

Procesevaluatie en Actieonderzoek versterking aanpak ondermijnende criminaliteit

Tussenrapportage

Mei 2021

Hans Nelen, Karin van Wingerde, Roland Moerland, Lieselot Bisschop, Kim Geurtjens, Anantha Thelen, Lotte Servaas



Maastricht University



ERASMUS SCHOOL OF LAW
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Colofon

Het onderzoek is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door een onderzoeksteam van de Universiteit Maastricht en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

© 2021 WODC. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding van het onderzoek	4
1.2 Doel en aard van de tussenevaluatie.....	4
1.3 Normenkader	6
1.4 Leeswijzer.....	8
2 Verantwoording	9
2.1 Documentanalyse	9
2.2 Interviews.....	9
2.3 Enquête	11
2.4 Selectie van projecten voor een verdiepingsslag.....	11
2.5 Datamanagement	12
3 Ambities en verwachtingen	13
3.1 Inhoudelijke ambities.....	13
3.1.1 <i>Het creëren van bewustwording en weerbaarheid</i>	13
3.1.2 <i>Het verminderen van ondermijnende criminaliteit</i>	14
3.2 Procesmatige ambities.....	15
3.2.1 <i>Inzet op intelligence en analyse</i>	15
3.2.2 <i>Een daadwerkelijk integrale aanpak</i>	16
3.2.3 <i>Borging</i>	16
4 Kennen	18
4.1 Kennis over het fenomeen en gedeelde visies op de problematiek.....	18
4.2 Gedeelde visie op de doelstelling en werkwijze	20
4.3 Kennis over elkaar, elkaars werkwijzen en elkaars deskundigheid	22
4.4 Kennis over juridische (on)mogelijkheden om informatie uit te wisselen	23
5 Kunnen	25
5.1 Projectontwerp, besluitvormingsproces en samenwerking	25
5.2 Evalueren en leren	27
5.3 <i>Governance</i> , leiderschap en communicatie.....	28
5.4 Capaciteit	29
5.5 Borging	30
6 Willen	31
6.1 Gedeelde <i>sense of urgency</i>	31
6.2 Cultuur, gewoonten, routines en belangen.....	32
6.3 Wederzijds vertrouwen en begrip	33
6.4 Enthousiasme, energie en <i>drive</i>	34

7 Slotbeschouwing	37
7.1 Bewustwording	37
7.2 <i>Intelligence</i> en analyse	38
7.3 Integrale aanpak	39
7.4 Borging	40
7.5 Tot slot	41
Referenties	42
Bijlage 1 Overzicht uitgevoerde interviews en bijeenkomsten	44
Bijlage 2 Normenkader	51
Bijlage 3 Enquête versterkingsbeweging	59
Bijlage 4 Verantwoording en selectie van de projecten	70
Bijlage 5 Leden begeleidingscommissie en klankbordgroep	80

1 | Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken, heeft het kabinet in 2019 extra financiële middelen ter beschikking gesteld in de vorm van – deels incidentele, deels structurele – ‘ondermijningsgelden’. Sedert medio 2019 volgt een onderzoeksteam van de Universiteit Maastricht (UM)/Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), de ontwikkelingen in het kader van deze versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Een centraal element van de versterkingsbeweging is dat aansluiting wordt gezocht bij de beginselen van lerende organisaties. Dat betekent dat wordt gestreefd naar het actief benutten en internaliseren van succes- en faalfactoren door betrokken actoren; niet alleen na afloop van de implementatieperiode, maar ook al gedurende de drie jaar (2019-2021) waarin de versterkingsplannen worden gerealiseerd. Het tussentijds teruggeven van leerervaringen en lessen aan andere partners in de keten, en ook aan de betrokken actoren zelf, dient bij te dragen aan verbetering van de samenwerking tussen ketenpartners, aan het waar nodig aanpassen van praktijk en beleid op basis van opgedane inzichten en daarmee aan een versterking of verbetering van de aanpak van ondermijning. Het onderhavige actiegerichte onderzoek voorziet in deze kennisbehoefte. In dit tussenrapport wordt verslag gedaan van de belangrijkste bevindingen die het onderzoek tot dusverre heeft opgeleverd. Het gepresenteerde overzicht is er een op hoofdlijnen. Doelbewust is daarbij gekozen voor een tussenrapport van beperkte omvang.

1.2 Doel en aard van de tussenevaluatie

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

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

Zoals hierboven al is aangestipt, heeft het onderzoek een actiegerichte insteek en het karakter van een procesevaluatie. Het doel van de voorliggende tussenrapportage is om op basis van opgedane indrukken, observaties en percepties van personen die bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit zijn betrokken, enkele eerste belangrijke inzichten te presenteren over het verloop van het proces dat is ingezet om deze aanpak te stimuleren. Het tussenrapport beoogt op die manier een constructieve bijdrage aan de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit te leveren. Het is echter zeker niet de intentie om nu al de eindbalans van dit proces op te maken. Daarvoor is de wetenschappelijke diepgang van de resultaten nog te beperkt. De inzichten die in het tussenrapport worden gepresenteerd leunen sterk op impressies en indrukken die in het empirische onderzoek tot dusverre naar boven zijn gekomen. Daar komt bij dat het proces van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook nog te zeer aan de gang is en – zoals reeds uit de vorig jaar uitgevoerde mid-term review naar de ondermijningsgelden bleek (Van Haasteren, De Vries & Oudenhoven, 2020) – zijn de meeste projecten pas te recent op vlieghoogte gekomen om überhaupt

al uitspraken te kunnen doen over uitkomsten van het proces. In dit rapport maken we derhalve een tussenbalans op. Daarbij dalen we om de hierboven genoemde redenen niet af tot het niveau van de afzonderlijke projecten, maar beperken we ons tot een reflectie over de projecten heen. In het actiegerichte karakter op het niveau van de projecten hebben we onder meer voorzien door in alle projecten die we van dichtbij hebben geobserveerd (waarover hieronder meer) in zogeheten *reflectiesessies* onze observaties terug te koppelen aan de betrokkenen. Onze reflectie vormde de opmaat voor een discussie over de vraag hoe de projecten nog verder zouden kunnen worden versterkt. In het in 2022 te verschijnen eindrapport zal meer op detailniveau van diverse inspanningen en projecten worden afgedaald, meer verdieping in de analyse worden aangebracht en nadrukkelijker de koppeling worden gelegd met inzichten uit wetenschappelijke literatuur.

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

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

Uit de 126 projecten die in 2019 met ondermijningsgelden werden ondersteund, zijn vervolgens dertien projecten geselecteerd om van meer nabij te volgen.¹ Op de werkwijze in algemene zin en de selectie van de dertien projecten wordt nader ingegaan in hoofdstuk 2. Hier beperken we ons tot een korte toelichting van de wijze waarop naar het proces van de versterkingsbeweging is gekeken en de 'theoretische bril' die daarbij is opgezet.

Voor die dertien projecten is het zoeklicht vervolgens gezet op de 'operationele logica' die aan de diverse projecten ten grondslag lagen. Daarmee wordt bedoeld op de assumpties over de mate waarin organisaties in staat en bereid zijn om te doen wat in de inhoudelijke ('cognitieve') veronderstellingen tot uitdrukking komt. Wat zijn de verwachtingen die binnen deze organisaties bestaan over de ondermijningsprojecten waarbij zij betrokken zijn, in het bijzonder waar het gaat om de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, rechtmatigheid en effecten van de aangereikte instrumenten? Is een indicatie te geven van de mate van bereidheid onder de actoren die met de instrumenten moeten werken of zij daartoe ook werkelijk genegen zijn? Welke stappen zouden organisaties qua bemensing, financiële middelen, personeelsbeleid en coördinatiemechanismen moeten zetten om de projecten waarbij zij betrokken zijn, uit te voeren? Zijn er voldoende en heldere afspraken gemaakt met (keten)partners? Is bekend wat moet gebeuren als dingen misgaan? Is voorzien in een tijdige monitoring van de voortgang? Het gaat met andere woorden in belangrijke mate om procedurele en organisatorische randvoorwaarden die van belang zijn om de aanpak van ondermijnende criminaliteit een stap verder te brengen. Deze aspecten zijn bestudeerd aan de hand van de beschikbare documenten in de diverse projecten en het voeren van gesprekken met directbetrokkenen, zoals project- en programmaleiders.

¹ De 126 projecten weerspiegelen de stand van zaken aan het begin van het onderzoek (medio 2019). Nadien is er met de versterkingsgelden nog een onbekend aantal andere projecten ondersteund.

1.3 Normenkader

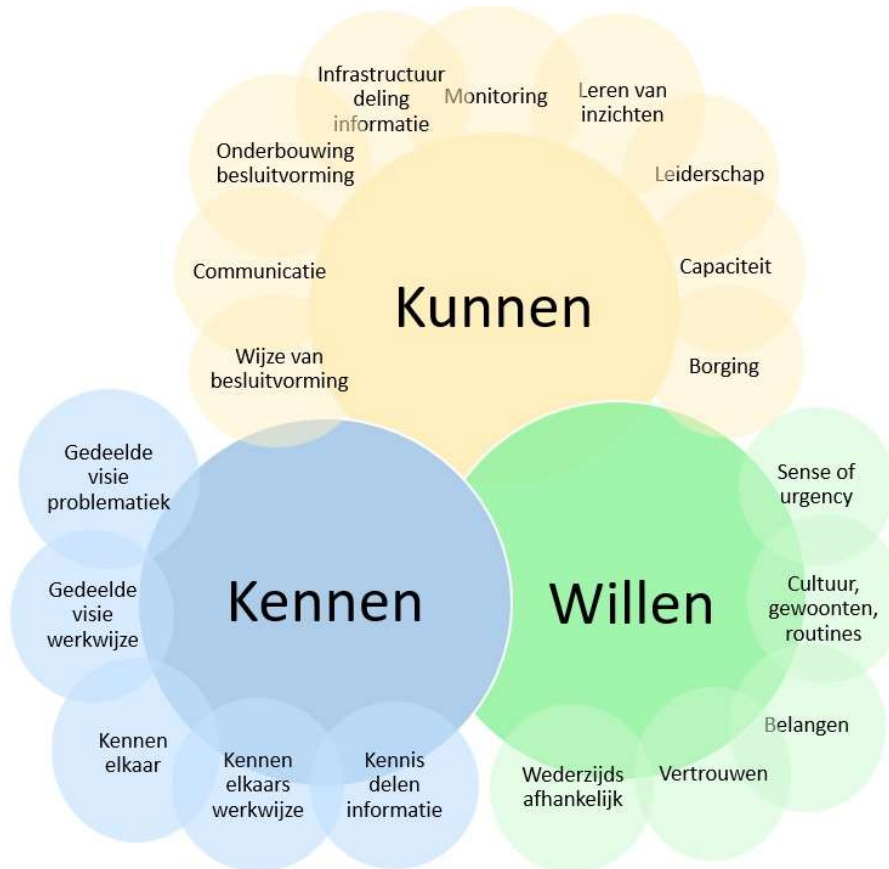
Teneinde na te gaan welke operationele logica in de diverse projecten te ontdekken waren, alsook inzicht te verwerven in succesfactoren, knelpunten en operationele risico's die de werkbaarheid en effectiviteit van de aanpak kunnen beïnvloeden, is een normenkader opgesteld dat de dataverzameling en -analyse in sterke mate heeft gestuurd (zie bijlage 2). Dit theoretische kader is gebaseerd op de bestudering van (criminologische, bestuurskundige en organisatiewetenschappelijke) literatuur, alsmede gesprekken met een aantal deskundigen. Aan de hand van het normenkader wordt in het onderhavige rapport de tussenbalans opgemaakt in hoeverre er in het kader van de versterking van de aanpak ondermijnende criminaliteit (kortweg: versterkingsbeweging) sprake is geweest van actiegericht leren en een lerende organisatie/keten. In het eindrapport van deze studie zal op de verschillende aspecten van het normenkader meer in detail worden ingegaan. Bij de weergave van de assumpties en succes- en faalfactoren is gewerkt met de onderverdeling 'kennen, kunnen en willen'. Hoewel deze drie kernfactoren met elkaar samenhangen en elkaar beïnvloeden, is er met het oog op de overzichtelijkheid voor gekozen om ze in dit overzicht afzonderlijk te bespreken. We hebben deze kernfactoren en dimensies hieronder in Afbeelding 1 gevisualiseerd.

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

In het kader van 'kunnen' staan de volgende dimensies centraal: 1) de wijze van besluitvorming; 2) de (wetenschappelijke) onderbouwing daarvan; 3) de mate waarin en wijze waarop wordt gemonitord of de doelstellingen worden gerealiseerd; 4) de mate waarin en wijze waarop wordt geleerd van opgedane inzichten; 5) de infrastructuur voor informatiedeling; 6) leiderschap; 7) communicatie (zowel intern als extern); 8) beschikbare capaciteit (waarbij het niet alleen gaat om aantallen mensen, maar ook om de aanwezigheid van de voor de rolvulling relevant geachte competenties); en 9) borging van het project (zowel ten aanzien van het versterken van het institutioneel geheugen, in de zin dat leerervaringen worden opgeslagen en gedeeld, als ten aanzien van de institutionele/organisatorische inbedding van het project).

'Willen' is ten slotte uitgewerkt in de volgende dimensies: 1) de mate waarin de betrokken partijen de urgentie van het probleem erkennen, alsmede het belang zien om daar gezamenlijk iets aan te doen; 2) de mate waarin individuele belangen sporen met de collectieve belangen; 3) de mate waarin de verschillende partijen elkaar vertrouwen; 4) de mate waarin zij zich bewust zijn van wederzijdse afhankelijkheden; en 5) de wijze waarop gewoonten, routines en culturen van afzonderlijke organisaties ten behoeve van de samenwerking worden ingezet.

Afbeelding 1. Visualisatie van kennen-kunnen-willen.



1.4 Leeswijzer

Na een korte uiteenzetting in hoofdstuk 2 van de werkwijze die in het onderzoek is gevolgd en de daarbij gebruikte onderzoeksmethoden, zal in hoofdstuk 3 worden ingegaan op de ambities en verwachtingen die de projectleiders, projectmedewerkers en andere bij de versterking aanpak ondermijnende criminaliteit betrokken personen bij de start van het onderzoek hadden van het versterkingsproces, en meer in het bijzonder van hun eigen projecten. Op basis van de uitkomsten van een in 2020 uitgevoerde enquête en een groot aantal interviews zal in kaart worden gebracht welke stippen aan de horizon de diverse betrokkenen hebben geplaatst, welke succesfactoren zij onderscheidde en welke mogelijke 'beren op de weg' zij ontwaarden.

In de hoofdstukken 4 tot en met 6 staat de driedeling 'kennen-kunnen-willen' centraal en wordt in elk hoofdstuk per kernfactor nagelopen wat de voorlopig belangrijkste inzichten zijn op basis van het veldwerk dat is verricht binnen de dertien projecten die van nabij zijn gevolgd. In hoofdstuk 7 voorzien we die inzichten van een aantal algemene conclusies. Nogmaals zij benadrukt dat het niet onze intentie is om in dit stadium al af te dalen op detailniveau en op alle inzichten uitgebreid wetenschappelijk te reflecteren. Met grote penseelstreken zal een eerste beeld worden geschetst van de lessen die kunnen worden getrokken uit de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daarbij zal ook met een schuin oog worden gekeken hoe onze inzichten zich verhouden tot de resultaten uit de mid-termreview waarvan het rapport vorig jaar het licht zag (Van Haasteren et al., 2020).

2 | Verantwoording

De verkennende fase van het onderzoek stond in het teken van kennis maken met het veld, een overzicht creëren van de versterkingsbeweging, het analyseren van de afzonderlijke versterkingsplannen en het verder afbakenen van het onderzoeksproject. In deze fase is een groot aantal interviews gehouden en zijn diverse bijeenkomsten bijgewoond – zie bijlage 1 voor een overzicht van alle tot dusver uitgevoerde interviews en bijgewoonde bijeenkomsten –, is het reeds genoemde normenkader opgesteld (bijlage 2), alsmede een enquête opgesteld en afgenomen over de doelen en ambities van de versterkingsbeweging (bijlage 3). Ook zijn selectiecriteria geformuleerd voor de selectie van de te volgen projecten (bijlage 4). Hieronder zal kort worden stilgestaan bij de verschillende aspecten van de dataverzameling en -analyse. Voor een uitgebreidere verantwoording verwijzen we naar de genoemde bijlagen. Een laatste aspect dat wordt besproken betreft de wijze waarop in dit onderzoek met vertrouwelijk onderzoeksmateriaal is omgegaan, het datamanagementprotocol dat we in dat kader hebben opgesteld en de beveiligde server waar alle gegevens van dit onderzoek worden opgeslagen. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie. Ook is een klankbordgroep ingesteld om de onderzoekers te voeden op inhoud. Beide gremia hebben een adviserende functie (bijlage 5).

Het behoeft geen betoog dat de Covid 19-pandemie niet alleen sporen heeft nagelaten in de aanpak van ondermijnende criminaliteit, maar ook het onderzoeksteam in meer dan één opzicht parten heeft gespeeld. Een van de onderzoeksmethoden die we op voorhand nadrukkelijk in gedachten hadden – het observeren van overlegsituaties – is daardoor nauwelijks uit de verf gekomen. Ook het organiseren van groepsinterviews is blijven hangen in goede bedoelingen. Voor dit soort methoden is het van groot belang om de betrokkenen in levenden lijve te aanschouwen. In een digitale variant – via Zoom, Teams, Webex of welk medium dan ook – komt de dynamiek van groepsprocessen onvoldoende tot zijn recht. We houden deze methoden achter de hand voor het restant van het onderzoeksproject, wanneer we weer in staat zijn om in persoon bij overlegsituaties aan te sluiten.

2.1 Documentanalyse

De evaluatie van de versterkingsplannen ging van start met een analyse van de wijze waarop de versterkingsplannen waren vormgegeven, de assumpties die daaraan ten grondslag lagen en de gerapporteerde voortgang van de plannen. In de verkennende fase werden daartoe de oorspronkelijke versterkingsplannen en de eerste voortgangsrapportages geanalyseerd die door de RIEC's waren opgesteld, alsook de criminaliteitsbeeldanalyses en andere onderzoeken die daarvoor de basis vormden. In het verdere verloop van het onderzoek zijn ook de latere voortgangs- en verantwoordingsrapportages vanuit de diverse projecten, evaluatierapporten, Kamerstukken en andere relevante beleidsdocumenten die betrekking hadden op de voortgang van de projecten bestudeerd.

2.2 Interviews

Naast de inzichten die zijn verkregen uit de documentenanalyse hebben semigestructureerde interviews met experts en ervaringsdeskundigen veel aanvullende informatie opgeleverd. In zekere zin hebben twee interviewrondes plaatsgevonden (zie tabel 1). In de verkennende fase van het onderzoek zijn in totaal veertien interviews gehouden met vertegenwoordigers van landelijke en regionale organisaties die betrokken waren bij de ontwikkeling, implementatie en uitvoering van de versterkingsplannen, zoals het Strategisch Beraad Ondernijning en het Aanjaagteam Ondernijning,

het ministerie van Justitie en Veiligheid en de hoofden van de RIEC's en het LIEC. Deze eerste interviewronde had tot doel om meer inzicht te verwerven in de wijze waarop de versterkingsplannen waren vormgegeven, de assumpties die daaraan ten grondslag lagen en de ambities en verwachtingen die de respondenten koesterden over de versterkingsbeweging in brede zin en specifiek over hun project. Daarnaast zijn in deze fase zeven bijeenkomsten bijgewoond in het kader van de versterking aanpak ondermijning.

De tweede interviewronde vond plaats nadat de selectie van dertien projecten voor een verdiepende studie had plaatsgevonden – zie meer hierover in paragraaf 2.4 – en richtte zich primair op het proces dat op die projecten betrekking had. In alle projecten hebben eerst één of meerdere gesprekken plaatsgevonden met de programma- en/of projectleiders om inzicht te krijgen in de stand van zaken van het project, de ambities en werkwijzen. De projectleiders is vervolgens gevraagd om een overzicht aan te leveren van de bij hun project betrokken personen en organisaties. In de periode tussen mei 2020 en april 2021 zijn vervolgens gesprekken gevoerd met de betrokkenen, eerst met de direct betrokken projectmedewerkers en later met organisaties en betrokkenen in de schil daaromheen. Te denken valt daarbij aan de private organisaties die een belangrijke rol hebben in de implementatie van de aanpak, maar die niet direct betrokken zijn bij de ontwikkeling en regie van de projecten. In vrijwel alle projecten zijn personen van verschillende organisaties en met verschillende functies gesproken om een zo breed mogelijk beeld van de succesfactoren, knelpunten en operationele risico's te krijgen. Ook hebben we een groot aantal personen meerdere keren gesproken. Tot slot hebben we binnen alle projecten een zogeheten reflectiesessie georganiseerd waarin we onze observaties aan de betrokkenen hebben teruggekoppeld. In totaal zijn in deze fase in het kader van de projecten 96 interviews gehouden en zestien bijeenkomsten bijgewoond.

Naast de interviews binnen de projecten, hebben wij in deze fase ook een tweetal interviews gehouden en een bijeenkomst bijgewoond op landelijk niveau met betrekking tot overkoepelende inzichten over de implementatie en voortgang van de versterkingsplannen.

In het kader van dit onderzoek zijn tot dusverre 112 interviews gehouden. In de interviews in het kader van de projecten waren in totaal 197 verschillende personen betrokken. In bijlage 1 is een geanonimiseerd overzicht van de interviews weergegeven.

Tabel 1. Overzicht aantal interviews en bijgewoonde bijeenkomsten.

	Verkennde fase	Verdiepende fase		Totaal
		i.h.k.v. projecten	i.h.k.v. bredere versterkingsbeweging	
Interviews	14	96	2	112
Bijgewoonde bijeenkomsten	7	16	1	24

2.3 Enquête

Het doel van het afnemen van de enquête was om de door de betrokken partijen beoogde resultaten en verwachtingen van de versterkingsbeweging in kaart te brengen: wanneer kon volgens respondenten gesproken worden van een succesvolle versterkingsbeweging en waardoor kwam dat volgens hen? De enquête had een exploratief karakter en beoogde aan het licht te brengen wat er leefde binnen de doelgroep, welke ambities de betrokkenen hadden ten aanzien van de versterkingsbeweging en – aanhakend bij het normenkader kennen-kunnen-willen – wat zij als voornaamste succesfactoren en obstakels zagen voor de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de praktijk.

De enquête is vormgegeven binnen Qualtrics, software die bedoeld is voor het opzetten, verwerken en analyseren van online enquêtes. De vraag om de enquête in te vullen is per mail verspreid.

In totaal hebben 282 respondenten de enquête geheel of gedeeltelijk ingevuld. De enquête is voornamelijk ingevuld door respondenten werkzaam binnen een overheidsorganisatie. Het Openbaar Ministerie was daarbij oververtegenwoordigd. Daarnaast waren relatief veel respondenten afkomstig uit gemeenten, de verschillende RIEC's en de politie. Minder respons was afkomstig uit andere overheidsinstellingen, zoals bijvoorbeeld het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Belastingdienst en de Koninklijke Marechaussee. Vanuit de private hoek werd in bescheiden mate deelgenomen. Zie bijlage 3 voor meer informatie over de opzet en inhoud van de enquête en voor meer informatie over de respons-non-respons verhouding.

2.4 Selectie van projecten voor een verdiepingsslag

De verkennende fase van ons onderzoek was er onder meer op gericht om een selectie te maken van projecten uit de versterkingsplannen die we de twee jaar nadien wilden volgen. Na bestudering van alle ingediende versterkingsplannen en voortgangsrapportages is een overzicht gegenereerd van 126 projecten voor de tien RIEC-regio's en landelijke partners.

Uit deze projecten is een selectie gemaakt van dertien projecten. De bedoeling was om niet alleen inzicht te verwerven in het verloop van de individuele projecten, maar om vooral ook overstijgende inzichten over het verloop van het versterkingsproces in algemene zin te genereren. Deze selectie werd zowel vanuit theoretische als praktische overwegingen gestuurd. Bijlage 4 bevat gedetailleerde informatie over het selectieproces. Hier kan worden volstaan met de vaststelling dat de gekozen projecten in geografisch opzicht landelijk dekkend zijn, alsook in thematisch opzicht de vijf clusters omvatten die in de aanpak van ondermijnende criminaliteit worden onderscheiden (risicolocaties; kwetsbare gebieden; weerbare overheid; weerbaarheid van de samenleving; en geldstromen). Daarnaast hebben we projecten geselecteerd die zich richten op het vergroten van *intelligence*, projecten die zien op het verbeteren of implementeren van (nieuwe) organisatiestructuren en projecten die zien op het versterken van de uitvoeringskracht. Vier projecten richten zich op een specifiek district, vier op de ontwikkelingen in de regio/provincie, vier projecten hebben een landelijke focus en één project is internationaal gericht. Verder is vermeldenswaard dat in twee projecten enkel met publieke partners gewerkt wordt en in elf projecten een vorm van publiek-private samenwerking wordt nagestreefd.

De volgende dertien projecten worden in dit onderzoek van nabij gevolgd:

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

Een toelichting op deze projecten is opgenomen in Bijlage 4.

2.5 Datamanagement

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

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

3 | Ambities en verwachtingen

Bij aanvang van de versterking van de aanpak ondermijnende criminaliteit is een aantal stevige, algemene ambities geformuleerd. Zo is in de Toekomstagenda Ondernijning de ambitie uitgesproken dat de aanpak moet bijdragen aan het verminderen van de maatschappelijke voedingsbodem voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit, het verzwakken van het criminele ondernemingsklimaat in Nederland, het tegengaan van een parallelle samenleving en dat het totaal aan maatregelen het vertrouwen in het gezag van de overheid moet herstellen.² In dit hoofdstuk staat de vraag centraal wat projectleiders, projectmedewerkers en andere betrokkenen bij de versterking aanpak ondermijnende criminaliteit zelf van de versterkingsbeweging en hun eigen projecten verwachten. Deze vraag wordt besproken op basis van een in 2020 uitgevoerde enquête en afgenomen interviews.

In de enquête is de betrokkenen onder andere gevraagd naar hun beeld van de ambities van de versterkingsbeweging³ en naar hun persoonlijke ideaalbeeld van de versterkingsbeweging.⁴ Daarnaast zijn in de loop van het onderzoek diverse interviews afgenomen en gesprekken gevoerd met projectleiders en medewerkers over hun eigen ambities. Wanneer is het project voor hen geslaagd, wat is voor hen 'de stip op de horizon'? Daarin zien we een aantal thema's terugkomen die in dit hoofdstuk centraal staan en die terug te voeren zijn naar twee typen ambities. Enerzijds heeft een deel van de respondenten hun ambities en verwachtingen verwoord in termen van inhoudelijke uitkomsten (inhoudelijke ambities), dat wil zeggen het vergroten van bewustzijn en weerbaarheid en het verminderen van ondermijnende criminaliteit. Anderzijds hebben de door de respondenten genoemde ambities betrekking op de vormgeving van de versterkingsbeweging, die hier zullen worden aangemerkt als procesmatige ambities.

3.1 Inhoudelijke ambities

Zoals eerder beschreven heeft het eerste type ambities en verwachtingen dat onderscheiden kan worden betrekking op de inhoudelijke uitkomsten van de versterkingsbeweging.

3.1.1 Het creëren van bewustwording en weerbaarheid

Een belangrijk thema waar veel van wordt verwacht binnen de versterking van de aanpak ondermijnende criminaliteit, is het creëren en vergroten van de bewustwording over en maatschappelijke weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit. Volgens respondenten kan dit ervoor zorgen dat de maatschappelijke voedingsbodem voor ondermijnende criminaliteit wordt weggenomen en de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld wordt teruggedrongen. Verschillende respondenten benoemen het belang van het structureel onder de aandacht brengen van ondernijning, met als doel het creëren van een gedeeld normbesef en een toenemende bewustwording rondom de risico's van ondermijnende criminaliteit. Respondenten zien daarbij graag een brede betrokkenheid van de overheid en het maatschappelijke middenveld, waarbij eenieder ondernijning als urgent probleem ziet. Volgens hen moet het voor iedereen duidelijk zijn dat (georganiseerde) misdaad als onwenselijk wordt beschouwd en niet loont. De overheid kan dat echter niet alleen, maar heeft de hulp nodig van private partijen en burgers. Bovendien benadrukken

² Zie TK 29 911, nr. 167 en 'Toekomstagenda Ondernijning'; TK 29 911, nr. 207, p.2.

³ "Wat is volgens u de belangrijkste ambitie van de versterking aanpak ondernijning?"

⁴ "Als u een droombeeld mag schetsen over de aanpak van ondernijning, hoe zou de ideale aanpak er dan uitzien?" Zoals toegelicht in paragraaf 2.3 bedroeg het totaal aantal respondenten 282, maar een aantal van hen heeft deze vraag onbeantwoord gelaten.

respondenten dat door vroege signalering in de buurt, de wijk, op het werk of in bepaalde branches moet worden voorkomen dat mensen in kwetsbare posities terechtkomen en afglijden. Het hebben van vertrouwen in de overheid wordt daarbij als belangrijke voorwaarde gesteld.

Het vergroten van bewustwording in de samenleving wordt ook binnen afzonderlijke projecten als belangrijke ambitie benoemd. Verschillende projecten richten zich zowel op het beter in beeld brengen van ondermijnende criminaliteit als fenomeen, als op het zichtbaar maken van de gevoerde aanpak en de effecten daarvan. Door een stevige interne- en externe communicatiestrategie neer te zetten wordt volgens respondenten gepoogd meer bewustwording te creëren bij zowel de eigen medewerkers als bij het bredere publiek. Dat vertaalt zich onder meer in het voorlichten van medewerkers binnen een specifieke organisatie of branche, door bijvoorbeeld gebruik te maken van flyers en websites die wijzen op de risico's rondom ondermijning en de ontwikkeling van (online) trainingen. De externe communicatiestrategie heeft vervolgens tot doel om meer naar buiten te treden als project en bewustwording te vergroten bij het bredere publiek. Zo brengen verschillende projecten periodiek een nieuwsbrief uit en worden wijkacties opgezet om inwoners voor te lichten. Denk bij dit laatste bijvoorbeeld aan voorlichting omtrent het (brand)gevaar van hennepplantages in de wijk. Ook worden diverse mediakanalen ingezet om burgers te informeren, waarbij enkele projecten specifiek gebruik maken van sociale media om specifieke doelgroepen te bereiken.

Voor enkele respondenten is hun project geslaagd wanneer het een bijdrage levert aan de weerbaarheid van specifieke risicosectoren – zoals de visserij, horeca, autobranche, schoonmaakbranche – of risicogebieden – denk aan buitengebieden, (lucht)havens of bedrijventerreinen. Daarbij ligt de focus op het verhogen van de meldingsbereidheid binnen deze toch vaak relatief gesloten werelden. Respondenten benoemen dat veel mensen die werkzaam zijn binnen deze sectoren of gebieden zich nog niet veilig genoeg voelen om verdachte zaken te melden, maar ook dat zij het belang van melden nog onvoldoende onderkennen. Volgens respondenten heerst bij de betrokken doelgroepen nog sterk het idee dat meldingen niet worden opgepakt. Binnen de projecten moet volgens hen daarom worden ingezet op het aantrekkelijker maken van melden, bijvoorbeeld door het melden makkelijker of toegankelijker te maken, of door het uitloven van een financiële beloning.

3.1.2 Het verminderen van ondermijnende criminaliteit

Een groot deel van de respondenten hecht belang aan de algemeen geformuleerde ambitie van de versterkingsbeweging. Deze kan – in diverse varianten – het best worden samengevat als “het grip krijgen op, verminderen, frustreren, of doen stoppen van ondermijnende criminaliteit.” De respondenten gaan daarbij echter niet of nauwelijks in op hoe deze effecten volgens hen bereikt moeten worden. Opmerkelijk in dit kader is wel dat een in de enquête opgenomen stelling “de versterkingsbeweging halveert in tien jaar tijd de drugsgerelateerde criminaliteit” door een grote meerderheid van de respondenten werd beantwoord met ‘oneens’ of ‘helemaal oneens’.⁵ Hoewel respondenten de algemene ambitie van het verminderen van ondermijnende criminaliteit onderschrijven, lijkt men toch moeite te hebben om enerzijds zélf inhoudelijke ambities te

⁵ Op deze stelling werd gereageerd door 197 respondenten. De in de stelling weergegeven ambitie werd in het verleden geponeerd door de voormalig voorzitter van het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO), Peter Noordanus. Zie bijvoorbeeld: De Ree, H. (2019, 29 oktober). *Noordanus pakt nu landelijk drugs aan: ‘Repressie alléén lost drugsproblemen niet op’*. Brabants Dagblad. Geraadpleegd online via <<https://www.bd.nl/tilburg-e-o/noordanus-pakt-nu-landelijk-drugs-aan-repressie-alleen-lost-drugsprobleem-niet-op~a046ac25/>>.

concretiseren en anderzijds een ambitieuze maar concrete doelstelling geponeerd door een ander te bevestigen. Waarom de meerderheid van de respondenten het niet eens is met deze stelling, is niet duidelijk. Uiteraard gaat het hier wel om een stevige ambitie, die mogelijk als onrealistisch wordt gezien.

Op projectniveau blijkt een aantal meer concrete ambities een rol te spelen, zoals: het moeilijker maken voor criminelen om hun criminele geld te verplaatsen, het starten en voltooien van een aantal grote onderzoeken – ‘een paar grote klappers maken’ –, het weerbaar maken van bepaalde branches of burgers door elkaar actief op te zoeken, het voorkomen van jonge aanwas in de drugscriminaliteit, en het identificeren en aanpakken van verdienmodellen binnen malafide verenigingen (stichtingen) en vastgoed. Deze concrete ambities, zoals ze door respondenten tijdens interviews zijn benadrukt, zijn vaak ook terug te vinden als doelstelling binnen de betreffende projectplannen. Toch zijn ook deze ambities dermate algemeen geformuleerd dat vaak niet benoemd wordt welke concrete resultaten men beoogt te bewerkstelligen en met behulp van welke indicatoren geëvalueerd kan worden of die resultaten zijn behaald.

3.2 Procesmatige ambities

Naast inhoudelijke ambities hebben de door de respondenten genoemde ambities betrekking op de vormgeving van de versterkingsbeweging, de procesmatige ambities.

3.2.1 Inzet op *intelligence en analyse*

Een van de procesmatige ambities van de versterkingsbeweging is het verbeteren van *intelligence* en analyse. Concreet betekent dit het beter leren herkennen van de aard, omvang en aanwezigheid van gelegenheidsstructuren bij ondermijnende criminaliteit. Respondenten zien het liefst een dynamisch, *real-time*, permanent beeld van criminaliteitsfenomenen en hun verschijningsvormen. Deze ontwikkeling van ondermijningsbeelden wordt ook aangeduid als ‘van foto naar video’. Het centrale idee hierachter is een afgeleide van de *intelligence led policing*-benadering, en houdt in dat men beter zicht krijgt op criminaliteitsfenomenen door continu informatie met elkaar uit te wisselen, te bundelen en te analyseren. Hierdoor is altijd een zo volledig en actueel mogelijk beeld aanwezig, op basis waarvan (beleids- en interventie-) keuzes gemaakt kunnen worden. Zo wordt door respondenten bijvoorbeeld een aantal keren gerefereerd aan het ‘slimmer’ (financieel) reageren, het uitvoeren van interventies die op basis van analyses succesvol blijken en het maken van nieuwe barrièremodellen ter voorkoming van ondermijnende criminaliteit.

Respondenten stellen een aantal voorwaarden voor een goede *intelligence*-positie, zoals zo min mogelijk wettelijke privacy-belemmeringen, wederkerigheid en gelijkwaardigheid van informatie-uitwisseling, en het opzetten van databases waarin informatie van verschillende partners uniform wordt opgeslagen. Deze databases zouden dan (binnen bestaande wetgeving) toegankelijk moeten zijn voor alle publieke partners, in plaats van dat iedere organisatie met zijn of haar eigen systemen werkt. Dit veronderstelt uiteraard ook een goede ‘mono’-informatiepositie, dat wil zeggen dat iedere partner haar informatiehuishouding zelf op orde heeft. De input bepaalt namelijk voor een groot deel de output. In dat kader kan ook worden aangehaakt bij de eerdergenoemde inhoudelijke ambitie ‘bewustwording en weerbaarheid’, waarin al omschreven staat dat partners via voorlichting aan burgers en branches hopen de meldingsbereidheid te verhogen. Ook deze meldingen kunnen bijdragen aan een betere *intelligence*-positie. Daarnaast dienen expertise en kennis bij de verschillende partners in huis te zijn om waardevolle analyses te maken en te interpreteren. Deze aanwezige kennis en expertise zien bijvoorbeeld op het opzetten van en omgaan met datasystemen,

maar ook op het koppelen van kwantitatieve en kwalitatieve data. Denk hierbij aan openbare bronnen, eigen systeeminformatie, observaties van BOA's en wijkagenten en meldingen van burgers en ondernemers.

3.2.2 Een daadwerkelijk integrale aanpak

Ook het verbeteren en versterken van de integrale aanpak vormt volgens respondenten een belangrijke ambitie van de versterkingsbeweging. Daarbij wordt veelvuldig genoemd dat een integrale aanpak ook daadwerkelijk over de volle breedte integraal zou moeten zijn, zowel op nationaal, regionaal als lokaal niveau. Volgens respondenten betekent dit dat de verschillende ketenpartners samenwerken vanuit één gezamenlijk belang met één strategie, gericht op de gezamenlijke opgave om ondermijning te bestrijden en zo maatschappelijk effect te sorteren. Ook moet volgens hen worden ingezet op een gezamenlijke beslissing voor een bepaalde interventie (ongeacht mono- of multidisciplinair), ook wanneer er geen eigen resultaat voor een specifieke partner uit gehaald kan worden. Aanvullend noemen sommige respondenten dat besluitvormingsprocessen aanzienlijk moeten worden verkort.

Volgens respondenten zou dus binnen de gehele versterkingsbeweging meer moeten worden opgetreden als één overheid, waarbij slagvaardig en op een uniforme wijze wordt gehandeld en de aanpak van de verschillende organisaties elkaar aanvullen. Daarbij dient ondermijnende criminaliteit als probleem altijd leidend te zijn en de besluitvorming ook daadwerkelijk integraal plaats te vinden op basis van fenomeen- of casusinformatie die integraal verzameld wordt. Respondenten geven niet concreet aan wat hiermee bedoeld wordt, maar noemen in relatie tot het bovenstaande wel een aantal aspecten binnen de integrale aanpak die tot op heden een uitdaging blijven. Zo verloopt de besluitvorming volgens hen vaak stroperig en traag, waarbij het eigen belang van de betrokken partners te veel prevaleert boven het projectbelang. Verder wordt benoemd dat bepaalde gremia nu nog boven de projecten lijken te staan, waarin besluiten worden genomen over de richting die het project uit dient te gaan of de acties die moeten worden ondernomen. Daardoor ontbreekt het volgens hen aan eigenaarschap. Volgens respondenten is de integrale aanpak daadwerkelijk geslaagd wanneer deze verder gaat dan enkel het opvolgen van instructies van bovenaf, maar de betrokken partijen gedreven worden door de wil om samen iets te creëren en een gezamenlijk product neer te zetten. De huidige manier van samenwerken dient daarbij te worden verbeterd, zowel tussen en binnen overheidsorganisaties als met private partijen. Verschillende respondenten noemen hierbij specifieke samenwerkingsverbanden tussen overheidsorganisaties en mogelijk criminogene branches, zoals de autobranche en horeca.

Ten slotte worden ook het innoveren van de samenwerking en het komen tot meer creatieve, sector-overstijgende samenwerkingsverbanden als ambitie genoemd. Hiertoe behoort ook het intensiveren van publiek-private samenwerking. Alle relevante partners (zowel publiek als privaat) dienen volgens respondenten meegenomen te worden in de samenwerking, waarbij het uitgangspunt zou moeten zijn dat samenwerking vanzelfsprekend is, maar wel met realistische verwachtingen naar elkaar toe. Daarbij is het van belang dat de betrokken partners op de hoogte zijn van elkaars bevoegdheden en belangen, dat zij weten wat zij van elkaar mogen verlangen en dat zij vrijuit informatie met elkaar kunnen, maar vooral ook willen delen.

3.2.3 Borging

Het thema borging is in de enquête niet uitgebreid aan bod gekomen, maar uit interviews op projectniveau blijkt dat respondenten graag zien dat de projecten waar zij nu mee bezig zijn een

bijdrage zullen blijven leveren aan het verminderen van ondermijnende criminaliteit – ook na afloop van de projectfase. Deze bijdrage kan betrekking hebben op verschillende onderdelen: het neerzetten van een proces, een methodiek of een structuur die efficiënter werkt dan voorheen. Sommige respondenten willen een ‘blauwdruk’ maken van huidige processen en methodieken, zodat zij die in de toekomst ‘het stokje zullen overnemen’ en zich zullen bezighouden met ondermijning niet opnieuw ‘het wiel hoeven uit te vinden’. Een ander blijvend resultaat zou volgens respondenten moeten zijn dat de juiste partners met elkaar aan tafel zitten, en dat partners voortaan van elkaar weten wie welke informatie tot zijn beschikking heeft, wie daarmee gebaat kan zijn, en hoe deze informatie uitgewisseld kan worden (zie hiervoor ook de bovenstaande thema’s). Respondenten benadrukken dat er soms veel tijd en energie is gestoken in het opzetten van (publiek-private) samenwerkingsvormen of overlegstructuren, en dat het zaak is om deze na de projectfase te behouden. Daarnaast wordt door sommigen benadrukt dat men de nieuwe manier van werken wil ‘laten landen’ in de eigen organisatie, zodat de bewustwording en het gevoel van urgentie voor de aanpak niet wegebben. De nieuwe werkwijze moet dan als het ware blijven voortbestaan, ‘internaliseren’, binnen de respectievelijke partners, waardoor de samenwerking die nu tot stand is gekomen, wordt bestendigd.

De voorwaarden die aan deze borging of bestendiging van samenwerking worden gesteld zijn vaak terug te voeren op een aantal praktische aspecten: financiering, capaciteit, wetgeving en huisvesting. De structurele en incidentele middelen die de afgelopen jaren zijn vrijgemaakt voor de versterkingsbeweging hebben volgens betrokkenen vooral een aanjaagfunctie gehad voor de totstandkoming van talloze projecten. Vrijwel alle respondenten menen echter dat structurele middelen ook na de projectfase nodig blijven om te zorgen dat de geboekte vooruitgang met nieuwe kennis en opgedane ervaringen omtrent samenwerking niet wegvloeit. Voor een voortdurende effectieve aanpak is volgens respondenten capaciteit nodig – voldoende gekwalificeerde mensen voor *intelligence*, analyses, interventies et cetera. Daarnaast is meer duidelijkheid nodig omtrent wetgeving over informatiedeling. Binnen diverse projecten wordt momenteel zo goed mogelijk beargumenteerd informatie uitgewisseld met zowel publieke als private partijen, terwijl respondenten aangeven dat het in feite een grijs gebied is. Zij zouden bij voorkeur eenduidige wetgeving zien ontstaan waaruit blijkt in welke situaties wel of niet informatie mag worden uitgewisseld. Tot slot vragen sommige vormen van samenwerking volgens respondenten ook om een andere vorm van huisvesting. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een locatie die niet specifiek toebedeeld is aan één van de partners (zoals een politiebureau of gemeente), waar partners fysiek – *coronaproof* – samen kunnen komen, bij hun eigen informatie kunnen en deze informatie integraal op locatie kunnen delen en analyseren.

Het bovenstaande laat in de eerste plaats zien dat de ambities en verwachtingen veelal blijven hangen in abstracte bewoordingen. Eenieder wil zijn of haar steentje bijdragen in de aanpak van ondermijning, maar zelden worden concrete doelstellingen of resultaten geformuleerd met indicatoren die – hoe breed ook – de voortgang moeten weergeven. Ten tweede is het interessant dat de genoemde ambities sterk zien op procesmatige verbeteringen. De voor een succesvolle aanpak van ondermijnende criminaliteit benodigde randvoorwaarden waren volgens de betrokkenen bij aanvang van de versterkingsbeweging dus nog niet voldoende geborgd. In de navolgende hoofdstukken zal op basis van het veldwerk worden gezien in hoeverre die randvoorwaarden gedurende de looptijd van de projecten zijn ontwikkeld. Dat gebeurt aan de hand van ‘kennen-kunnen-willen’.

4 | Kennen

Hieronder presenteren we onze bevindingen met betrekking tot de vijf dimensies van *kennen*. Daarbij gaan we in op de vraag hoe we die dimensies tot nu toe binnen de projecten hebben waargenomen en welke voorlopige lessen we hier voor de bredere versterkingsbeweging uit kunnen trekken.

4.1 Kennis over het fenomeen en gedeelde visies op de problematiek

Kennis over de problematiek die een samenwerkingsverband beoogt te adresseren blijkt een belangrijke voorwaarde te zijn voor de totstandkoming en continuering van die samenwerkingsverbanden (Van den Berg & Maas, 2013; Waardenburg, Keijser, Groenleer & De Jong, 2016; Waardenburg, Groenleer, De Jong & Keijser, 2019; Van Gestel & Verhoeven, 2011; Levi & Williams, 2013; Fischer Bjelland & Vestby, 2017). Bij diverse projecten die we de voorbije tijd hebben gevolgd, zien we dat de projectleiders kennis en expertise hebben over het fenomeen. Enkele projectleiders of portefeuillehouders lijken echter op afstand van de lokale context te opereren en hebben daardoor wellicht onvoldoende *feeling* en connecties. In verschillende gesprekken merken we dat de discussie over de thematiek bij deze projecten aan de oppervlakte blijft, dit wil zeggen dat men eerder in algemeenheden vervalst dan specifieke kennis aanhaalt over de problematiek die het project beoogt aan te pakken.

Tegelijkertijd zien we dat niet alle projecten erin slagen de expertise die noodzakelijk is om het – vaak complexe - fenomeen integraal aan te pakken en duurzaam met het project te verbinden. Soms vraagt een project specialistische kennis, die schaars is. Dit komt terug in zowel meer analytische, *intelligence* of financieel ingestoken projecten als op interventie gerichte initiatieven. Ook merken we bij sommige projecten kennisverschillen tussen deelprojecten en/of deelregio's waar het project uitgevoerd wordt. Vaak zijn er ook verschillen in kennis en expertise op te merken tussen de partners in de projecten, waarbij de een meer voorwerk heeft gedaan dan de ander en sneller of anders uit de startblokken schiet.

De kans op succes in een samenwerkingsverband neemt toe wanneer kan worden geleund op *bestaande wetenschappelijke inzichten en praktijkbevindingen* over de problematiek. We zien dat verschillende projecten verder bouwen op bestaande studies ofwel wetenschappers en/of consultants om nieuwe input vragen in (vaak kortdurende) onderzoeks- of consultancyopdrachten. Bij een enkel project vormt wetenschappelijk onderzoek en analyse de kern. Bij sommige projecten gaan partners als het ware met een wetenschappelijk rapport over de problematiek onder de arm rond de tafel zitten om de aanpak verder in de eigen organisatie of in de publieke of publiek-private samenwerking uit te denken. Tegelijk merken we ook dat relevante bestaande wetenschappelijke inzichten en praktijkbevindingen te weinig of soms zelfs helemaal niet worden gebruikt. Daar zijn diverse redenen voor. Zo zijn sommige van deze wetenschappelijke inzichten onvoldoende naar de praktijk vertaald en vragen ze een (grote) investering van de samenwerkende partners om bijvoorbeeld de dialoog met wetenschappers aan te gaan voor de concrete vertaalslag naar hun project. Ze lijken onvoldoende te kunnen landen en zorgen voor vertraging, verwarring en frustratie of blijven helemaal in de la liggen. Daarnaast zijn er echter ook voorbeelden van onderzoeks- of consultancyopdrachten die worden uitgezet hoewel er al voldoende kennis over het fenomeen bestaat.

Bovendien blijft het begrip ondermijning zowel in de praktijk als in de wetenschap door een zekere vaagheid omgeven (Kolthoff & Khonraad, 2016; Lam, Van der Wal & Kop, 2018). We merken op dat ‘ondermijning’ zowel binnen als tussen projecten, en dus ook binnen de versterkingsbeweging als geheel, op verschillende manieren wordt toegelicht en toegepast. Dit zit een heldere afbakening van de visie op de problematiek, de doelstelling en ook de werkwijze in de weg.

In enkele projecten wordt gebouwd op sturingsmodellen of werkwijzen die voor andere veiligheidsthema’s en/of in andere omstandigheden werden ontwikkeld. Daardoor zijn deze moeilijk één op één op de aanpak van ondermijning toe te passen, en dreigen ze in jargon en conceptuele begrippen te blijven steken in plaats van concreet vertaald te worden naar de problematiek die in de regio speelt. Zo gebruiken enkele projecten het discours van *predictive policing* (meer specifiek de “Hyperion”-methodiek), waarbij ze een inzet op *intelligence* aan uitvoeringskracht koppelen, maar ontdekken ze hoe moeilijk het kan zijn om wetenschappelijke kennis en *intelligence* te vertalen naar concrete uitvoering in de complexe praktijk van integrale samenwerking in de aanpak van ondermijning. Concrete praktijkinitiatieven, waaronder de projecten die we volgen, vragen actuele en onderbouwde ondermijningsbeelden en samenwerkingsmodellen om op verder te bouwen, die zelden voorhanden zijn. Mede daardoor hebben veel projecten het (laten) opstellen van een dergelijk (dynamisch) ondermijningsbeleid als deeldoelstelling, maar daarbij lopen ze ook tegen de (schijnbaar oneindige) grenzen van het begrip ‘ondermijning’ aan.

Er is ook weinig kennis over andere projecten die gelijkaardige thema’s adresseren. Soms wordt dit afgedaan vanuit de aanname dat het onvoldoende op de eigen context van toepassing is, maar werd er tegelijk weinig moeite gedaan om de toepasbaarheid echt te verkennen. Bovendien krijgen we signalen uit het veld dat er meer ‘centrale’ steun was verwacht om een en ander onder elkaars aandacht te brengen, meer dan tot nu toe het geval is geweest. Onze respondenten hadden verwacht dat het ministerie van Justitie en Veiligheid als financier, maar ook het LIEC/RIEC, hierin een grotere rol zouden spelen omdat zij het overzicht hebben welke projecten wel en niet gefinancierd zijn. Ook in de mid-term review (Van Haasteren et al.; p. 11) wordt aangehaald dat slechts in beperkte mate van elkaar wordt geleerd. In de recentere gesprekken horen we wel dat gebruik wordt gemaakt van het Kennisplatform Ondermijning (KPO) dat door het LIEC, de tien RIEC’s en het ATO werd ontwikkeld en een kennisbank is met een publiek toegankelijk en een besloten deel. Daarin wordt informatie over de projecten gedeeld, maar door velen wordt dit deels als ‘mosterd na de maaltijd’ gezien omdat er juist ook bij aanvang van de projecten behoefte was om van elkaar te leren.

Tot slot merken we ook op dat er bij de meeste projecten in de versterkingsbeweging in de aanpak van ondermijning weinig aandacht is voor de internationale aspecten en dynamiek van georganiseerde criminaliteit. Dit staat haaks op de internationale aard van het fenomeen drugscriminaliteit. Wanneer het probleem wel met de bredere internationale context wordt verbonden, is dit vaak afhankelijk van de persoonlijke connecties van de betrokken partner(s) eerder dan dat het binnen het project is ingebed of gaat het om locaties waar de internationale samenwerking altijd al deel uitmaakt van de aanpak door de aard van de context (denk bijvoorbeeld aan de internationale zeehaven).

Wat de mate van *gedeelde visie over de aard en ernst van de problematiek* betreft krijgen we een wisselend beeld. Zo merken we dat niet overal eenzelfde ernst van de problematiek lijkt te zijn doorgedrongen of te worden verondersteld. De visie op zowel de meer algemene thematiek

ondermijning als de specifieke problematiek die projecten aan willen pakken, varieert tussen deelprojecten en/of -gebieden. Vooral de grotere projecten met erg diverse deelprojecten krijgen hiermee te maken, maar ook kleinere projecten hebben hiermee te kampen. Dit is soms terug te leiden naar een te weinig concrete probleemdefinitie bij het schrijven van het (initiële) projectplan of tijdens het opstarten van het project. Ook Van Haasteren et al. (2020: p. 8) verwezen in hun review van de versterkingsplannen naar deze (te) snelle ontwikkeling van de plannen als oorzaak voor een “valse start”. In andere projecten zien we dat de visie op de problematiek breed wordt gedeeld, maar dan lag er vaak al een uitgewerkte probleemschets of aanleiding op tafel wanneer de projectplannen werden uitgewerkt. In weer andere projecten leken de partners de aard en de ernst van de problematiek weliswaar te erkennen, maar niettemin anders te vertalen wanneer de vraag over de aard en de oorzaken van de problematiek aan de orde kwam. Dit maakt het ontwikkelen van een gedeelde visie minder evident, maar wanneer het project erin slaagt, is de toon voor een goede voortzetting gezet.

Bij andere projecten werden tijd en energie geïnvesteerd in een gezamenlijke probleemdefinitie met alle betrokken partners, wat de projecten in latere fases ten goede zou kunnen komen. Door in het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op het thema te investeren kon de ernst ervan, die aanvankelijk soms niet voor alle (publieke en private) partners duidelijk was, scherp worden gesteld en naar de toekomst toe worden gedeeld. Daarbij zien we dat de projectleiders vaak zelf kennis hebben van en ervaring hebben met de didactiek van een lerende organisatie, die belangrijk is om de aanpak van hun problematiek van de grond te krijgen.

4.2 Gedeelde visie op de doelstelling en werkwijze

De mate waarin er een *gedeelde visie is op de doelstellingen en op de gekozen benadering* voor de aanpak van de problematiek is belangrijk voor het welslagen van de samenwerking (Van den Berg & Maas, 2013; Waardenburg et al., 2019; Fischer Bjelland & Vestby, 2017). Niet elke partner binnen de samenwerking hoeft noodzakelijk dezelfde doelstelling na te streven binnen de eigen organisatie, maar het is wel belangrijk dat de gezamenlijke doelstellingen en afspraken binnen het samenwerkingsproject worden besproken en vastgelegd om meer kennis over en commitment aan het project te bewerkstelligen.

Het aanvankelijke plan dat bij de aanvraag voor de gelden werd ingediend is bij enkele projecten nooit in een concreet plan van aanpak uitgewerkt. Daarmee blijft onduidelijk wat het project precies behelst, ontbreekt een gemeenschappelijke doelstelling en lijken diverse initiatieven naast (en door) elkaar te zijn opgezet. De meeste projecten hebben echter wel ingezet op het verder uitwerken van de plannen en het bij- of opstellen van de doelstellingen. Bij enkele van deze projecten merken we dat de doelstellingen vooral op strategisch of conceptueel niveau zijn geformuleerd, maar niet altijd op het operationele niveau worden uitgedragen. In enkele andere projecten lijkt het omgekeerde het geval; het concrete projectteam heeft eenzelfde visie over wat men zou willen doen, maar de respectievelijke organisaties waar de projectmedewerkers werken en die de knopen moeten doorhakken over de doelstellingen en werkwijze houden er een andere visie op na, die bovendien ook nogal eens tussen organisaties verschilt.

Soms is ook de concrete aanleiding voor het project (bijvoorbeeld een rapportage) niet voor alle partners in het project beschikbaar. Bij andere projecten is de diepgaande kennis over de

doelstellingen en de werkwijze van het project slechts bij enkele mensen aanwezig en is het niet altijd duidelijk of partners rond de kern die eveneens (er)kennen. Beide zaken kunnen leiden tot twijfel over hoe een andere partner in de samenwerking of operatie staat.

Doelen en ambities zijn voor diverse projecten betrekkelijk vaag geformuleerd waardoor het succes ervan moeilijk te evalueren is. Soms is de samenwerking van de publieke (en private) partners de belangrijkste doelstelling, maar wordt die niet als dusdanig geformuleerd of erkend en wordt veeleer op meer operationele resultaten ingezet.

Gelijkaardig aan wat hierboven bij de visie op het probleem werd vermeld, hebben enkele projecten uitdrukkelijk tijd genomen om de doelstellingen en werkwijze onderling scherp te krijgen. Dit leidde soms tot lange discussies omdat vaak ook de centrale concepten nog niet door iedereen op dezelfde manier werden begrepen, maar resulteerde meestal in heldere afspraken over doelstellingen, taakverdeling en werkwijze, waarbij ook interne evaluatie en reflectie een plaats kregen. Deze doelstellingen en werkwijzen werden in convenanten vastgelegd en hier wordt regelmatig naar verwezen tijdens bijeenkomsten. In enkele projecten vereiste de aanhoudende discussie het ingrijpen van de projectleiding en soms ook interne evaluaties om de neuzen dezelfde kant op te krijgen en een nieuwe start te maken.

Wat betreft de gekozen werkwijze merken we bij enkele projecten een meer uitgesproken invloed van trekkende partners, terwijl de andere partners er misschien net iets anders inzitten. De meer dominante actoren bepalen bij deze projecten de weg vooruit, maar voelen soms onvoldoende aan dat die visie en doelstellingen niet altijd worden gedeeld.

De complexiteit van de beoogde werkwijze, moeilijk te lezen documenten, gebruik van vage concepten en moeilijk te volgen communicatie omtrent doelstellingen van enkele projecten vielen ons als 'buitenstaanders' op. Deze complexiteit operationaliseren en, vooral, er een diversiteit aan beoogde partners in meenemen en het 'laten landen' lijkt ons dan ook een uitdaging van formaat.

Uit eerder onderzoek weten we dat de *doelstellingen van de publieke partners en de private partners* in de aanpak van ondermijning op gespannen voet kunnen staan (Bisschop, Roks, Staring & Brein, 2019). Dit spanningsveld merken we ten dele op bij enkele projecten waarin de samenwerking met private partners centraal staat. Soms gaat het louter om een iets andere invulling, namelijk 'ondermijning' dat voor de private partners integriteit wordt, terwijl andere private partners het zelf ook concreet over de gevaren van drugscriminaliteit voor de eigen medewerkers en organisatie hebben. Dit hangt nauw samen met een ander spanningsveld tussen het algemeen belang, namelijk de preventie van criminaliteit, en het individueel belang van een partner om zichtbaar te kunnen maken dat je meedoet (reputatiebelang). Dat werkt vervolgens door bij het *willen* (zie hoofdstuk 6).

In eerder onderzoek wordt met dat spanningsveld vooral verwezen naar economische belangen versus opsporingsbelangen. Dat vinden we hier slechts beperkt terug. Het aanwezige spanningsveld met de economische belangen lijkt vooral door de actuele corona-omstandigheden te zijn ingegeven. Aan verschillende projecten nemen bijvoorbeeld private actoren deel die door de economische omstandigheden als gevolg van de pandemie hebben moeten bezuinigen en daardoor niet altijd meer de afgesproken capaciteit en inzet kunnen leveren. We merken daarbij begrip voor elkaar door de

actualiteit veranderde doelstellingen en commitment en een bereidheid om uit te zoeken hoe binnen de mogelijkheden van elke organisatie toch nog zoveel mogelijk van de gemeenschappelijke doelstelling kan worden behaald. Bij andere projecten die op publiek-private samenwerking inzetten kan een spanningsveld ontstaan wanneer de private partijen zelf verdacht worden van criminele activiteiten. Overigens, een behoorlijk aantal van de projecten heeft de private actoren niet als partner in het project, maar eerder als doelgroep bij de aanpak van ondermijning. Er lijkt ook niet altijd zicht op wie mogelijk interessante private partners zouden kunnen zijn in de aanpak.

Diverse projecten hebben te kampen met moeilijkheden om een balans te vinden tussen de *insteek op korte termijn resultaten en de langere termijn resultaten*. Zo merkten we bij verschillende projecten een zekere spanning in de rapportages naar het ministerie toe en bij de verantwoording naar de lokale politieke overheden die regelmatig updates met concrete resultaten verwachten. Ook de tijdschors van drie jaar en de onduidelijkheid over eventuele structurele financiering spelen daarbij een rol. Dit houdt ook nauw verband met een verantwoording op basis van korte termijn resultaten (vaak operationele resultaten), terwijl de doelstellingen van de projecten beogen om maatschappelijke effecten te bewerkstelligen die pas na geruime tijd duidelijk worden – als ze überhaupt meetbaar worden. De tijd en energie die verloren gaan door de wijze van verantwoorden werd ook in de mid-term review aangehaald (Van Haasteren et al., 2020; p. 10). Daarnaast merken we dat bij enkele projecten de lange termijn doelstellingen worden gedeeld door alle partners, maar dat er op korte termijn door enkele partners wordt ingezet op eigen ‘zijprojecten’. Dit is soms vanuit een zeker ongeduld, maar meestal vanuit een wil om vooruitgang te boeken die ze in de context van de grotere projecten slechts mondjesmaat werkelijkheid zien worden. In diverse projecten werd ook verwezen naar de politieke druk op lokaal of regionaal niveau om (snel) resultaten te behalen die botsen met verwachtingen vanuit een landelijk niveau om op langere termijn een beweging in de aanpak van ondermijning in de regio of op de specifieke problematiek op gang te brengen of te versterken. Bij enkele projecten lijkt een spanningsveld te bestaan tussen de landelijke aansturing en de lokale projecten. Verschillende projecten proberen aan de hand van de methode van het Rijk Verantwoorden⁶ over hun activiteiten te communiceren en beogen dat ook voor de eindevaluatie in te zetten.

4.3 Kennis over elkaar, elkaars werkwijzen en elkaars deskundigheid

Wanneer projecten inzetten op het faciliteren van *inzicht in elkaar, elkaars deskundigheid en elkaars werkwijzen* komt men tot een betere samenwerking. Sommige projecten gebruiken daarbij zelf uitdrukkelijk het model van de lerende organisatie en hebben zelfreflectie of reflectie via klankbordgroepen hoog in het vaandel. Ze investeren daarbij in het leren kennen van elkaars werkwijzen om de talenten optimaal te kunnen inzetten voor de thema's waar energie in zit. Bij de meeste projecten zien we een duobaan voor projectleiders die de terugkoppeling en de afstemming tussen verschillende onderdelen van hun project in goede banen leiden. Het bekwame leiderschap

⁶ Rijk Verantwoorden richt zich niet alleen op het verantwoorden van resultaten maar ook op het proces daar naartoe. Het doel daarvan is niet alleen verantwoording afleggen, maar ook inzicht creëren, mobiliseren, draagvlak creëren en reflecteren. Daartoe wordt onder andere gebruikgemaakt van beeld, taal, en metaforen. Met deze vormen van verantwoording kan beter recht worden gedaan aan de complexiteit van de problematiek rondom ondermijning alsmede aan de integrale aanpak waarin resultaten vaak niet meer toe te schrijven zijn aan de inspanningen van een enkele actor (Vos & Groen, 2015; Nap & Vos, 2018; Scherpenisse & Van Twist 2019).

van de projectleiders inzake het 'in de juiste volgorde' opzetten van de *governance* structuur en daarnaast de aandacht voor zowel interne als externe communicatie worden door deelnemers van projecten genoemd als de belangrijkste succesfactoren. Enkele projectleiders hebben een behoorlijke kluit aan deze afstemming omdat hun project op zo'n grote schaal is georganiseerd, maar slagen er goed in. Bij andere projecten worden precies het gebrek aan deze heldere interne en externe communicatie en de ondoorzichtige, onlogische of zelfs afwezige *governance* structuur als belangrijkste faalfactoren genoemd. Voor andere projecten zien we dat de afstemming van taken en verantwoordelijkheden niet altijd helder is vastgelegd of zelfs niet helder aan een buitenstaander is toe te lichten. In sommige projecten gaan de projectleiders erg aarzelend te werk, mogelijk door gebrek aan mandaat en/of ervaring of omdat het plan niet realistisch is om uit te voeren. In een enkel project is er geen formele projectleider.

Er is bij de meeste projecten regelmatig overleg over de voortgang van het project in (twee)wekelijkse *meetings* met het hele team of met teams binnen de deelprojecten. Het thuiswerken heeft er bij verschillende projecten wel voor gezorgd dat de meer informele afstemming of het uitgebreider overleg zonder vast Webex/Teams tijdvak minder aan bod komt. De meetings lijken door de online context ook net iets meer geformaliseerd te verlopen waardoor het moeilijker is om vertrouwen op te bouwen. Bij grote projecten met diverse overlegstructuren en deelonderwerpen lijkt niet iedereen bekend met elkaars bevoegdheid, taak of werkwijze. In sommige deelregio's van projecten ontstaat amper kruisbestuiving, terwijl anderen gezamenlijke handavings- of kennisdelingsinitiatieven opzetten die heel positief worden ontvangen door de teamleden.

Wanneer betrokken partners het probleem louter vanuit de eigen organisatie en deskundigheid insteken is de samenwerking minder succesvol dan wanneer in het hele traject van probleemidentificatie tot -oplossing aanspraak wordt gemaakt op de diversiteit aan deskundigheid van de partners. Diverse projecten slagen erin om integraal met de problematiek aan de slag te gaan en elkaars bevoegdheden en kennis slim in te zetten. We merken bij diverse projecten echter spanningen in de fase van de uitvoering omdat de eerder toegewezen capaciteit alsnog niet voorhanden is (zie hierover ook het volgende hoofdstuk). We hebben als onderzoekers nog onvoldoende zicht op hoe de rechtshandhaving (bv. de rol van het RIEC, MIT, OM) in dit landschap beweegt en al dan niet bij diverse initiatieven aansluit.

4.4 Kennis over juridische (on)mogelijkheden om informatie uit te wisselen

Een gebrek aan kennis over de mogelijkheden (en onmogelijkheden) van het delen van informatie kan leiden tot onbegrip – en in het verlengde daarvan terughoudendheid – bij de partnerorganisaties. Wanneer partners daarentegen helderheid scheppen over welke informatie ze hebben en onder welke voorwaarden ze die kunnen delen, vergroot dit het draagvlak voor het delen van informatie. In verschillende projecten worden uitdagingen ervaren inzake informatiedeling. Soms wordt er minder informatie gedeeld dan vooraf werd afgesproken, soms lopen de partners tegen de beperkingen aan die door de privacy-verantwoordelijken van de eigen organisaties worden opgelegd, soms lijkt niet iedereen bekend met welke informatie gedeeld mag worden en op nog andere momenten is het een AVG-toets die de onmogelijkheid van de informatiedeling onder de vooropgestelde voorwaarden duidelijk maakt. Hoewel er vaak begrip is over de reden waarom bepaalde informatie niet gedeeld kan worden, zijn er ook projecten waar dat tot frustratie leidt en wordt uitgesproken dat het project daardoor minder concrete resultaten kan bewerkstelligen. Bovendien zijn er enkele projecten waarbij de informatiedeling al aan de voorkant niet helder was gemaakt – deels ingegeven door de

sneltreinvaart waarmee de projectplannen werden geschreven – waardoor men er in de uitvoering tegenaan loopt en het project feitelijk op pauze werd gezet. De oplossing hiervoor zoeken sommige projecten door zelf na te gaan wat ze dan wel kunnen delen en door na te gaan waarom ze dit misschien op voorhand verkeerd hadden ingeschat. Ze verwijzen echter wel vaak naar een oplossing of minstens een handreiking die vanuit het Rijk moet komen omdat de uitdagingen inzake informatie-uitwisseling relevant zijn voor diverse projecten. Er lijkt een professionalisering bezig inzake informatie-uitwisseling tussen publieke actoren, terwijl de informatiedeling met private partijen duidelijk wel nog versterking en verkenning behoeft.

Enkele projecten die op informatiedeling hebben ingezet, lijken te hebben onderschat dat bepaalde data überhaupt nog niet voorhanden zijn, waardoor analisten vooral met het opschonen van bestanden aan de slag moeten in plaats van met het analyseren.

5 | Kunnen

Naast kennis van zaken hebben moet de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook 'kunnen'. Het gaat daarbij onder andere om de vraag of de betrokken organisaties ook voldoende geëquipeerd zijn om uitvoering te geven aan hun ambities en welke eventuele operationele of juridische risico's die uitvoering in de praktijk belemmeren. In dit hoofdstuk staan de negen dimensies van dit 'kunnen' centraal.

5.1 Projectontwerp, besluitvormingsproces en samenwerking

Een succesvolle aanpak vereist dat aan de projecten een *duidelijk ontwerp en een helder besluitvormingsproces* ten grondslag ligt. Het blijkt dat er op dit gebied grote verschillen tussen projecten bestaan. Zoals voorheen reeds aangegeven zijn er projecten waarbij het plan, dat bij de aanvraag voor de gelden werd ingediend, niet of nauwelijks is uitgewerkt. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de projectvoorstellen op zeer korte termijn aangeleverd dienden te worden, waardoor het niet iedere partij gelukt is het project gedegen uit te werken. De tijdsdruk is wellicht ook een van de redenen waarom in veel projecten aangesloten is bij projecten en programma's die al (gedeeltelijk) operationeel waren en nu verder uitgebouwd en geïntensiveerd konden worden. Als het projectplan echter slechts summier is uitgewerkt, blijft het onduidelijk wat het project precies behelst en ontbreekt vaak een heldere doelstelling. We zien ook, dat als dergelijke projecten worden geïmplementeerd, het moeilijk blijft te bepalen wat het einddoel wordt, omdat doelen mee verschuiven met de ontwikkeling van de projecten. Tevens bestaat het risico dat projecten steeds verder uitdijen wanneer de scope van projecten niet duidelijk is. Enkele projecten zijn misschien zelfs zo groot geworden dat het managen een serieuze uitdaging gaat vormen. Een aantal projecten slaagt er daarentegen juist heel goed in die scope te bewaken en daardoor ook eerder tot resultaat te komen.

In tegenstelling tot projecten waar het plan niet uitgekristalliseerd is, zijn er ook projecten die onder leiding van procesarchitecten tot in detail uitgewerkt zijn en waarbij de assumpties en doelen uitgebreid zijn geformuleerd. Ondanks dat een sterk concept waarin bijvoorbeeld doelen zijn gesteld, taken zijn verdeeld, en een tijdplanning is opgenomen een essentiële basis vormt, zien we ook dat daarmee de vlotte operationalisering van zo'n plan niet altijd vanzelfsprekend is. Het vertalen van zo'n sterk uitgedacht concept naar de werkvloer blijkt een uitdaging.

Verder zijn er duidelijke verschillen tussen projecten vanwege het feit dat sommige projecten verder bouwen op bestaande initiatieven. Daar bestaat vaak al een voorsprong omdat de inhoud van het project dan al verder is uitgekristalliseerd en men een bestaande dynamiek kan intensiveren, terwijl in geheel nieuwe projecten die basis zelf nog moet worden gelegd. Geheel nieuwe projecten lijken dan ook meer onder druk te staan omdat daar alles nog moet gebeuren en vanaf de grond opgebouwd moet worden. Dat kost veel tijd en energie. Daarnaast zien we dat door opstartperikelen projecten ook op achterstand komen omdat het lang duurde voordat de financiering geregeld was of omdat actoren onderling de tijd nodig hebben om de uitvoeringsagenda duidelijk te krijgen. Voor projecten bleek het ook nogal eens een uitdaging om de juiste kennis en *knowhow* te verwerven, waardoor projecten ook niet vlot tot ontwikkeling kwamen. Ondanks dat projecten die aansluiten bij of voortbouwen op lopende programma's en initiatieven doorgaans sneller van start gingen, blijkt ook in die projecten in het verder bestendigen een grote uitdaging te liggen.

Om samen te kunnen werken is het namelijk belangrijk dat *relevante actoren bij het project en de besluitvorming worden betrokken*. Uit de mid-term review (Van Haasteren et al., 2020: p. 10) kwam reeds naar voren dat het planmatig en programmatisch werken, waardoor een bredere verbinding en inbedding ontstaat, niet overall vanzelfsprekend is. We zien dat integraliteit ook voor andere uitdagingen zorgt. Ten eerste kan men door het integrale karakter moeilijker de scope van het project bewaken, omdat steeds nieuwe partners relevant zijn en in het proces worden betrokken. Verder zien we de publiek-private samenwerking in de meeste projecten terugkomen. Publieke samenwerking voert echter veelal de boventoon, waarbij de private actoren vooral een doelgroep van de publieke samenwerking zijn. Daar waar ingezet wordt op de samenwerking met private actoren blijkt het voor veel projecten moeilijk om bruggen te slaan naar private partners. Eens aan boord, kan het een uitdaging zijn om private partners aan boord te houden, bijvoorbeeld omdat het belang voor een langdurige of structurele betrokkenheid voor private partijen niet altijd evident is. Voor anti-ondermijningsprojecten is een structurele samenwerking met private partners vaak wel cruciaal, omdat het een manier is om inzicht in toch vaak gesloten gemeenschappen of sectoren te krijgen. Ook hebben publieke actoren vaak niet de capaciteit om daar permanent aanwezig te zijn. Men is dus aangewezen op andere private actoren, maar de ogen en oren van deze partners compenseren dit gebrek aan publieke capaciteit niet. Wat vaak een nauwe betrokkenheid van private actoren beperkt, is dat deze partijen vooral bij preventie betrokken kunnen worden en informatiedeling bij repressie – vanwege de juridische barrières – moeilijker te verwezenlijken is. Dit terwijl de behoefte bij private partijen – ongeacht of het nu gaat om vissers, boeren, banken of havenbedrijven – groot is om van de publieke partners enige vorm van terugkoppeling te ontvangen over de resultaten van de geleverde inspanningen. In een paar projecten zijn creatieve oplossingen bedacht om in die behoefte te voorzien, al dwingen opsporings- en vervolgingsbelangen soms tot een terugkoppeling op een iets hoger abstractieniveau. Er zijn grenzen voor private actoren als het gaat om het kunnen uitoefenen van anti-ondermijningstaken. Private actoren zijn hier niet op toegerust en hebben niet de (juridische) middelen en bescherming die publieke actoren genieten (De Jong & Cels, 2015). Daarnaast is het zo dat het samenbrengen van personen uit diverse geledingen voor relevante inzichten kan zorgen, maar het zijn geen deskundigen. De ervaringen bij sommige projecten roepen tevens de vraag op wie in het kader van de samenwerking de regie zou moeten voeren. Het lijkt er in bepaalde gevallen namelijk op dat de publiek-private samenwerking aan kracht en dynamiek inboet zodra de publieke partijen daarin te nadrukkelijk de regie gaan voeren.

Wat de *samenwerking* betreft valt op dat in projecten weinig aansluiting wordt gezocht bij andere, gelijksoortige projecten en als dit wel het geval is dan blijkt die aansluiting moeizaam tot stand te komen. Hierdoor wordt het vermogen om van elkaar te leren beperkt. Tegelijkertijd zien we dat de versterking aanpak ondermijnende criminaliteit heeft geresulteerd in een substantiële toename van het aantal verschillende projecten en het aantal actoren en samenwerkingsverbanden dat zich met ondermijnende criminaliteit bezighoudt. Hierdoor is een al druk bezaaid veld overspoeld met nieuwe initiatieven, projectorganisaties en platforms voor informatie-uitwisseling. Deze overgeorganiseerdheid zorgt voor een bijna onoverzichtelijke complexiteit, waardoor men moeilijk zicht krijgt op wat elders speelt.

Om projecten te kunnen operationaliseren en samen te kunnen werken *dienen deelnemers mandaat te hebben vanuit hun eigen organisatie*. Niet voor alle projecten blijkt een duidelijk mandaat te bestaan, wat uiteindelijk ten koste gaat van de uitvoeringskracht. Het komt voor dat het beleid met betrekking tot doel- en taakstelling onduidelijk blijft, waardoor projectactoren steeds veel tijd kwijt

zijn aan het ophelderen van deze aspecten. Een gebrek aan mandaat kan er toe leiden dat men gaat innoveren om de zaken toch voor elkaar te krijgen. Men probeert weg te denken van wat niet kan en legt de focus op wat wel kan en mag. Zo is *learning by doing* wel een onderdeel van innovatie, maar tegelijk zorgt dat ervoor dat men tijd en energie in iets steekt, soms ook zonder uitzicht op concreet resultaat. Daarnaast komt het soms voor dat personen binnen een project zelfstandig afwegingen maken, interventies uitvoeren of op een alternatieve wijze het doel van het project proberen na te streven. Dit kan tot situaties leiden waarin handelingen niet ondersteund worden en er kritiek ontstaat. Daarnaast zijn dergelijke informele werkprocessen vanuit het borgingsprincipe kwetsbaar. Om daadkrachtig te kunnen handelen is dus een duidelijk mandaat van hogerhand vereist. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat een mandaat ook te eng geformuleerd kan zijn en dan werkt het beperkend. Daarnaast werd verschillende keren verwezen naar de hoge mate van *red tape* – stroperigheid – bij sommige organisaties. De besluitvorming loopt binnen die organisaties over zoveel schijven, dat de slagvaardigheid van het project wordt aangetast. Projectteams waarin personen aan tafel zitten die gemandateerd zijn om beslissingen te nemen, of die directe lijnen hebben naar leidinggevenden die groen licht kunnen geven, kunnen in de regel sneller de stap van plan naar concrete actie maken.

5.2 Evalueren en leren

Om het project te laten slagen is het belangrijk dat duidelijk is via welke weg of met behulp van welke middelen de gestelde doelen behaald kunnen worden. Er moet duidelijk worden gemaakt *welke stappen in het proces tot de gewenste uitkomsten leiden*. Door gedurende de looptijd van het project te *evalueren en te reflecteren* wordt informatie verzameld die gebruikt kan worden om punten van verbetering of successen van de samenwerking in kaart te brengen en door te voeren. Het gaat hier om het lerend vermogen van de organisatie.

In projectplannen wordt er wel geduid dat ‘gemeten’ en gereflecteerd moet worden, maar in de praktijk blijkt dit niet vanzelfsprekend te zijn. Sommige projecten zijn wel heel sterk opgezet vanuit het idee van lerende organisaties, met reflectiesessies/stocktakes⁷ et cetera, maar uit de gevoerde gesprekken komt ook naar voren dat als er geëvalueerd wordt, dit vaak een externe evaluatie lijkt te zijn. Intern reflecteren blijkt bij een aantal projecten toch veel minder inherent aan het uitvoeringsproces te zijn. Uit de gesprekken komt naar voren dat individuele betrokkenen wel reflecteren op hun ervaringen, maar dat dit niet structureel en collectief gebeurt. Hierdoor blijven waardevolle gegevens en lessen hangen in de hoofden van de betrokkenen. Voorts blijkt dat indicatoren om succes te meten niet altijd zijn vastgesteld, maar gezien de complexiteit van de projecten blijft dat überhaupt een uitdaging. Een goede (interne) evaluatie veronderstelt toch al snel een wetenschappelijke basis, welke niet overal aanwezig is. Daarnaast blijkt dat binnen projecten ook verschillende visies kunnen bestaan over wanneer een project succesvol is of wanneer doelen wel of niet zijn bereikt. Ook bestaat er een spanning tussen wat politiek een succes is en wat op projectniveau voor een organisatie een succes is. We zien dat doorgaans de ambities van de projecten en de betrokkenen zeer hoog zijn, maar dat – mede gezien de grote tijdsdruk op projecten – niet altijd is nagedacht over hoe te bepalen is of die ambities verwezenlijkt worden en hoe de verwezenlijking geoptimaliseerd kan worden. Bovendien zijn sommige projecten zo omvangrijk en complex dat het operationaliseren en meten van succes ingewikkeld is.

⁷ Stocktakes zijn verantwoordingsmomenten binnen de Field Lab methodiek, ontwikkeld door de universiteiten van Harvard, Oxford en Tilburg (Waardenburg, Groenleer & De Jong, 2020).

5.3 Governance, leiderschap en communicatie

Wat de *governance*structuur betreft vinden we onder de projecten voorbeelden van *participant-governed networks* en *lead organization-governed networks* (Provan & Kenis, 2008). In een *participant-governed network* hebben de verschillende organisaties die binnen het project samenwerken allemaal in min of meer gelijke mate de regie. Er is niet één organisatie die boven de anderen staat. De samenwerking vindt meestal plaats tussen alle organisaties onderling. De resultaten van het project hangen dan ook af van de acties van elke organisatie afzonderlijk waarmee zij een gemeenschappelijk doel trachten te bereiken. In een *lead organization-governed network* ligt, zoals de naam al impliceert, de regie voornamelijk bij één organisatie. Deze organisatie coördineert de belangrijkste activiteiten en besluitvorming binnen het netwerk en heeft dus meer macht dan de andere organisaties. In een aantal van de bestudeerde projecten is uiteindelijk een tussenvorm ontstaan, waarbij de regie officieel ligt bij een bepaalde instantie, maar in de praktijk de projectleider niet de macht en middelen heeft om daadwerkelijk regie te voeren. Bepaalde projecten zijn ook ingestoken vanuit het idee dat een regievoerder niet bij voorbaat is aangewezen, om zo bij de afzonderlijke partners de verantwoordelijkheid neer te leggen waardoor er door eigenaarschap een synergie op gang dient te komen. In de praktijk lijkt dit niet erg goed te werken en zien we dat onvoorzien een actor deze rol naar zich toe trekt en probeert de organisatie van het proces in goede banen te leiden. De uitdaging ligt hier in het maken en verhelderen van de afspraken over de taken, verantwoordelijkheden en de te verwachten inspanningen van de betrokken partijen. Ook is het in een aantal projecten zaak om de rol, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de coördinator te expliciteren en meer aandacht te besteden aan het monitoren van de naleving van gemaakte afspraken.

De *governance*-structuur werkt door in het *projectleiderschap*. In verschillende projecten ligt het projectleiderschap bij een enkele organisatie en/of persoon, in andere projecten is het projectleiderschap formeel bij een organisatie en/of persoon belegd, maar worden de verantwoordelijkheden in de praktijk gedeeld door de verschillende partners en in weer andere projecten is de projectleiding als duobaan bij twee kernpartners in de samenwerking neergelegd (bv. Gemeente en OM, politie en OM).

In verschillende projecten investeren de projectleiders veel tijd in het afstemmen van de doelstellingen en het projectplan. Zij hebben oog voor het geheel, voelen de situatie goed aan en weten zo draagvlak te creëren binnen en voor hun aanpak. De regie nemen en voeren is essentieel, maar door een te strakke sturing kan er ook onvoldoende eigenaarschap bij de betrokkenen gelegd worden en bij degenen die na afloop van de projectfase de samenwerking moeten continueren. Omgekeerd zien we dat er in projecten ook veel ruimte is om te experimenteren, bijvoorbeeld vanuit deelprojecten zelf. We zien dat daardoor ook dingen die niet succesvol zijn en zich minder voortvarend ontwikkelen betekenisvol zijn voor actoren omdat daar ook waardevolle lessen uit kunnen worden getrokken. De projecten moeten vaak innovatief zijn, dus er moet ruimte en tijd zijn om te experimenteren, maar we zien hier een spanning met signalen die we ontvangen dat er ook veel druk is om binnen projecten met concrete resultaten te komen. Dit zet de integrale uitvoering onder druk, omdat resultaten monodisciplinair vaak sneller/makkelijker te behalen zijn. Daar waar in bepaalde projecten de regie te sturend is, zien we ook projecten waar als gevolg van het ontbreken van een duidelijke regie en *governance*-structuur een wildgroei aan overlegstructuren is ontstaan en er een gebrek aan afstemming is. De regie is dan vooral op deelprojectniveau te vinden en een overkoepelende regie ontbreekt.

Verder is kenmerkend dat de regie vooral ook ligt bij gedreven leiders, die een essentiële rol spelen als aanjagers en kartrekkers, maar dit maakt een project ook kwetsbaar als die persoon wegvalt. We zien namelijk dat vaak sprake is van veelvuldige persoonswisselingen in projecten, waardoor kartrekkers weg kunnen vallen, maar er ook ervaring verloren gaat als de *lessons learned* niet goed in de organisatie geborgd worden. Vanwege het integrale karakter van de projecten speelt netwerkend samenwerken een grote rol. Er wordt door veel mensen aangegeven dat fysiek bij elkaar komen en samenwerken van cruciaal belang is om projecten te kunnen realiseren omdat er zo vertrouwen wordt opgebouwd. Door direct met elkaar in contact te staan zijn de lijnen ook kort en kan er pragmatisch en sneller gehandeld en gecommuniceerd worden.

Idealiter wordt over het project en de voortgang daarvan zowel binnen de deelnemende organisaties als ook naar buiten toe *helder en eenduidig gecommuniceerd*. Het blijkt dat niet in alle projecten medewerkers van de deelnemende organisaties met enige regelmaat worden bijgepraat over de ontwikkelingen en geboekte resultaten. Vaak is dit aspect dan al in het projectplan niet concreet uitgewerkt. Dat geldt ook voor de terugkoppeling naar relevante derden. Daar is bij een aantal projecten niet goed over nagedacht. Het moet daarbij wel erkend worden dat, gezien de aard van bepaalde projecten, er weinig echt tot de verbeelding sprekende succesmomenten zijn. Dit bemoeilijkt de mogelijkheid tot concrete terugkoppeling. Dan is het belangrijk om ook kleine successen te benadrukken. Ondanks dat bij een aantal projecten het communicatieaspect onderbelicht is gebleven, zijn er ook projecten waar het communicatieplan al bij aanvang centraal stond. Ook maken verschillende projecten gebruik van Rijkser Verantwoordden, al is dat deels ook afhankelijk van hoe vanuit RIEC-niveau aangestuurd wordt op de communicatie binnen de gehele programma-aanpak.

Integraal samenwerken, maar ook de communicatie naar derden, vereist dat actoren *duidelijk met elkaar kunnen communiceren*. Een aantal projecten maakt daartoe gebruik van aantrekkelijke en aansprekende animaties, duidelijke websites met informatie, folders voor medewerkers, overzichtelijke en begrijpelijke presentaties et cetera. We zien echter ook dat er veel vakjargon gehanteerd wordt en partijen versluierende taal en concepten hanteren die een heldere communicatie verhinderen, omdat er niet door iedereen hetzelfde onder wordt verstaan. Een concreet voorbeeld betreft het concept 'complexe adaptieve systemen', een in de aanpak van ondermijnende criminaliteit populaire term om de structuur en dynamiek van criminele netwerken te duiden, waarvan ook door de betrokkenen zelf wordt aangegeven dat eenieder het net weer op een andere manier uitlegt.

5.4 Capaciteit

Om projecten te verwezenlijken is de nodige *capaciteit* vereist, maar dat capaciteitsvraagstuk verschilt per project alleen al vanwege de omvang van de afzonderlijke projecten. Er zijn projecten die door één persoon worden uitgevoerd en er zijn programma's waar tientallen mensen bij betrokken zijn en die zich uitsplitsen in allerlei sub-projecten en proeftuinen. Het lijkt erop dat de kleinere projecten in termen van capaciteit minder problemen ondervinden. Doordat ze minder capaciteit en middelen vereisen zien we dat daar capaciteit makkelijker gegarandeerd kan worden. Grote projecten en programma's daarentegen lijken door de ambitie en diverse uitdagende deelonderwerpen alsmat uit te dijen en dit zet de beschikbare capaciteit onder druk. Die druk lijkt te worden versterkt door het integrale karakter van projecten. Aan de voorkant worden projecten afgebakend, maar zodra men integraal aan de slag gaat blijken er veel meer zaken relevant te zijn dan in eerste instantie werd

voorzien. Zelfs wanneer binnen een project capaciteit geoormerkt is, kan dit nog niet voldoende zijn omdat de medewerkers veelal afhankelijk zijn van de aanvullende diensten van andere actoren en die capaciteit is vaak niet gegarandeerd. Zo kan men op projectniveau aanjagen, maar op lokaal niveau is opvolging slechts een van de vele taken. We merken bij het verwerven van capaciteit dat het netwerk van informele contacten vaak een belangrijke rol speelt. Het 'kunnen' uitvoeren hangt dan samen met 'de wil' van betrokkenen. Men is dan bereid elkaar te helpen omdat men elkaar goed kent. Voor het slagen van projecten is de context waarin ze opereren bepalend. Het vermogen om projectdoelen te behalen is dus in grote mate afhankelijk van omgevingsfactoren. We zien dat projecten dus niet alleen de capaciteit moeten hebben om zaken intern te realiseren, maar ook extern de juiste randvoorwaarden moeten creëren en managen. Dat laatste is vaak niet voorzien in de projectplannen.

Wat verder uit veel gesprekken naar voren komt, is dat de werkzaamheden die gekoppeld zijn aan de projecten er veelal bijgekomen zijn naast reeds bestaande reguliere werkzaamheden. Het is dus in feite extra werk dat verricht moet worden door mensen met een vaak al overvolle agenda. Dan komt het veelal aan op gedrevenheid van de betrokkenen, hetgeen de capaciteit kwetsbaar maakt.

Ook blijkt dat het aantrekken en vasthouden van relevant personeel een uitdaging vormt. Dit wordt ook in de mid-term review bevestigd (Van Haasteren et al., 2020: p. 9). Kenmerkend zijn verder de vele personeelwisselingen en de grote afhankelijkheid van externen, zoals consultants en ingehuurde analisten. Het vasthouden van mensen is mede een uitdaging vanwege de tijdelijkheid van de financiering en de onzekerheid die dat met zich brengt. Zelfs als er voldoende middelen zijn, blijkt het een uitdaging om mensen met de juiste kennis, kunde en ervaring te werven en te behouden. Ook beconcurreren organisaties elkaar in het aantrekken van de juiste mensen. Dit heeft zijn weerslag op de uitvoeringskracht, omdat hierdoor bijvoorbeeld bepaalde analyses simpelweg niet uitgevoerd kunnen worden. Naast capaciteitstekorten zien we ook situaties waarbij de beschikbare capaciteit niet optimaal wordt benut. Teams zitten soms bijna letterlijk te wachten op concrete casuïstiek om mee aan de slag te gaan. Er kan dus veel spelen in termen van ondermijnende criminaliteit, maar dat betekent niet dat dit altijd opgewerkt wordt tot voor een project relevante casuïstiek.

5.5 Borging

Om de versterkingsbeweging tegen ondermijnende criminaliteit structureel in te bedden moet er binnen de projecten voor gezorgd worden dat *leerervaringen worden vastgelegd en met elkaar worden gedeeld*. Daarnaast dient men het project institutioneel te borgen, zodat de werkzaamheden verder kunnen worden uitgevoerd na afloop van de middelen. Uit de gesprekken komt naar voren dat deze institutionele verankering of borging een grote uitdaging is. Zoals reeds aangegeven wordt er niet altijd (structureel en collectief) gereflecteerd en worden *best practices* nog beperkt opgesteld en gedeeld. Daarnaast bestaat slechts in beperkte mate kruisbestuiving tussen projecten. In dit verband wordt wel het nodige verwacht van het recent ingerichte Kennisplatform Ondermijning (KPO). Een leidend probleem als het gaat om borging is verder het inherente projectmatige karakter van de samenwerking. Hoe voorkom je dat na afloop van het project de samenwerking 'verdamp't? De projecten zijn kort, terwijl de aanpak van ondermijning een lange adem vereist.

6 | Willen

Samenwerking wordt in de praktijk ook beïnvloed door het enthousiasme van de betrokkenen voor de aanpak en de bereidheid om de samenwerking gezamenlijk tot een succes te maken. In dit laatste resultatenhoofdstuk staan de verschillende dimensies van dit ‘willen’ centraal.

6.1 Gedeelde *sense of urgency*

Een succesvolle aanpak van de complexe problematiek waar het bij ondermijning om gaat vergt in de eerste plaats een gedeelde *sense of urgency* om de problematiek gezamenlijk aan te pakken. Dit betekent niet alleen dat de betrokkenen een gezamenlijke visie hebben over hoe de problematiek moet worden aangepakt, maar ook dat de noodzaak wordt erkend om daar gezamenlijk iets aan te doen. Van die gedeelde *sense of urgency* hebben we een wisselend beeld gekregen.

Zoals eerder onder ‘kennen’ besproken is, hebben de verschillende ondermijningsprojecten niet allemaal eenzelfde start gehad. Sommige projecten versterkten reeds bestaande initiatieven waar een gedeelde *sense of urgency* al aanwezig was of waar al met verschillende partners werd samengewerkt. In andere projecten moesten probleemdefinitie en projectplan vanaf de start nog worden op- of bijgesteld, waardoor ook de urgentie ten aanzien van de ernst van de problematiek en de wil om die problematiek gezamenlijk aan te pakken gaandeweg de rit moesten worden ontwikkeld. In weer andere projecten zien we dat deze sterk monodisciplinair zijn ingestoken, dat wil zeggen dat de verantwoordelijkheid voor en de organisatie van het project bij één organisatie zijn belegd alsook dat de financiering aan één organisatie is toegekend. Hoewel die projecten evengoed integraal van opzet zijn en de samenwerking met andere organisaties wordt gezocht, zijn de visie op de onderliggende ondermijningsproblematiek en het daarop gebaseerde plan van aanpak veelal vanuit die ene organisatie tot stand gekomen. Dat heeft duidelijke voordelen – er hoeft immers minder overlegd en afgestemd te worden – maar het betekent ook dat die gedeelde urgentie en de wil om gezamenlijk op te treden soms moeilijker van de grond komen.

Daar komt bij dat, om de aanpak te doen landen, in de praktijk men in veel projecten afhankelijk is van de bereidheid van actoren in de lokale context die veelal geen onderdeel uitmaken van het projectteam, denk bijvoorbeeld aan verschillende (deel)gemeenten of branches. Daar draagvlak creëren en behouden is moeizaam, soms vanwege de economische realiteit waar vooral private partijen mee te maken hebben, maar ook door de waan van de dag waarin de aanpak van ondermijnende criminaliteit slechts één van de urgente thema's is waar lokale actoren mee te maken krijgen. In vrijwel alle projecten geeft men dan ook aan betrekkelijk veel zendingswerk te hebben moeten verrichten om de urgentie van de ernst van de problematiek breed erkend te krijgen. Toch is dat lang niet overal gelukt. In verschillende projecten is er daarom voor gekozen om deelprojecten of locaties af te stoten waar het ondanks al die investeringen niet is gelukt om partnerorganisaties te enthousiasmeren en te mobiliseren en de aanpak van de grond te krijgen. Hoewel de betrokkenen in die projecten aangeven achteraf te lang te hebben doorgemodderd, kan men zich nu wel richten op die onderdelen van het project waar het meest kan worden bereikt.

Ook zien we in de projecten verschillen in het draagvlak op bestuurlijk en leidinggevend niveau voor de aanpak. Zo zijn er projecten waar het bestuur of de top van de betrokken organisaties al bij aanvang bij het project betrokken waren en de aanpak niet alleen op de achtergrond ondersteunen, maar ook actief uitdragen en daarmee verder draagvlak creëren voor die aanpak. “Een burgemeester die actief

geïnteresseerd is in en vragen stelt over het project en de voortgang van de aanpak zorgt voor een andere houding binnen de gemeente en meer energie voor de aanpak”, zo stelt een van onze respondenten. Tegelijkertijd zien we ook projecten waarin dat draagvlak gaandeweg het project moest worden gezocht alsook projecten waar de betrokkenen zelf lange tijd gedacht hebben zelf vooruit te kunnen, maar uiteindelijk tegen het gebrek aan bestuurlijk of leidinggevend draagvlak aanlopen. Die verschillen zijn er soms ook al binnen een project; bijvoorbeeld wanneer het bestuur in de ene (deel)gemeente de aanpak omarmt, terwijl aan de aanpak in een andere (deel)gemeente minder urgentie wordt gegeven. Dergelijke verschillen hebben uiteindelijk wel gevolgen voor de gekozen werkwijze en aanpak, en leiden er in sommige gevallen toe dat delen van het project uiteindelijk niet van de grond zijn gekomen.

Samengevat, ondanks dat de *sense of urgency* en de *wil om samen te werken* binnen en tussen projecten wisselt, overheerst volgens de betrokkenen het gevoel dat als er iets is dat de versterkingsimpuls ondermijning heeft bereikt dan is het wel dat in het land “het licht over de ernst van ondermijnende criminaliteit is aangegaan”.

6.2 Cultuur, gewoonten, routines en belangen

Naast een gedeelde *sense of urgency* is het van belang dat de *cultuur, gewoonten, routines en belangen* van de betrokken partnerorganisaties de wil tot samenwerking niet in de weg zitten, maar juist ten behoeve van die samenwerking worden ingezet. Dat vraagt dat de partnerorganisaties zich bewust zijn van elkaars cultuur, gewoonten, routines en belangen, onderlinge verschillen erkennen en ook bereid zijn om kritisch naar zichzelf of bestaande praktijken te kijken met het oog op de samenwerking, deze aan te passen en concessies te doen. Naarmate meer partijen betrokken zijn bij de samenwerking kan het complexer zijn om oog te hebben voor deze verschillen. Bovendien vindt samenwerking op verschillende niveaus plaats: binnen (deel)projectteams, binnen organisaties en tussen organisaties. Op al die niveaus zien we verschillen in cultuur, gewoonten, routines en belangen die indien onvoldoende onderkend de gezamenlijke doelstellingen en de wil om samen te werken in de weg kunnen zitten.

Zo is onder de noemer ‘kennen’ reeds ingegaan op de omgang met verschillen in belangen tussen publieke en private partners binnen projecten, maar ook in de publieke sector zien we onderlinge verschillen in cultuur en gewoonten. Zo zijn er organisaties waar het gebruikelijk is dat medewerkers elke paar jaar van functie wisselen. Wanneer dit echter betekent dat mensen midden in een project van functie wisselen, gaat het reeds opgebouwde vertrouwen (zie verder hieronder) snel verloren en dat maakt de samenwerking lastig. Ook hebben we binnen projecten verschillen geconstateerd tussen analisten en zogeheten ‘interventionisten’. De eerste groep medewerkers benadert de problematiek meer vanuit de *intelligence*, die met een zekere wetenschappelijke conceptuele bril wordt geanalyseerd. De tweede groep vertegenwoordigt het ‘doe’-vermogen binnen projecten en zorgt ervoor dat analyse wordt omgezet in concrete acties in de praktijk. In de meeste projecten zijn beide expertises nodig, maar wanneer veel tijd en energie verloren gaat aan de discussie over welke weg moet worden bewandeld kan dat een wissel trekken op de benodigde teamspirit. In sommige projecten hebben we zelfs gezien dat medewerkers uiteindelijk zijn vertrokken omdat de werkzaamheden niet goed aansloten bij het beeld dat zij van het project hadden. In vergelijkbare zin botsen soms de belangen van partijen die voornamelijk vanuit preventief oogpunt handelen (bijvoorbeeld Veiligheidshuizen, maatschappelijke hulpverlening) en de belangen van de meer klassieke strafrechtelijke organisaties (politie en het OM) die gewend zijn meer vanuit repressie te

denken. Daarbij creëert de oplossing van de ene samenwerkingspartner soms zelfs het probleem voor een andere samenwerkingspartner.

6.3 Wederzijds vertrouwen en begrip

Het zal geen verbazing wekken dat vertrouwen een *conditio sine qua non* is voor succesvolle samenwerking (Van den Berg & Maas, 2013; Bisschop et al., 2019; Waardenburg et al., 2019; Den Boer, 2020). Daarbij gaat het om vertrouwen in elkaars kennis en kunde en erop kunnen vertrouwen dat afspraken worden nagekomen, maar het gaat ook over begrip voor elkaars cultuur, belangen en werkwijzen. Vertrouwen en begrip zijn niet alleen nodig *om* samen te werken, maar kunnen ook alleen maar worden opgebouwd *door* samen te werken. Hoe beter de samenwerking verloopt, hoe meer vertrouwen de afzonderlijke partners zullen hebben in de samenwerking.

In vrijwel alle projecten die we volgen hebben de betrokkenen aangegeven het onderschat te hebben hoeveel tijd en energie het kost om elkaar goed te leren begrijpen en vertrouwen op te bouwen (zie ook Van Haasteren et al., 2020; p. 10). In verschillende projecten is vanaf het begin veel geïnvesteerd in het onderhouden van formele en informele contacten door regelmatig overleg te voeren, waarin aandacht is voor een goede werksfeer en ruimte is voor verschillende visies en ervaringen. In sommige projecten is er (*pré*-Corona) in een Fieldlab-achtige omgeving in een min of meer ‘gedwongen’ setting aan het opbouwen van dat vertrouwen gewerkt. Tegelijkertijd zijn er ook projecten waarin betrekkelijk weinig is geïnvesteerd in onderlinge contacten. Dat heeft als gevolg dat onbegrip over elkaars cultuur en werkwijzen het project voortdurend parten speelt en steeds opnieuw discussie wordt gevoerd over probleemdefinities en keuzes die aan het project ten grondslag liggen.

Voor het opbouwen van vertrouwen zijn fysieke bijeenkomsten en informele netwerken van cruciaal belang. Is dat onder normale omstandigheden al ingewikkeld, de Covid-19-crisis heeft dat nog veel moeilijker gemaakt. Bovendien is vertrouwen ook sterk persoonsafhankelijk en daardoor kwetsbaar, zeker in een veld waarin – zoals in de vorige paragraaf al duidelijk is geworden – het verloop van medewerkers relatief hoog is en het moeilijk blijkt te zijn vacatures op te vullen. In sommige projecten hebben de betrokkenen dat vertrouwen steeds opnieuw moeten opbouwen.

Bouwen versus daadkracht tonen

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit vooral een kwestie is van de lange adem. In verschillende projecten heeft men langdurig moeten investeren in het zichtbaar maken van de ernst van de problematiek, in het creëren van draagvlak en vertrouwen bij verschillende partners en in het begrijpen van elkaars cultuur, belangen, kennis en expertise. Die lange adem staat tegelijkertijd op gespannen voet met de wens vanuit het veld om resultaten zichtbaar te maken. In sommige projecten zijn er nog weinig concrete resultaten geboekt (zie tevens Van Haasteren et al., 2020: pp. 7-8). In andere projecten leeft het idee dat iedereen naar het betreffende project kijkt, waardoor een zekere koudwatervrees bestaat om over het project naar buiten te treden. In weer andere projecten kost het veel moeite om tussen de verschillende partners overeenstemming te bereiken over wanneer en hoe over het project gecommuniceerd moet worden.

Het nog niet kunnen of willen delen van resultaten kan echter wel de sfeer negatief beïnvloeden en de motivatie van afzonderlijke betrokkenen doen afnemen. Verschillende projecten slagen er niettemin in om in die behoefte te voorzien door een uitgebalanceerde (sociale) mediastrategie te hanteren waarmee frequent wordt gedeeld waar het project mee bezig is, zonder altijd ook direct

concrete resultaten te delen. Dat vergt echter wel een gedeelde visie op communicatie en hoe dat ten behoeve van het project en de samenwerking kan worden ingezet.

6.4 Enthousiasme, energie en *drive*

Tot slot hangt het succes van de samenwerking in de aanpak van ondermijnende criminaliteit natuurlijk samen met het enthousiasme, de energie en *drive* van de verschillende partners voor de aanpak en de bereidheid om daar gezamenlijk een succes van te maken. We hebben geconstateerd dat de versterkingsgelden aanvankelijk veel energie en enthousiasme hebben losgemaakt. Door de versterkingsgelden konden lang gekoesterde wensen met betrekking tot de aanpak van (drugserelateerde) ondermijnende criminaliteit worden waargemaakt, kon in pilotvorm worden geëxperimenteerd met nieuwe aanpakken en interventies en konden bestaande initiatieven worden versterkt, doorontwikkeld of elders worden uitgerold. In de meeste projecten zijn de betrokkenen dan ook met veel enthousiasme, grote betrokkenheid en *drive* om van de aanpak een succes te maken aan de slag gegaan.

Tegelijkertijd moeten we constateren dat het fundament van dat enthousiasme betrekkelijk smal is. Zo hebben we in alle projecten de betrokkenen de vraag voorgelegd in hoeverre de aanpak persoonsafhankelijk is. De meeste betrokkenen bevestigen dat de projecten ‘gedragen’ worden door een relatief kleine groep, zeer gemotiveerde en betrokken personen. Ook leunt een aantal projecten nog sterk op de initiators van het project. Dat maakt het enthousiasme kwetsbaar, zeker in een veld dat – zoals we eerder al hebben gezien – kampt met capaciteitsproblemen en een relatief hoog verloop van medewerkers.

Ook merken we dat hoewel er veel *drive* en enthousiasme is met betrekking tot het doel van de verschillende projecten, namelijk de ondermijnende criminaliteit een slag toebrengen, veel energie ‘weglekt’ in het systeem, zoals een van de projectleiders het treffend verwoordde. Zoals eerder opgemerkt, is veel tijd en energie gaan zitten in overleg en afstemming, verantwoording en administratie. Ook is het feit dat verschillende organisaties met verschillende datasystemen of online vergadertools werken die niet goed op elkaar zijn afgestemd een bron van frustratie. Dat neemt niet weg dat er in verschillende projecten veel tijd en energie is geïnvesteerd in het borgen van dat enthousiasme binnen het projectteam en in het aanwakkeren van het enthousiasme voor de aanpak in het veld en bij het bredere publiek. Er worden bijvoorbeeld geregeld inspiratiesessies georganiseerd en er is vanaf de start van het project nagedacht over een uitgebalanceerde (sociale) mediastrategie om ook anderen te informeren over en te enthousiasmeren voor de aanpak. Ook is er in verschillende projecten ruimte en vertrouwen om te experimenteren met verschillende aanpakken. Hoewel experimenteren ook betekent dat dingen soms niet lukken en dat de voortgang soms minder is dan gepland, creëert het ook vrijheid en eigenaarschap bij de leden van het projectteam, wat cruciaal is voor het enthousiasme. Het is voor projectleiders dus voortdurend balanceren tussen enerzijds voortgang bewaken en daardoor redelijk strak aansturen en anderzijds ruimte en vertrouwen creëren om het enthousiasme te behouden. Daar komt bij dat projectleiders onder invloed van het thuiswerken meer dan ooit aandacht moeten hebben voor het energiemangement binnen hun team(s). In verschillende projecten wordt dan ook veel aandacht besteed aan hoe het met iedereen gaat en wordt geregeld gedacht aan het sociale aspect door teamleden bijvoorbeeld een kleine blijk van waardering te sturen of door het organiseren van informele online-bijeenkomsten.

Al met al, in vrijwel alle projecten zien we dat het moeite kost om het enthousiasme en de bezieling van het eerste uur vast te houden. Tot op zekere hoogte is het moment daarvoor niet vreemd. Zoals eerder al beschreven en ook in de mid-term review aangehaald (Van Haasteren et al., 2020: p. 8) hebben verschillende versterkingsplannen een ‘valse start’ gehad. Doordat de plannen onder grote tijdsdruk tot stand moesten komen, ontbrak het in de meeste versterkingsplannen aan een duidelijk werkplan met heldere doelstellingen. De concretisering, uitwerking en afstemming moesten veelal nog plaatsvinden na de toekenning van de financiering. Bovendien zijn verschillende projecten door problemen rondom het vinden en behouden van personeel pas veel later gestart en is het lang niet overal gelukt om juridische barrières rondom informatie-uitwisseling tijdig te beslechten. De meeste projecten zijn daardoor pas eind 2019/begin 2020 uit de startblokken gekomen en halverwege de looptijd van de financiering waren er nog veel minder resultaten geboekt dan gehoopt en gepland (Van Haasteren et al., 2020: p. 7). Tegelijkertijd merken we dat in de meeste projecten – gezien de tijdelijkheid van de projecten en het aflopen van de financiering eind 2021 – ook al vooruit wordt gekeken. Dat betekent dat projectleiders soms al bezig zijn met hun volgende project en dat tijdelijk aangestelde medewerkers die een interessante baan met uitzicht op meer vastigheid voorbij zien komen ervoor kiezen om dan nu al de overstap te maken. Hoe menselijk ook, deze dynamiek kan het enthousiasme behoorlijk temperen. Ook de onzekerheid over een eventuele structurele financiering, over landelijke ontwikkelingen in de aanpak van ondermijning en over bestuurlijk en politiek draagvlak voor die aanpak spelen hierbij een rol. Op het moment van schrijven is er nog een klein jaar te overbruggen tot de tijdelijke financiering van de projecten ophoudt. Voor de meeste projecten is het onzeker wat er daarna gebeurt, terwijl veel projecten tegelijkertijd voor de vraag staan of ze nog nieuwe initiatieven gaan ontplooiën en onderzoekslijnen uitzetten of dat ze zo langzamerhand naar de afronding van het project toewerken. Ook geven de betrokkenen aan dat het op moment van schrijven onduidelijk is wat een aantal landelijke ontwikkelingen, zoals de oprichting van het Multidisciplinair Interventie Team (MIT), de aangekondigde ‘nieuwe fase’ van het Strategisch Beraad Ondermijning alsmede de samenwerking en afstemming met het Directoraat-Generaal Ondermijning,⁸ zullen gaan betekenen voor de in de projecten ontwikkelde initiatieven en aanpakken. In een aantal projecten verwacht men dat de aanpak uiteindelijk zal worden ondergebracht in bredere landelijke ontwikkelingen, maar of, hoe en wanneer dat gebeurt, is voor de betrokkenen onduidelijk.

Tot slot merken we over de gehele linie van de versterking aanpak ondermijning een zeker pessimisme, en soms zelfs defaitisme ten aanzien van de mate waarin de ondermijnende criminaliteit daadwerkelijk een slag wordt toegebracht. Zo zijn de versterkingsgelden meermaals een ‘foo’ genoemd in vergelijking met wat werkelijk nodig zou zijn om de ondermijnende criminaliteit aan te pakken. En hoewel de betrokkenen overwegend trots zijn op wat er in relatief korte tijd is bewerkstelligd, lijkt er nog niet veel vertrouwen te zijn dat de criminaliteit daarmee een slag kan worden toegebracht. Zo stelde een respondent: “We komen niet verder dan een duwtje, maar om echt impact te hebben bij die jongens moet je er met een bulldozer overheen.” Illustratief in dit opzicht is het fragment waarmee de Ondermijningsdag in Limburg in oktober 2019 begon. In dit fragment kwam misdaadondernemer Ferry uit de populaire Netflix-serie ‘Undercover’, gespeeld door acteur Frank Lammers, aan het woord. Hij uitte zich laatdunkend over de initiatieven van de overheid om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Hij had immers toch meer investeringsgeld, meer

⁸ Brief van 5 maart 2021 van minister Grapperhaus aan de leden van het SBO ‘nieuwe fase Strategisch Beraad Ondermijning’, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/23/tk-bijlage-nieuwe-fase-strategisch-beraad-ondermijning>.

mankracht, hij was flexibeler en hoefde zich niet aan privacywetgeving of andere regels te houden. Hoewel dat natuurlijk ludiek bedoeld was en tot doel had de aanwezigen te motiveren, is het van belang ervoor te waken dat een dergelijke teneur niet de overhand krijgt en zo de motivatie eerder doet af- dan toenemen. Ondanks de tijdelijkheid van de financiering en de 'valse start' van verschillende projecten, zien we dat er in relatief korte tijd veel in gang is gezet, dat juridische barrières zijn overbrugd en dat werkwijzen en interventies ontwikkeld zijn die op langere termijn hun vruchten kunnen afwerpen. Het is daarom van belang dat er snel duidelijkheid wordt gecreëerd over het eventuele vervolg van de financiering en als afgeleide daarvan over het vervolg van de projecten.

7 | Slotbeschouwing

In voorliggend rapport is de tussenbalans opgemaakt van de versterking aanpak ondermijnende criminaliteit, die in 2019 met een investering van honderd miljoen euro een extra injectie kreeg. Op beknopte wijze is in kaart gebracht welke ambities en verwachtingen er in het beleid en in de uitvoeringspraktijk destijds leefden ten aanzien van de te bereiken resultaten. Daarnaast is aan de hand van de driedeling *kennen-kunnen-willen* een overzicht gegenereerd van een aantal relevante succes- en faalfactoren die de aanpak van de ondermijnende criminaliteit bevorderen, dan wel belemmeren. De bespreking van deze factoren vond om analytische redenen in drie korte hoofdstukken plaats. Echter, in de wetenschap dat de dimensies die aan *kennen-kunnen-willen* verbonden zijn onderling sterk met elkaar samenhangen en elkaar wederzijds beïnvloeden, wordt in deze slotbeschouwing een aantal domein-overstijgende, algemene inzichten gepresenteerd over de wijze waarop de aanpak van ondermijnende criminaliteit met behulp van de ondermijningsgelden tot dusverre is vormgegeven. In het bijzonder wordt stilgestaan bij de leerervaringen en lessen die nu al uit de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit kunnen worden getrokken. De inzichten en leerervaringen worden opgehangen aan, en gecontrasteerd met, de ambities en verwachtingen die aan het begin van het traject zijn uitgesproken en in hoofdstuk 3 zijn weergegeven.

7.1 Bewustwording

Eén van de belangrijkste ambities die met de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt beoogd – niet alleen door politici en beleidsmakers in Den Haag maar ook door de professionals die in het kader van dit onderzoek hebben meegewerkt – is dat in Nederland meer bewustwording ontstaat over de ernst van de ondermijnende criminaliteit en over de noodzaak om die problematiek gezamenlijk het hoofd te bieden. Gedurende de eerste jaren van de versterkingsbeweging is, mede als gevolg van de inspanningen die in de 126 aangetroffen projecten zijn geleverd, dat besef zeker toegenomen. “Het licht is in Nederland op dit terrein zeker aan gegaan”, zoals het in het vorige hoofdstuk werd verwoord. Anno 2021 lijkt het thema ondermijnende criminaliteit en de daartegen opgeworpen barrières door publieke en private partners echter iets aan actualiteitswaarde te hebben ingeboet en minder prominent op de diverse beleidsagenda’s te staan. Uiteraard heeft dat voor een belangrijk deel te maken met de Corona-pandemie die alle andere onderwerpen tijdelijk naar de achtergrond heeft gedrongen. Maar ook los van de pandemie lijken in het politieke debat andere thema’s – zoals zorg, klimaat, onderwijs en het herstel van de economie – momenteel een hogere prioriteit te genieten dan de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Niet alleen wijzen de miljarden euro’s die voor deze andere beleidsterreinen de komende jaren worden vrijgemaakt daarop, maar ook het feit dat in de debatten in verkiezingstijd, alsook in de periode daarna, het thema ondermijning nauwelijks een rol van betekenis heeft gespeeld. Hoewel wij in het kader van dit project primair het oog gericht hebben op het verloop van dertien projecten, kan aan de verandering van de landelijke, bestuurlijke en politieke context niet geheel voorbij worden gegaan. De projecten in kwestie opereren tenslotte niet in een maatschappelijk vacuüm, zoals in het vorige hoofdstuk al duidelijk werd. De dynamiek die in deze projecten valt waar te nemen wordt mede bepaald door de wijze waarop de betrokkenen de ontwikkelingen in Den Haag percipiëren en interpreteren. Als de indruk ontstaat dat beleidsmatig de motor begint te haperen en de aanpak van ondermijning niet langer tot de topprioriteiten van het kabinet behoort, zal dat ongetwijfeld een weerslag hebben op het energieniveau en het elan dat gedurende het komende jaar in de projecten aan de dag wordt gelegd.

Naast landelijke steun is het voor de diverse projecten van groot belang dat ook op regionaal niveau bestuurders en politici de aanpak voldoende omarmen en ondersteunen. Onzekerheid over het draagvlak op bestuurlijk en leidinggevend niveau voor de gekozen werkwijze en geplande interventies is fnuikend voor de uitwerking daarvan. Op dit punt zien we in diverse regio's nog opvallende verschillen.

7.2 Intelligence en analyse

In hoofdstuk 4, rondom het thema 'kennen', is uiteengezet dat een van de uitgangspunten die aan de versterkingsbeweging ten grondslag ligt is dat *intelligence* en uitvoeringskracht voortdurend aan elkaar worden gekoppeld. De door de Taskforce Zeeland/Brabant ontwikkelde en in het project 1SO neergelegde besturingsfilosofie is in dit verband lange tijd gezien als het model waarmee ook de rest van Nederland zijn voordeel zou gaan doen. Voor een deel is dat ook gebeurd, want in diverse projecten zijn sporen waarneembaar van een wijze van aanpak die op vergelijkbare leest is geschoeid. Aan deze besturingsfilosofie ligt de assumptie ten grondslag dat niet langer moet worden gewerkt met statische maar met dynamische ondermijningsbeelden, zodat relevante ontwikkelingen permanent kunnen worden gemonitord. Deze moeten bovendien niet uitsluitend worden gevoed door opsporingsinformatie, maar ook door data afkomstig uit allerhande datasets waartoe de diverse partners in de aanpak toegang hebben. Deze assumptie bevat op zijn beurt weer een aantal onderliggende veronderstellingen. Allereerst dat de verschillende partners beschikken over voldoende expertise, creativiteit en denkkracht om op een goed doordachte, zinvolle en rechtmatige wijze data uit verschillende datasets met elkaar te verbinden. Het feit dat een substantieel deel van de ondermijningsgelden is ingezet voor het inhuren van consultants, data-analisten en andere specialisten vormt een indicatie dat in ieder geval de publieke partners in dit opzicht nog niet op eigen benen kunnen staan. Hier ligt een belangrijke uitdaging voor de komende jaren. Daarnaast blijken partijen de mogelijkheden van *big data* vaak erg hoog in te schatten en wordt onvoldoende rekening gehouden met de beperkingen van de beschikbare informatie. In hoofdstuk 4 werd al toegelicht dat de beschikbare databases nogal eens vervuild blijken of anderszins ongeschikt zijn voor de *intelligence* doeleinden die men in gedachten had.

Een andere belangrijke vaststelling is dat in diverse projecten wordt gepoogd om de aanpak te voeden met en te baseren op wetenschappelijke inzichten. Het is een belangrijke stap voorwaarts dat wetenschappers meer betrokken zijn bij het ontwerpen van *intelligence*-modellen, alsook bij de ontwikkeling en inrichting van specifieke interventies. De uitgangspunten van dergelijke projecten zijn vaak beter doordacht dan plannen van aanpak die niet wetenschappelijk zijn onderbouwd en bouwen voort op inzichten uit studies rondom vergelijkbare thema's in binnen- en buitenland. Een aspect van wetenschappelijke betrokkenheid bij projectontwerp en de uitvoering daarvan dat nog wel aandacht behoeft betreft de 'vertaling' van wetenschappelijke inzichten naar de praktijk. De concepten die worden gebruikt zijn voor niet-wetenschappelijk geschoolde participanten vaak niet goed te begrijpen en leiden soms zelfs – zo werd in hoofdstuk 5 onder 'kunnen' duidelijk – tot Babylonische spraakverwarringen over de wijze waarop de concepten in de praktijk moeten worden geïnterpreteerd en toegepast.

Een derde hoofdconclusie betreft het gebrek aan structurele belangstelling in de diverse projecten voor internationale aspecten van ondermijnende criminaliteit. Hoewel de notie breed wordt gedeeld dat ondermijnende criminaliteit niet stopt bij de landsgrenzen, integendeel, juist slim gebruik maakt van de open grenzen in het Schengengebied, zijn er landelijk gezien maar een paar projecten die een

internationale dimensie aan hun aanpak hebben toegevoegd. Dit gegeven is deels verklaarbaar door de gekozen bottom-up benadering bij de toedeling van ondermijningsgelden – regionale en landelijke prioriteiten zijn daardoor eerder boven komen drijven – maar ook door het kabinet aangekondigde initiatief om een Multidisciplinair Interventie Team (MIT) in het leven te roepen. Hoewel dit team nog in opbouw is, werpt het zijn schaduw wel vooruit over tal van projecten. Voor menigeen in de praktijk is nog onduidelijk wat de komst van het MIT precies gaat betekenen, ook in relatie tot *intelligence* en analyse. Het beeld bestaat dat het MIT vanwege de multidisciplinaire insteek zich in ieder geval op internationaal vlak gaat richten op de blinde vlekken in de aanpak, waaraan als gevolg van de nationale focus op de problematiek onvoldoende aandacht is besteed. Of dat beeld correct is, zal de toekomst uitwijzen.

7.3 Integrale aanpak

In hoofdstuk 3 over de ambities en verwachtingen is aangegeven dat door de deelnemers aan de enquête en de interviews veelvuldig de wens is uitgesproken dat de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit ertoe leidt dat deze aanpak nu ook daadwerkelijk over de volle breedte *integraal* wordt ingezet op zowel nationaal, regionaal als lokaal niveau. Daarmee wordt bedoeld dat de verschillende partners (publiek-privaat en publiek-publiek) samenwerken vanuit één gezamenlijk belang met één strategie, gericht op de gezamenlijke opgave om ondermijning te bestrijden en zo maatschappelijk effect te sorteren. Het feit dat deze ambitie zoveel weerklank vindt is op zichzelf een goed teken, maar het is niet realistisch om te verwachten dat de belangen van individuele organisaties en individuen in een paar jaar tijd volledig synchroon gaan lopen met een gemeenschappelijk belang, in dit geval het opwerpen van barrières tegen ondermijnende criminaliteit. Voor zover dat ook lukt en wenselijk is, want daarvoor zijn de taken, functies, organisatiestructuren en culturen van de verschillende betrokken partijen te divers. Het onderzoek laat niettemin zien dat de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in een aantal gevallen heeft geleid tot nieuwe vormen van netwerksamenwerking, dan wel bestaande vormen heeft verdiept. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat de aanpak ook heeft geleid tot tal van nieuwe overlegstructuren en daarmee tot een zekere vorm van over-georganiseerdheid (zie hoofdstuk 5). Hier wreekt zich de Nederlandse overlegcultuur, die kenmerkend is voor de aanpak van complexe problemen in het land. Het proces van het meenemen van alle partijen in een aanpak en het bereiken van consensus over de doelstellingen, strategie en operationele aspecten vergt vaak dusdanig veel overleg, vaak op tal van niveaus, dat, zoals door een van de respondenten treffend werd gesteld, “veel energie weglekt in het systeem”. In het kader van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is de wijze waarop diverse projecten zijn vormgegeven dermate complex, dat het leidt tot veel overleg maar beduidend minder concrete actie. Dit resulteert soms in spanning bij het verantwoorden van de geleverde inspanningen en geboekte successen: binnen veel organisaties bestaat nu eenmaal de noodzaak om de resultaten van de aanpak – bij voorkeur in gekwantificeerde vorm – aan de leidinggevenden (en de buitenwacht) te tonen. Het is nu nog niet het moment om uitgebreid te reflecteren op het overgeorganiseerde karakter dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit kenmerkt. In het eindrapport van deze evaluatie zullen we dat wel doen. Op deze plaats beperken we ons tot het vermelden van de uitdaging voor de komende tijd dat de diverse projectbetrokkenen moeten waken voor een zekere ‘overlegmoetheid’ onder de partners en meer moeten inzetten op het zichtbaar maken van de concrete activiteiten die in het kader van de aanpak worden ontplooid.

Het uitgangspunt van de versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is dat niet alleen publieke partners doelgerichter en efficiënter samen optrekken, maar ook dat private partijen beter

inzien dat zij een belangrijke rol in deze aanpak te vervullen hebben en een concrete bijdrage aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit kunnen leveren. In het onderzoek hebben we diverse interessante voorbeelden van publiek-private samenwerking voorbij zien komen, al heeft de beschouwing in hoofdstuk 5 ('kunnen') ook laten zien dat het niet altijd lukt om de aandacht en betrokkenheid van private partijen voor een langere periode vast te houden. Het onderzoek levert aanwijzingen op dat de publiek-private samenwerking aan kracht en dynamiek inboet zodra de publieke partijen daarin te nadrukkelijk de regie gaan voeren. Het is in dat opzicht aangewezen om de private partijen een grotere rol te geven in de besluitvorming en regie van de projecten, anders dreigt het gevaar dat zij meer achterover gaan leunen of zelfs geheel afhaken.

7.4 Borging

Eerder in dit rapport is toegelicht dat borging in dit onderzoek een tweeledige betekenis heeft: het versterken van het institutioneel geheugen – het vastleggen en delen van de opgedane leerervaringen – en de institutionele/organisatorische inbedding van het project zodra de financiering ophoudt. Wat het eerste aspect betreft moet worden vastgesteld dat de gedachte van de lerende organisatie in menig project wortel heeft geschoten. In diverse projecten wordt dit zelfs als een van de expliciete doelstellingen genoemd. Ook het feit dat een groot aantal projecten zelf externe hulp heeft gezocht en het proces van besluitvorming en uitvoering laat begeleiden en evalueren wijst op de bereidheid om lessen te trekken uit de ervaringen die worden opgedaan. Wel zouden deze leerervaringen meer met elkaar mogen worden gedeeld, zodat ook personen en instanties buiten de directe kring van de betreffende projecten daarvan profijt kunnen trekken. Het recent ingerichte Kennisplatform Ondernijning (KPO) biedt daartoe mogelijk een geschikt platform. De bij de diverse projecten betrokken partijen en projectleiders moeten worden aangemoedigd om daarvan meer en beter gebruik te maken.

Het is nog te vroeg om over de institutionele/organisatorische inbedding van de projecten al verregaande conclusies te trekken. Het beeld is daarvoor nog te divers. Binnen sommige projecten wordt al voorbij de horizon van de tijdelijke financiering gekeken en wordt nagedacht over de mogelijkheden van een structureel ingebed vervolg. Er zijn echter ook projecten waarvan na afloop van de tijdelijke financiering het nog maar zeer de vraag is of die in de staande organisaties zullen worden ondergebracht. Of dat bezwaarlijk is, is nog maar de vraag. Aan het begin van het traject is voorzien dat lang niet alle projecten een vervolg zullen krijgen. Van belang is wel dat het gedachtegoed dat aan het project ten grondslag lag en de dynamiek van de samenwerking tussen de betrokken partijen niet geheel verloren gaat. In hoeverre dat wel of niet gebeurt, zullen we na afloop van het evaluatietraject in de eindrapportage vast kunnen stellen.

7.5 Tot slot

In het kader van de versterking van de aanpak van ondermijning wordt door veel mensen enthousiast en met veel betrokkenheid samengewerkt om barrières op te werpen tegen ondermijnende criminaliteit en slimmere interventies te ontwikkelen en uit te voeren om criminelen de voet dwars te zetten en criminaliteit te voorkomen. De basis van de aanpak is niettemin betrekkelijk smal en kwetsbaar. Projecten waarin iets in beweging wordt gezet en waarin partners worden aangezet om gezamenlijk tot actie over te gaan leunen vaak op een beperkt aantal zeer gedreven en kundige individuen. Deze weten met hun visie, energie en leiderschapskwaliteiten de netwerksamenwerking naar een hoger niveau te tillen. Het is echter ongewis wat er gebeurt als deze sleutelpersonen om wat voor reden dan ook weg zouden vallen. Een van de grootste uitdagingen voor de komende tijd zal zijn om deze basis te verbreden. Zoals aan het begin van deze slotbeschouwing al werd benadrukt, is het daarbij van belang dat ook op landelijk niveau de randvoorwaarden worden gecreëerd en verstevigd om in de versterkingsbeweging nog een tandje bij te kunnen zetten. Enige zorg is daarbij al uitgesproken over de *sense of urgency* en de mate van prioritering die de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit nog geniet. Die zorg betreft niet zozeer de aanpak van ondermijnende criminaliteit in algemene zin, want daar wordt beleidsmatig zeker nog veel waarde aan toegekend. Het heeft er echter veel van weg dat een aantal betrokkenen op beleidsniveau er nog steeds van overtuigd is dat uiteindelijk “de echte rake klappen aan de georganiseerde criminaliteit” vooral kunnen worden uitgedeeld via een klassieke strafrechtelijke aanpak. Deze reactie was niet alleen merkbaar na de aanhouding van Ridouan T., maar ook na het kraken van de communicatiestructuur van criminele netwerken (Enchrochat en Sky ECC). Hoe belangrijk strafrechtelijke interventies ook zijn en blijven in de aanpak van georganiseerde criminaliteit, juist ook het multidisciplinaire karakter van deze aanpak moet worden gekoesterd en benadrukt. De enorme schat aan informatie die de genoemde hackoperaties hebben opgeleverd kan bijvoorbeeld ook zeer goed voor andere doeleinden (bestuurlijk-preventief, financiële aanpak et cetera) worden aangewend. Dit besef is weliswaar bij een aantal hoofdrolspelers in de aanpak van ondermijnende criminaliteit doorgedrongen, maar nog lang niet bij iedereen. Er moet dus nog wel het nodige ‘zendingswerk’ worden verricht om ‘het veld’ in de brede van de toegevoegde waarde van een multidisciplinaire integrale aanpak te overtuigen. Wellicht is dat de grootste uitdaging voor de komende tijd, maar wel een waarbij kan worden geleund op de waardevolle inzichten en ervaringen die de afgelopen tijd in de samenwerking met andere partners zijn opgedaan. Het onderzoek laat zien dat binnen diverse projecten op een creatieve manier gebruik wordt gemaakt van een breed palet aan interventies. Een belangrijke uitdaging voor de komende jaren is dan ook om te voorkomen dat deze ‘kindjes’ met het badwater worden weggegooid en te borgen dat er wordt voortgebouwd op de *lessons learned* in de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Referenties

- Berg, E. van den & Maas, I. (2013) Interorganisationele samenwerking in de publieke sector: een casestudie naar een netwerk van organisaties rond criminele jongeren. *Mens & Maatschappij*, 88(2), pp. 206-232.
- Bisschop, L., Roks, R., Staring, R. & Brein, E. (2019). Uitdagingen in publiek-private samenwerking in de aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. *Justitiële verkenningen*, 45(5), pp. 69-90.
- Boer, E. V. F. den (2020). Uitdagingen bij de totstandkoming van de Serious Crime Taskforce (SCTF). *Tijdschrift voor Compliance*, 2(1), pp. 20-28.
- Fischer Bjelland, H. & Vestby, A. (2017). 'It's about using the full sanction catalogue': on boundary negotiations in a multi-agency organised crime investigation. *Policing and society*, 27(6), pp. 655-670.
- Gestel, B. van & Verhoeven, M. (2011). Obstakels voor samenwerking. *Justitiële verkenningen*, 37(2), pp. 23-39.
- Grapperhaus, F. (5 maart 2021). *Brief van minister Grapperhaus aan de leden van het Strategisch Beraad Ondernijning: 'Nieuwe fase Strategisch Beraad Ondernijning'*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/23/tk-bijlage-nieuwe-fase-strategisch-beraad-ondermijning>.
- Haasteren, F. van, Vries, S. de & Oudenhoven, J. (2020). *Midterm Review. Versterkingsplannen 2019-2021*. Utrecht: Hiemstra & De Vries.
- Jong, J. de & Cels, S. (2015). De verleiding en de verantwoordelijkheid. De rol van ondernemers in het bestrijden van georganiseerde criminaliteit. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6(4), pp. 49-54.
- Kolthoff, E. & Kohnraad, S. (2016). Ondernijnde aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), pp. 76-90.
- Lam, J., Wal, R van der., & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondernijnde criminaliteit*. Den Haag: Boom Criminologie.
- Levi, M. & Williams, M. L. (2013). Multi-agency partnerships in cybercrime reduction: Mapping the UK information assurance network cooperation space. *Information Management & Computer Security*, 21(5), pp. 420-433.
- Nap, J. & Vos, J. (2018). Rijker verantwoord: wat is de bedoeling? *Tijdschrift voor de Politie*, 80(4), pp. 6-11.
- Nelen, H., Leeuw, F. L. & Bogaerts, S. (2010). *Antiterrorismebeleid en evaluatieonderzoek. Framework, toepassingen en voorbeelden*. Den Haag: Boom Juridisch.
- Provan, K. G. & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), pp. 229-252.

- Ree, H. de (2019, 29 oktober). *Noordanus pakt nu landelijk drugs aan: 'Repressie alléén lost drugsproblemen niet op'*. Brabants Dagblad. Geraadpleegd online via <<https://www.bd.nl/tilburg-e-o/noordanus-pakt-nu-landelijk-drugs-aan-repressie-alleen-lost-drugsprobleem-niet-op~a046ac25/>>
- Scherpenisse, J. & Twist, M. van (2019). *Verrijken van verantwoording. Inzichtelijk en interactief maken van afwegingen rond de aanpak van ondermijning*. Den Haag: NSOB.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017, 29 911, nr. 167.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 29 911, nr. 207.
- Vos, N. & Groen, M. (2015). *Rijker Verantwoorden Onderzoeksrapportage in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting (ALV) en het Lectoraat Waardevolle Praktijkontwikkeling*. Apeldoorn: TNO Management Consultants & Politie.
- Waardenburg, M., Keijser, B., Groenleer, M., & Jong, J. de (2016). Probleemanalyse is het halve werk: Samenwerking en innovatie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. *Bestuurswetenschappen*, 70(2), pp. 5-19.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., Jong, J. de & Keijser, B. (2019). Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. *Public Management Review*, 22(3), pp. 386-407.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., & Jong, J. de (2020). Designing environments for experimentation, learning and innovation in public policy and governance. *Policy & Politics*, 48(1), pp. 67-87.

Bijlage 1 | Overzicht uitgevoerde interviews en bijeenkomsten

Tot dusver zijn in het kader van het onderzoek 24 (informatie)bijeenkomsten en team overleggen bijgewoond (Tabel 1). Daarnaast zijn er in totaal 112 interviews gehouden met één of meerdere respondenten (Tabel 2). In de interviews in het kader van de projecten waren in totaal 197 verschillende personen betrokken (Tabel 3). De interviews hebben in de meeste gevallen betrekking op specifieke projecten, maar in een aantal gevallen gaat het ook om interviews met overkoepelende (regionale of landelijke) ontwikkelingen als onderwerp. Tot slot merken we op dat het aantal interviews per project verschilt. Dit heeft onder andere te maken met de omvang van de verschillende projecten. In een enkel geval is een project (tijdelijk) ‘on hold’ gezet, waardoor in die periode ook geen inhoudelijke interviews met betreffende respondenten zijn gehouden.

Tabel 1. Overzicht van bijgewoonde bijeenkomsten.

Regio	Project	Datum afspraak	Type afspraak
Limburg	Vastgoed in Beeld	20/08/2019	In persoon
Brabant-Zeeland	Niet specifiek	18/09/2019	In persoon
Limburg	Niet specifiek	03/10/2019	In persoon
Landelijk	Niet specifiek	07/11/2019	In persoon
Landelijk	Niet specifiek	07/11/2019	In persoon
Limburg	Niet specifiek	28/01/2020	In persoon
Landelijk	Niet specifiek	11/03/2020	In persoon
Limburg	Vastgoed in Beeld	04/06/2020	Digitaal en in persoon
Midden-NL	Straatwaarden	16/07/2020	Digitaal
Limburg	Vastgoed in Beeld	30/07/2020	In persoon
Noord-Holland	Orville	01/09/2020	Digitaal
Noord-NL	IOT	22/09/2020	In persoon
Midden-NL	Straatwaarden	24/09/2020	In persoon
Landelijk	SCTF	06/10/2020	Digitaal
Noord-Holland	Orville	06/10/2020	Digitaal
Noord-NL	IOT	03/11/2020	Digitaal
Landelijk	Niet specifiek	23/11/2020	Digitaal
Noord-NL	IOT	01/12/2020	Digitaal
Landelijk	SCTF	03/12/2020	Digitaal
Noord-Holland	Maritieme Smokkel	21/01/2021	Digitaal
Landelijk	SCTF	28/01/2021	Digitaal
Noord-Holland	Maritieme Smokkel	17/02/2021	Digitaal
Midden-NL	Straatwaarden	18/02/2021	Digitaal
Landelijk	SCTF	25/03/2021	Digitaal

Tabel 2. Overzicht van de uitgevoerde interviews.

Regio	Project	Datum afspraak	Type afspraak
Overkoepelend	Niet specifiek	09/07/2019	In persoon
Limburg	Niet specifiek	10/07/2019	In persoon
Overkoepelend	Niet specifiek	13/08/2019	In persoon
Limburg	Vastgoed in Beeld	20/08/2019	In persoon
Limburg	Niet specifiek	24/10/2019	In persoon
Rotterdam	Niet specifiek	04/09/2019	In persoon
Overkoepelend	Niet specifiek	13/09/2019	In persoon
Rotterdam	Niet specifiek	09/10/2019	In persoon
Overkoepelend	Niet specifiek	02/11/2019	In persoon
Rotterdam	Niet specifiek	07/01/2020	In persoon
Overkoepelend	Niet specifiek	28/01/2020	In persoon
Limburg	Niet specifiek	10/02/2020	In persoon
Overkoepelend	Niet specifiek	19/02/2020	In persoon
Overkoepelend	Niet specifiek	24/02/2020	In persoon
Midden-NL	Straatwaarden	19/05/2020	In persoon
Oost-Brabant	Ondermijningsexperience	26/05/2020	Digitaal
Limburg	Vastgoed in Beeld	28/05/2020	Digitaal
Rotterdam	Haven Rotterdam	29/05/2020	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied	03/06/2020	Digitaal
Noord-Holland	Maritieme Smokkel	04/06/2020	Digitaal
Noord-Holland	Orville	05/06/2020	Digitaal
Den Haag	Revitalisering Rijnhaven	08/06/2020	Digitaal
Landelijk	SCTF	09/06/2020	In persoon
Midden-NL	Straatwaarden	11/06/2020	In persoon
Noord-Holland	Maritieme Smokkel	15/06/2020	Digitaal
Brabant-Zeeland	ISO	16/06/2020	Digitaal en in persoon
Den Haag	Revitalisering Rijnhaven	18/06/2020	Digitaal
Landelijk	Mainports	22/06/2020	Digitaal
Noord-NL	IOT	23/06/2020	Digitaal
Rotterdam	Haven Rotterdam	06/07/2020	Digitaal
Den Haag	Revitalisering Rijnhaven	08/07/2020	Digitaal
Amsterdam	MVC	08/07/2020	In persoon
Noord-Holland	Orville	27/08/2020	Digitaal
Noord-NL	IOT	04/09/2020	Digitaal
Oost-Brabant	Ondermijningsexperience	10/09/2020	Digitaal
Den Haag	Revitalisering Rijnhaven	16/09/2020	Digitaal
Oost-Brabant	Ondermijningsexperience	17/09/2020	Digitaal
Rotterdam	Haven Rotterdam	17/09/2020	Digitaal
Brabant-Zeeland	ISO	28/09/2020	Digitaal en in persoon
Landelijk	Mainports	29/09/2020	Digitaal

Oost-NL	Buitengebied	29/09/2020	Digitaal
Rotterdam	Haven Rotterdam	29/09/2020	Digitaal
Limburg	Vastgoed in Beeld	01/10/2020	Digitaal
Midden-NL	Straatwaarden	05/10/2020	Digitaal
Midden-NL	Straatwaarden	05/10/2020	Digitaal
Midden-NL	Straatwaarden	05/10/2020	Digitaal
Midden-NL	Straatwaarden	05/10/2020	Digitaal
Midden-NL	Straatwaarden	05/10/2020	Digitaal
Midden-NL	Straatwaarden	05/10/2020	Digitaal
Midden-NL	Straatwaarden	05/10/2020	Digitaal
Landelijk	SCTF	06/10/2020	Digitaal
Landelijk	SCTF	06/10/2020	Digitaal
Landelijk	Niet specifiek	07/10/2020	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied	12/10/2020	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied	12/10/2020	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied	12/10/2020	Digitaal
Landelijk	SCTF	12/10/2020	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied	13/10/2020	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied	13/10/2020	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied	13/10/2020	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied	13/10/2020	Digitaal
Noord-Holland	Orville	20/10/2020	Digitaal
Noord-Holland	Orville	21/10/2020	Digitaal
Rotterdam	Haven Rotterdam	21/10/2020	Digitaal
Noord-Holland	Maritieme Smokkel	22/10/2020	Digitaal
Noord-Holland	Orville	26/10/2020	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied	26/10/2020	Digitaal
Noord-NL	IOT	26/10/2020	Digitaal
Noord-Holland	Orville	27/10/2020	Digitaal
Noord-Holland	Orville	28/10/2020	Digitaal
Landelijk	Mainports	28/10/2020	Digitaal
Rotterdam	Haven Rotterdam	28/10/2020	Digitaal
Landelijk	SCTF	28/10/2020	Digitaal
Noord-NL	IOT	28/10/2020	Digitaal
Noord-NL	IOT	29/10/2020	Digitaal
Noord-NL	IOT	29/10/2020	Digitaal
Noord-NL	IOT	29/10/2020	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied	02/11/2020	Digitaal
Limburg	Vastgoed in Beeld	06/11/2020	Digitaal
Limburg	Vastgoed in Beeld	10/11/2020	Digitaal
Rotterdam	Haven Rotterdam	10/11/2020	Digitaal
Noord-Holland	Orville	17/11/2020	Digitaal

Rotterdam	Haven Rotterdam	21/11/2020	Digitaal
Noord-Holland	Orville	21/11/2020	Digitaal
Landelijk	Mainports	23/11/2021	Digitaal
Brabant-Zeeland	ISO	30/11/2020	Digitaal en in persoon
Brabant-Zeeland	ISO	30/11/2020	Digitaal
Brabant-Zeeland	ISO	01/12/2020	Digitaal
Brabant-Zeeland	ISO	03/12/2020	Digitaal
Brabant-Zeeland	ISO	03/12/2020	Digitaal
Den Haag	Revitalisering Rijnhaven	08/12/2020	Digitaal
Landelijk	Mainports	11/12/2020	Digitaal
Limburg	Vastgoed in Beeld	15/12/2020	Digitaal
Brabant-Zeeland	ISO	21/01/2021	Digitaal
Noord-Holland	Maritieme Smokkel	22/01/2021	Digitaal
Rotterdam	Haven Rotterdam	12/02/2021	Digitaal
Noord-Holland	Orville (Reflectiesessie)	18/02/2021	Digitaal
Midden-NL	Straatwaarden (Reflectiesessie)	22/02/2021	Digitaal
Limburg	Vastgoed in Beeld (Reflectiesessie)	01/02/2021	Digitaal
Overkoepelend	Niet specifiek	24/02/2021	Digitaal
Noord-Holland	Maritieme Smokkel (Reflectiesessie)	25/02/2021	Digitaal
Landelijk	Mainports (Reflectiesessie)	25/02/2021	Digitaal
Brabant-Zeeland	ISO (Reflectiesessie)	04/03/2021	Digitaal
Noord-NL	IOT (Reflectiesessie)	15/03/2021	Digitaal
Noord-Holland	Orville (Reflectiesessie)	16/03/2021	Digitaal
Oost-NL	Buitengebied (Reflectiesessie)	16/03/2021	Digitaal
Landelijk	SCTF (Reflectiesessie)	18/03/2021	Digitaal
Noord-Holland	Maritieme Smokkel	24/03/2021	Digitaal
Amsterdam	MVC (Reflectiesessie)	25/03/2021	Digitaal
Noord-Holland	Maritieme Smokkel	01/04/2021	Digitaal
Landelijk	SCTF	08/04/2021	Digitaal
Rotterdam	Haven Rotterdam	26/04/2021	Digitaal

Tabel 3. Overzicht van het aantal interviews en bijeenkomsten per respondent in het kader van de gevolgde projecten.

Nummer project	Project	Respondent ⁹	Aantal interviews	Aantal bijeenkomsten
1 (P1)	Vastgoed in Beeld Limburg	P1R1	4	2
		P1R2	1	-
		P1R3	1	-
		P1R4– P1R41	-	1
2 (P2)	Problematiek buitengebied Oost-Nederland	P2R1 - P2R5	1	-
		P2R6	3	-
		P2R7	2	1
		P2R8	2	1
		P2R9	1	1
		P2R10	-	1
		P2R11	-	1
3 (P3)	1SmartOverheid West-Brabant-Zeeland	P3R1	2	-
		P3R2	4	-
		P3R3	2	-
		P3R4	2	-
		P3R5	3	-
		P3R6	3	-
		P3R7	2	-
		P3R8	2	-
		P3R9 - P3R19	1	-
		4 (P4)	Ondermijningsexperience Brabant	P4R1
5 (P5)	Revitalisering Rijnhaven	P5R1	3	-
		P5R2 - P5R4	1	-
6 (P6)	Maritieme Smokkel Noord-Holland	P6R1	3	-
		P6R2	3	-
		P6R3	1	-
		P6R4	1	-
		P6R5	1	1
		P6R6	1	1
		P6R - P6R14	-	1
		P6R15 - P6R17	1	-
		P6R18 - P6R21	-	1
		P6R22	1	-
7 (P7)	Orville Noord-Holland	P7R1	2	1

⁹ P staat voor projectnummer, R staat voor nummer respondent.

		P7R2	1	1
		P7R3	1	1
		P7R4	1	1
		P7R5	2	-
		P7R6	3	1
		P7R7	2	1
		P7R 8 - P7R9	-	2
		P7R10 - P7R12	-	1
		P7R13	1	1
		P7R14	1	-
		P7R15	1	-
		P7R16 - P7R19	-	1
		P7R20	1	-
		P7R21	1	-
8 (P8)	Straatwaarden Midden-Nederland	P8R1	5	-
		P8R2	5	-
		P8R3	3	-
		P8R4	2	-
		P8R5	1	1
		P8R6 - P8R11	1	-
		P8R12	-	1
		P8R13	-	1
		P8R14 - P8R21	-	1
		P8R22	1	-
		P8 Groep 1 (25 respondenten)	-	1
9 (P9)	Aanpak Havengebied Rotterdam	P9R1	1	-
		P9R2	5	-
		P9R3 - P9R7	1	-
		P9R8	2	-
10 (P10)	MVC Amsterdam	P10R1	1	-
		P10R2	2	-
		P10R3 - P10R5	1	-
11 (P11)	Integraal Ondernijningsteam Noord-Nederland	P11R1	1	-
		P11R2	2	-
		P11R3	1	-
		P11R4	2	-
		P11R5	3	-
		P11R6 - P11R13	1	-
		P11 Groep 1 (7 respondenten)	-	1
12 (P12)	SCTF	P12R1	1	2

		P12R2	3	2
		P12R3	3	2
		P12R4	2	2
		P12R5	3	2
		P12R6	2	2
		P12R7	3	2
		P12R8	2	2
		P12R9	2	2
		P12R10	1	2
		P12R11	2	2
		P12R12	1	1
		P12R13	2	1
		P12R14	-	1
		P12R15	1	1
		P12R16	2	1
		P12R17	2	1
		P12R18	2	-
		P12R19 - P12R24	1	-
13 (P13)	Mainports OM	P13R1	2	-
		P13R2	3	-
		P13R3	1	-
		P13R4	1	-
		P13R5	1	-
		P13R6	1	-

Bijlage 2 | Normenkader

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

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

Assumptie	Succesfactor(en)	Faalfactor(en)
KENNEN		
1) Kennis van en een gedeelde visie over de aard en ernst van de problematiek. Kennis hiervan blijkt een belangrijke voorwaarde te zijn voor de totstandkoming en continuering van samenwerkingsverbanden.	<ul style="list-style-type: none"> Partners maken gebruik van de bestaande (wetenschappelijke) literatuur om de kennis over de achterliggende problematiek te vergroten. Er bestaat een gedeelde visie over de achterliggende problematiek. 	<ul style="list-style-type: none"> Veel van de bestaande literatuur over <i>governance</i> en samenwerkingsmodellen heeft niet direct betrekking op de aanpak van ondermijning. Het is dan ook de vraag of al deze inzichten 1-op-1 kunnen worden omgezet naar de specifieke projecten. Kennis en inzicht vinden in onvoldoende mate hun weg richting de partners in de samenwerking of beklijven daar niet. Het ontbreekt bij individuele medewerkers aan bewustzijn. Hun antenne is niet afgestemd op ondermijning. Ze herkennen lastig signalen en hebben niet het besef dat ze verantwoording dragen voor het bestrijden van ondermijning. Het ontbreekt aan een gedeelde visie over de ernst van de problematiek. Het ontbreekt aan een gedeelde visie over hoe kennis gedeeld kan worden
2) De betrokken partners zijn bekend met en onderschrijven de doelstellingen van het project/ de specifieke interventie en de gekozen verandertheorie/benadering voor de aanpak van de problematiek.	<ul style="list-style-type: none"> Het vastleggen van doelstellingen en afspraken in een convenant draagt bij aan meer kennis over en commitment aan het project. De partners zijn doordrongen van het bestaan van het project en de kennis over de inhoud daarvan. De betrokken partners kennen en onderschrijven elkaars doelstellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> De kennis van en ervaring met het project is binnen de verschillende organisaties slechts bij enkele personen aanwezig. De doelstellingen van het project staan op gespannen voet met doelstellingen binnen de eigen organisatie. Er bestaat een contrast tussen de insteek op korte termijn resultaten en insteek op lange termijn resultaten. Publiek-privaat: botsing tussen economische belangen van private actoren versus opsporingsbelangen van de overheid. Verantwoordingscultuur (korte klap) versus maatschappelijk effect (lange adem). Lokaal-nationaal: doelstellingen op lokaal/regionaal niveau botsen met die op landelijk niveau
3) De betrokken partijen kennen elkaar en elkaars werkwijzen.	<ul style="list-style-type: none"> Direct (in)formeel contact kan, zeker wanneer dit met enige frequentie plaats vindt, de kennis over de partnerorganisaties vergroten. 	<ul style="list-style-type: none"> Als gevolg van het feit dat de betrokken partijen onvoldoende kennis hebben van elkaars taakopvattingen en werkwijzen, ontstaat onbegrip en wrevel.

	<ul style="list-style-type: none"> • De betrokken actoren voeren met enige regelmaat overleg over de voortgang van het project/de interventie. • Het overleg kent een vaste basis aan deelnemers. • Taakverdeling, afspraken en werkwijzen worden vastgelegd en regelmatig geëvalueerd. • Het overleg tussen partijen wordt gecoördineerd door een projectleider die aandacht heeft voor het proces, ieders betrokkenheid en het nakomen van afspraken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Als gevolg van een gebrekkige continuïteit in het deelnemersveld (voortdurende wisselende samenstelling van actoren) zijn partijen onvoldoende op elkaar ingespeeld, hetgeen afbreuk doet aan de betrokkenheid bij het project. • Netwerkvorming/samenwerking wordt een doel op zich, wat kan leiden tot passiviteit binnen het netwerk. • De betrokken partijen werken op verschillende niveaus. Organisaties die voornamelijk op landelijk niveau opereren, zoals de belastingdienst, kunnen minder lokale verantwoordelijkheid ervaren.
4) Kennis- en gebruik van elkaars deskundigheid resulteren in een betere samenwerking.	<ul style="list-style-type: none"> • Zowel bij het identificeren van het onderliggende probleem, van relevante databronnen, als ook bij het koppelen en gebruiken daarvan, wordt gebruik gemaakt van de deskundigheid die bij de diverse partners aanwezig is. 	<ul style="list-style-type: none"> • De betrokken partners benaderen het probleem ieder te veel van uit de binnen de eigen organisatie aanwezige kennis en deskundigheid.
5) Binnen de verschillende organisaties bestaat voldoende kennis over de juridische (on)mogelijkheden om informatie met elkaar uit te wisselen. 6) Binnen de verschillende organisaties bestaat voldoende bereidheid om informatie met elkaar uit te wisselen.	<ul style="list-style-type: none"> • De verschillende partners hebben voldoende kennis over welke partners over welk type informatie beschikken. • Een informatieverzoek maakt duidelijk wat de noodzaak van de informatie is. Dat draagt bij aan het draagvlak voor het delen van informatie. • Er worden concrete afspraken gemaakt over het uitwisselen van informatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Een gebrek aan kennis over de mogelijkheden en (on)mogelijkheden van het delen van informatie resulteert in onbegrip – en in het verlengde daarvan terughoudendheid – bij de partnerorganisaties om informatie te delen.

Assumptie	Succesfactor(en)	Faalfactor(en)
KUNNEN		
<p>1) Het gekozen ontwerp- en besluitvormingsproces bevordert de samenwerking.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De relevante partijen worden bij de besluitvorming betrokken. • Het gebruik van ‘procesarchitecten’ of kenniskringen houdt het proces voor de deelnemers overzichtelijk. • Het proces van besluitvorming biedt alle partijen voldoende ruimte om hierop invloed uit te oefenen. • Aan het project ligt een duidelijk projectplan ten grondslag waarin de taken zijn verdeeld acties en een tijdplanning zijn opgenomen. • Organisatiemandaat. Deelnemers moeten mandaat hebben vanuit eigen organisatie om stroperige besluitvorming te voorkomen. • Het is duidelijk wie de regie voert over het geheel en verantwoordelijkheid heeft over diverse deelaspecten. • Het is duidelijk wie beslist of een project dient te stoppen indien er geen vorderingen worden gemaakt. • Externe controle heeft een plaats binnen de samenwerking, maar niet een te dominante positie. • Bij het ontwerp wordt vooral gebruik gemaakt van een ‘exploratieve strategie’. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bepaalde partijen zijn ten onrechte niet betrokken bij de samenwerking en besluitvorming. • Het aantal betrokken partijen wordt te groot, mede omdat er verschillende sectoren betrokken zijn, waarbinnen zich verschillende organisaties bevinden. Hiermee kan onduidelijk worden welke partij de regie vormt binnen deze samenwerking. • De taken zijn niet helder, evenredig, dan wel eerlijk verdeeld. • De taken zijn niet goed op elkaar afgestemd. • De besluitvorming is al dusdanig dichtgetimmerd dat partijen het gevoel krijgen ‘in een fuik te zwemmen’ en onvoldoende ruimte ervaren voor een eigen inbreng.
<p>2) De samenwerkende partners ontwikkelen samen een ‘theorie van verandering’, die bestaat uit een theorie of model van hoe het programma moet leiden tot de gewenste uitkomsten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uitkomsten kunnen beter gemeten en vergeleken worden wanneer voor het in werking treden van de interventie ‘uitkomst indicatoren’ worden vastgesteld die goed en duidelijk meetbaar zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> • De ‘theorie van verandering’ focust slechts op een klein onderdeel van het probleem. • De betrokken partijen focussen te veel op de ‘toolboxes’ binnen hun eigen organisatie en hun eigen benadering over hoe je een probleem oplost en komen daardoor niet tot een gezamenlijke ‘theorie van verandering’.

<p>3) De informatie die middels het verantwoordingsstelsel wordt verzameld, wordt ook daadwerkelijk gebruikt om in kaart te brengen wat de samenwerking heeft opgeleverd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De uitkomsten van de samenwerking worden vergeleken met de eerder gevormde 'theorie van verandering' en van tevoren opgestelde doelen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn van tevoren geen duidelijke doelen opgesteld en/of er is geen 'theorie van verandering' gevormd, waardoor de uitkomsten niet goed vergeleken kunnen worden.
<p>4) De uitkomsten worden gebruikt om punten van verbetering of successen van de samenwerking in kaart te brengen en door te voeren.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het organiseren van bijeenkomsten tussen de verschillende partners waarbij de uitkomsten van het verantwoordingsstelsel en mogelijke interpretaties daarvan bediscussieerd worden, versterkt het gezamenlijk begrip van die uitkomsten. • De partijen beschikken over voldoende capaciteit om resultaten daadwerkelijk door te voeren. 	<ul style="list-style-type: none"> • De uitkomsten zijn gevoelig voor interpretaties door de verschillende partners. • Het incorporeren van de uitkomsten vraagt om een 'mind shift': partners kunnen het nieuwe regime als bedreigend ervaren en de nodige investeringen die het verantwoordingsstelsel vraagt, als een te zware last zien. • De partijen beschikken niet over voldoende capaciteit om resultaten daadwerkelijk door te voeren.
<p>5) De infrastructuur voor de informatiedeling is goed doordacht en vormgegeven.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voordat informatie gedeeld wordt, is duidelijk welk doel deze informatie zal dienen. • Vertrouwelijke informatie wordt veilig opgeslagen en gedeeld. • Er is een convenant waarin afspraken over de informatiedeling en de wijze waarop en de condities waaronder informatie wordt gedeeld, zijn vastgelegd. • Aanleverende partijen ontvangen feedback over het nut en de toegevoegde informatie van de door hen geleverde informatie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schotten tussen de verschillende organisatieonderdelen staan de informatiestroom in de weg. • Vertrouwelijke informatie kan niet veilig worden gedeeld en opgeslagen. • Aanleverende partijen ontvangen onvoldoende feedback over het nut en de toegevoegde waarde van hun informatie. • Gemeentelijke aanpak is vaak van 'boven' georganiseerd via de burgemeester. Daardoor worden niet alle mogelijkheden van de gemeente benut.

<p>6) Leiderschap</p> <p>De voor het project/de interventie aangewezen leidinggevendens beschikken over voldoende vaardigheden om het proces te begeleiden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De leidinggevende is in staat het proces te faciliteren en heeft oog voor het collectieve belang en de individuele belangen van de deelnemende partijen. 	<ul style="list-style-type: none"> • De leidinggevende heeft onvoldoende oog voor het risico van machtsongelijkheid en belangenconflicten.
<p>7) Communicatie</p> <p>Over het project en de voortgang daarvan wordt zowel binnen de deelnemende organisaties als ook naar buiten toe helder en eenduidig gecommuniceerd</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Medewerkers van de deelnemende organisaties worden met enige regelmaat bijgepraat over de ontwikkelingen en geboekte resultaten. • Het project wordt via diverse kanalen en media onder de aandacht gebracht van relevante derden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Binnen de deelnemende organisaties is weinig bekend over het project en de daarbinnen geboekte resultaten en de daarmee opgedane leerervaringen. • <i>Good and bad practices</i> worden niet of nauwelijks gedeeld met derden.
<p>8) De toegezegde 'capaciteit' is gegarandeerd.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Partijen zijn overtuigd van een min of meer evenredige en eerlijke kostenverdeling. • De betrokken partijen zijn uit eigen beweging bereid de gevraagde investeringen te doen en de gewenste expertise en databronnen ter beschikking te stellen. 	<ul style="list-style-type: none"> • De kostenverdeling wordt als onevenredig en oneerlijk ervaren door de betrokken partijen. • De partijen zijn enkel bereid tot het leveren van capaciteit na uitoefening van druk van hogerhand of van buiten. • Partijen leveren wel capaciteit, maar de kwaliteit van het geleverde blijft achter bij de verwachtingen.
<p>9) De borging van het samenwerkingsproject is gegarandeerd</p>	<p>Borging heeft hier een tweeledige betekenis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institutioneel geheugen: de leerervaringen van het project worden vastgelegd en met elkaar gedeeld (b.v. door een procesevaluatie). • Institutionele/ organisatorische inbedding: de samenwerking houdt niet op bij het project maar wordt institutioneel verankerd. 	<ul style="list-style-type: none"> • De leerervaringen worden niet vastgelegd en gedeeld. • De verantwoordelijkheid voor het project eindigt zodra de eigen bijdrage is beëindigd; de belangstelling voor en het commitment ten aanzien van de uiteindelijke resultaten van het project als geheel zijn gering. • Na afloop van het project 'verdampt' de samenwerking.

Assumptie	Succesfactor(en)	Faalfactor(en)
WILLEN		
1) De betrokken partijen delen een <i>sense of urgency</i> ten aanzien van de noodzaak gezamenlijk iets aan het onderliggende ondermijningsprobleem te doen.	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt belang hecht aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie op veiligheid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Er bestaat geen gedeelde visie op het onderliggende ondermijningsprobleem en de gemeenschappelijke aanpak daarvan.
2) Prikkels: er moet sprake zijn van een individueel en collectief belang om deel te nemen.	<ul style="list-style-type: none"> • Elke partij is ervan overtuigd een volwaardige eigen bijdrage te kunnen leveren aan het project/de interventie, waardoor samenwerking noodzakelijk is om het doel te bereiken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Te veel partijen stellen zich de vraag: what's in it for me?
3) De betrokken partijen vertrouwen elkaar.	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt voortgebouwd op een eerdere, positieve vorm van samenwerking. • Wederzijds vertrouwen wordt ondersteund door aandacht te besteden aan een goede werksfeer, wederzijds respect, en het bieden van ruimte voor elkaars visies, kennis en ervaringen. • Er wordt geïnvesteerd in het onderhouden van formele en informele contacten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Het wederzijds vertrouwen ontbreekt omdat de verschillende organisaties niet gewend zijn om samen te werken en elkaar benaderen op basis van bepaalde vooroordelen en stereotyperingen. • Er wordt niet of nauwelijks geïnvesteerd in het opbouwen en onderhouden van formele en informele contacten. • Men ziet elkaar meer als concurrent dan als partner.
4) Verschillen in de beroeps cultuur binnen de diverse partnerorganisaties staan de 'wil' tot samenwerking niet in de weg.	<ul style="list-style-type: none"> • De betrokken partijen herkennen en erkennen de verschillen in beroeps cultuur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cultuur binnen uiteenlopende partnerorganisaties loopt te veel uiteen. Het lukt onvoldoende om aandacht voor ondermijnende criminaliteit integraal onderdeel te laten uitmaken van de bedrijfscultuur. • Onbegrip over deze cultuurverschillen kan de samenwerking negatief beïnvloeden.
5) De gewoontes en routines die bestaan binnen de betrokken partnerorganisaties worden ten	<ul style="list-style-type: none"> • De partnerorganisaties zijn zich bewust van elkaars gewoontes en routines en zijn ook bereid om kritisch naar zichzelf te kijken of 	<ul style="list-style-type: none"> • Het niet erkennen van disfunctionele routines, of ze wel erkennen maar niet bereid zijn om deze te veranderen. De partnerorganisaties blijven te veel "in hun eigen spoor" lopen.

<p>behoefte van de samenwerking ingezet.</p>	<p>bestaande routines met het oog op de samenwerking moeten worden aangepast.</p>	
<p>6) De betrokken partijen zijn zich bewust van wederzijdse afhankelijkheid en klampen zich niet vast aan eigen machtsposities.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Het delen van macht en erkennen van de wederzijdse afhankelijkheid stralen af op alle facetten van de samenwerking. 	<ul style="list-style-type: none"> • De organisaties die (informatie) macht hebben, wensen deze niet of onvoldoende te delen. Dit kan leiden tot frustraties bij de andere betrokken partijen.

Bijlage 3 | Enquête versterkingsbeweging

Doel en verspreiding van de enquête

In 2020 is een enquête uitgevoerd onder betrokkenen binnen de versterkingsbeweging om de beoogde resultaten en verwachtingen in kaart te brengen: wanneer kan volgens respondenten worden gesproken van een succesvolle versterkingsbeweging en waardoor komt dat? De vragen van de enquête zijn opgesteld aan de hand van het normenkader en eerste indrukken uit het veld tijdens de exploratieve fase van het onderzoek. De enquête is vormgegeven binnen Qualtrics, software die bedoeld is voor het opzetten, verwerken en analyseren van online enquêtes. De vraag om de enquête in te vullen is per mail verspreid. Daarbij is gebruik gemaakt van twee verschillende tranches. De eerste tranche betreft een gepersonaliseerde link die werd uitgezet naar alle RIEC-LIEC hoofden, de betrokken projectleiders, medewerkers van het OM, leden van het ATO en SBO en de klankbordgroep betrokken bij dit onderzoek. Na twee weken is een reminder gestuurd. In de tweede tranche is een anonieme link verstuurd naar de RIEC-hoofden en projectleiders met de vraag of zij deze link breed konden delen met de publieke en private partners binnen hun project en eigen organisatie. Er is bewust gekozen om geen andere publieke en private organisaties rechtstreeks aan te schrijven. Het aantal mogelijkheden van verschillende typen private partijen en verschillende organisaties is immers in theorie oneindig. Het enkel aanschrijven van die partijen waarvan de contactgegevens wel bij het onderzoeksteam bekend waren, zou mogelijk leiden tot een grote bias in de respons. Daarnaast is ervoor gekozen om de enquête niet nog breder te delen via bijvoorbeeld nieuwsbrieven, LinkedIn en andere (online) platformen. Op deze manier zou niet meer te achterhalen zijn waar de enquête goed geland en ingevuld is, waardoor het nog lastiger zou zijn geweest uitspraken te doen over de respons en representativiteit. Door de enquête via de RIEC-hoofden en projectleiders te verspreiden was de hoop dat zij deze 1) binnen het project zouden delen, en op die manier zowel publieke als private partijen betrokken in de aanpak ondermijning de anonieme link zouden krijgen, en 2) dat de enquête vervolgens binnen organisaties verder gedeeld zou worden. Helaas is de anonieme link niet breed gedeeld binnen de respectievelijke projecten en instanties, waardoor met name de private partijen ondervertegenwoordigd zijn in deze enquête. Er is na de oorspronkelijke mail geen reminder meer gestuurd ter voorkoming van 'onderzoeksmoeheid' onder respondenten – zeker ook gezien hun betrokkenheid bij andere evaluaties en onderzoeken en gezien de grote hoeveelheid online activiteiten als gevolg van de Covid19-crisis.

Analyse van de enquête

Doordat de enquête een kwantitatief en een kwalitatief deel omvat, zijn twee verschillende manieren van analyse toegepast. In het kader van de kwantitatieve vragen zijn in SPSS enkele rechte tellingen uitgevoerd ten behoeve van beschrijvende statistiek. In het kader van de kwalitatieve vragen is er gebruik gemaakt van het programma Atlas.ti, een kwalitatief data-analyse programma dat de gebruiker in staat stelt grote stukken tekst te coderen met als doel overeenkomsten, verschillen en patronen te ontdekken. Er is gekozen om de open antwoorden beschrijvend te coderen met gebruik van thema-codes,¹⁰ om zoveel mogelijk recht te doen aan de eigen verwoording en interpretatie van de respondenten. Dit betekent dat er dus niet vooraf een codelijst is opgesteld met codes die elkaar uitsluiten en waaronder antwoorden systematisch gecategoriseerd zijn, maar dat antwoorden min of meer woordelijk zijn gecodeerd om de belangrijke thema's aan de antwoorden te ontlenuen. Het

¹⁰ Evers, J. (2015). *Kwalitatieve analyse: kunst én kunde*. Amsterdam: Boom uitgevers.

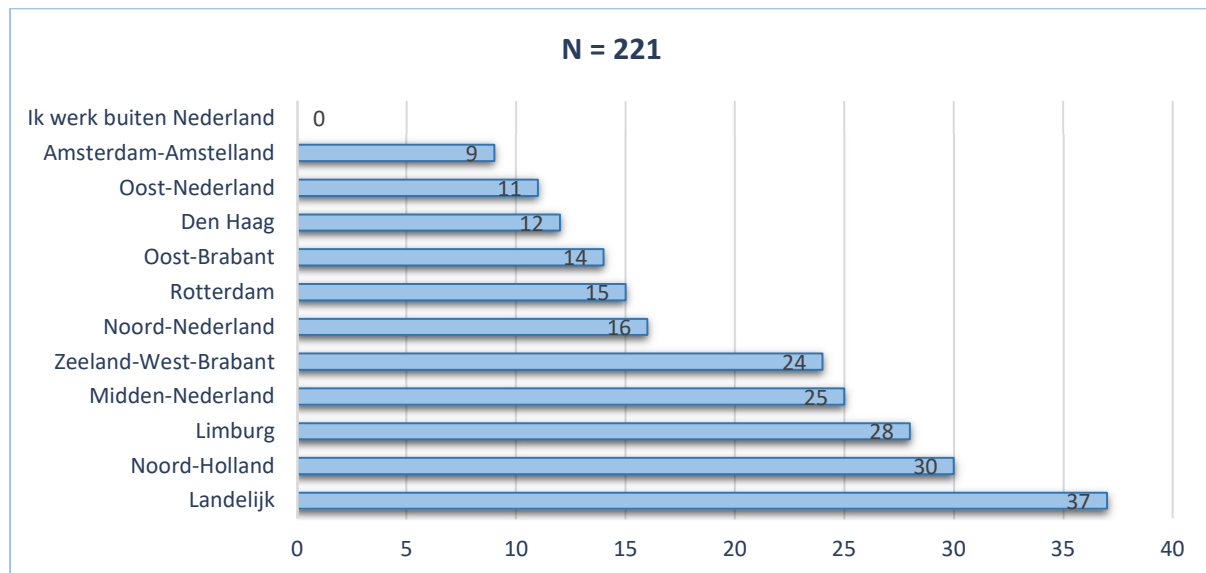
totaalaantal codes bedraagt 45. Uit deze codes zijn uiteindelijk voor elke vraag een bepaald aantal thema's gedestilleerd die de rode draad vormen voor de rapportage.

Respons

In totaal hebben 282 respondenten de enquête ingevuld, waarvan 198 in de eerste tranche en 84 in de tweede tranche. Het responspercentage van de eerste tranche bedraagt 60,8%.¹¹ Het is niet mogelijk een responspercentage van de tweede tranche weer te geven, aangezien hierbij gebruik is gemaakt van anonieme links waardoor er geen zicht is op het totaal aantal betrokkenen dat de enquête heeft ontvangen. Echter, wanneer in beschouwing wordt genomen dat met de ondermijningsgelden zeker 126 projecten¹² zijn gefinancierd, lijkt het op basis van het aantal responses op de tweede tranche niet dat de enquête breed gedeeld is binnen de projecten en betrokken organisaties. Niet elke respondent heeft alle vragen beantwoord, waardoor de respons per vraag verschilt.

Als het gaat om de regionale spreiding van de respondenten, dan hebben 197 respondenten wel geantwoord op de vraag in welke regio zij werkzaam zijn, 85 personen hebben niet geantwoord. Echter, omdat respondenten konden aangeven dat zij werkzaam zijn in meerdere regio's, valt de N (221) hoger uit. In figuur 1 valt op dat de enquête bijvoorbeeld door respondenten in Amsterdam-Amstelland, Oost-Nederland en Den Haag minder vaak is ingevuld dan door respondenten werkzaam in Limburg, Noord-Holland of op landelijk niveau. Niemand heeft aangegeven (ook) werkzaam te zijn buiten Nederland (figuur 1).

Figuur 1. Regio's waarbinnen respondenten werkzaam zijn, weergegeven in absolute aantallen (meerdere antwoorden mogelijk).

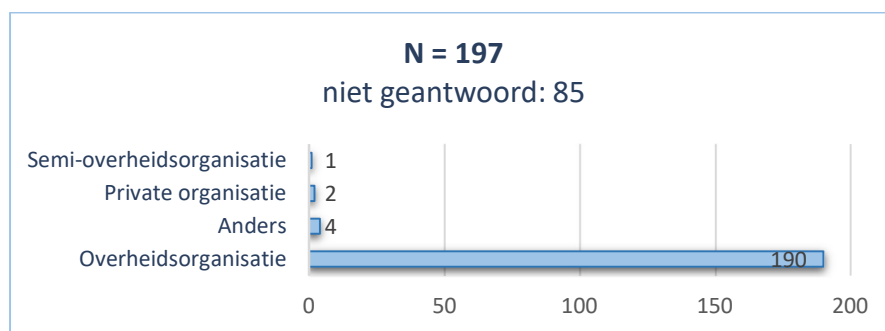


¹¹ Bij het berekenen van het responspercentage van de eerste tranche zijn de anonieme links die gedurende deze fase verstuurd zijn naar het OM niet meegenomen. Doordat er geen zicht is op het volledige aantal medewerkers binnen het OM dat de enquête heeft ontvangen, kan er voor deze groep geen uitspraak worden gedaan over het responspercentage.

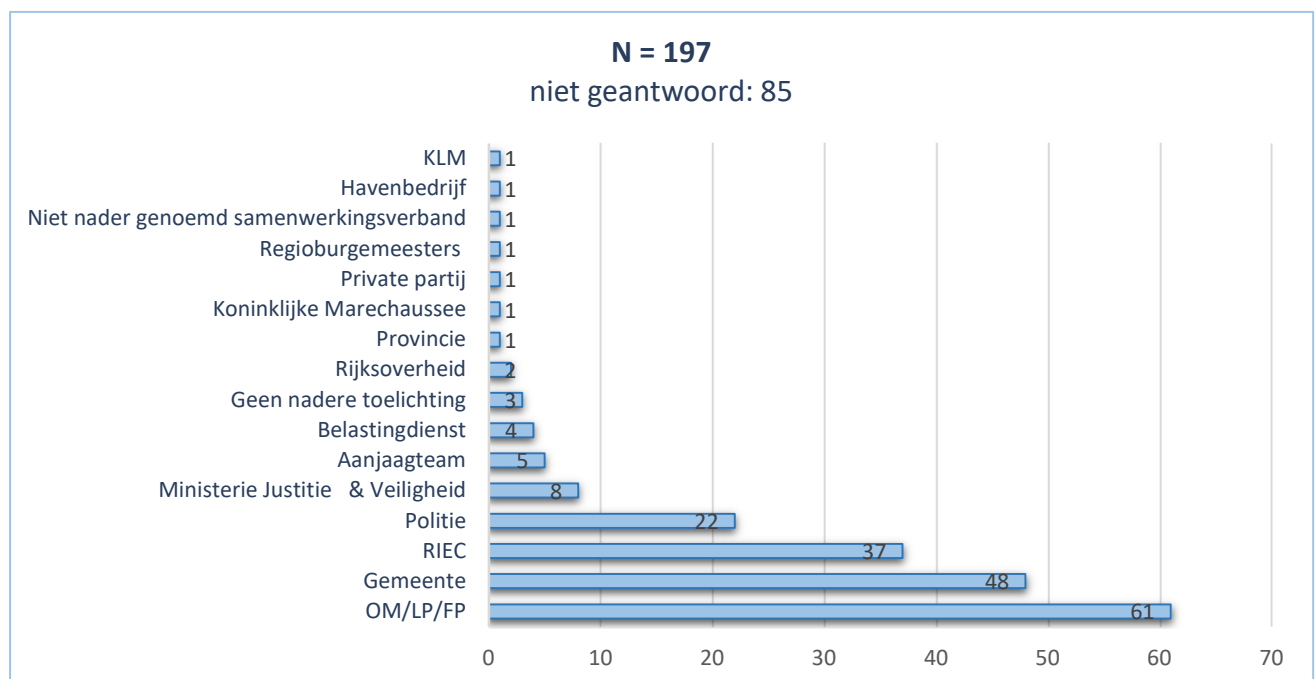
¹² Dit aantal projecten is afkomstig uit een eerdere inventarisatie (binnen het huidige onderzoek) van de projecten die in aanmerking kwamen voor de versterkingsgelden.

In figuur 2 is weergegeven bij welke type organisatie de respondenten werkzaam zijn, d.w.z. een overheidsinstantie, een private instantie, een semi-overheidsinstantie of een ander type organisatie. Uit figuur 2 blijkt al dat de enquête overwegend is ingevuld door respondenten werkzaam binnen een overheidsorganisatie. Deze organisaties zijn verder uitgewerkt in figuur 3. Met betrekking tot de vertegenwoordigde organisatie moet het volgende worden opgemerkt: wanneer respondenten hebben ingevuld dat zij voor een organisatie werken maar elders gedetacheerd zijn, is in onderstaande figuur uitgegaan van de aanvankelijke organisatie. In figuur 3 is een duidelijke over-representatie van het OM zichtbaar.¹³ Naast de relatief hoge respons door medewerkers van het OM, blijkt uit figuur 3 ook dat veel respondenten werkzaam zijn binnen gemeenten, de verschillende RIEC's en de politie. Minder respons was afkomstig uit andere overheidsinstellingen, zoals bijvoorbeeld het Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Belastingdienst en de Koninklijke Marechaussee. Deze vraag betrof een open vraag, waardoor de kleine categorieën uiteenlopen en niet altijd nader zijn toegelicht.

Figuur 2. Type organisatie waarbinnen respondenten werkzaam zijn, weergegeven in absolute aantallen.



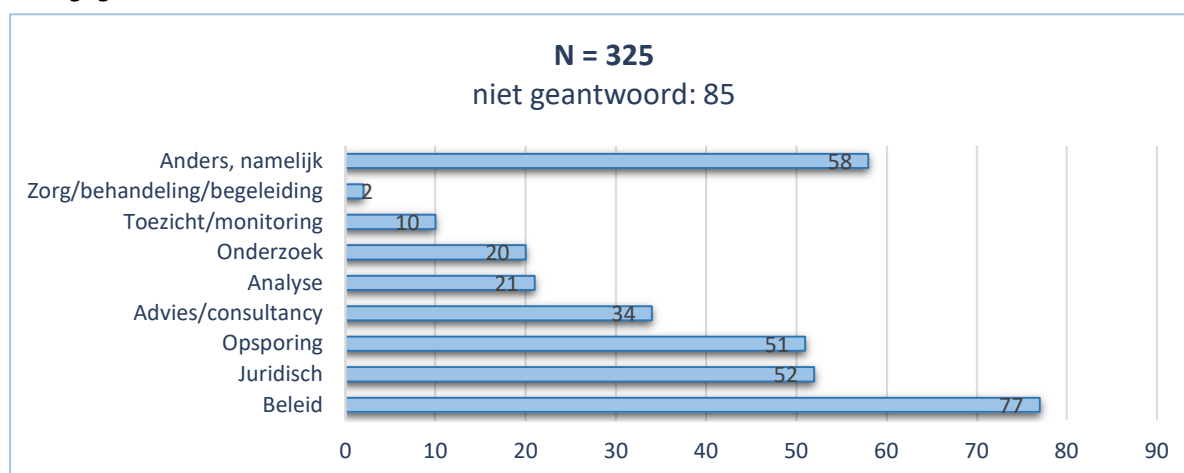
Figuur 3. Organisaties waarbinnen respondenten werkzaam zijn, weergegeven in absolute aantallen.



¹³ Deze over-representatie van het Openbaar Ministerie heeft waarschijnlijk plaatsgevonden aangezien het OM geen individuele contactgegevens wenste te verstrekken en daardoor een anonieme link heeft ontvangen. Deze link is uitgebreid gedeeld binnen de eigen organisatie.

Daarnaast is respondenten gevraagd naar de functie(s) die zij binnen hun organisatie vervullen. De antwoorden zijn in onderstaande figuur (figuur 4) vermeld. Ook op deze vraag waren meerdere antwoorden mogelijk, wat de hoge N (325) verklaart. Uit de figuur blijkt dat relatief veel respondenten werkzaam zijn binnen beleids- en juridische functies, en de opsporing. Weinig respondenten zijn betrokken bij zorg/behandeling/begeleiding of toezicht en monitoring. Aangezien een relatief groot aantal respondenten zijn of haar functie heeft toegelicht onder de optie 'anders, namelijk', staan deze open antwoorden in tabel 1 opgenomen. Deze open antwoorden lopen zeer uiteen. Wel blijkt dat veel respondenten die een open antwoord hebben gegeven een rol als projectleider, of regie-/managementrol bekleden.

Figuur 4. Functies waarbinnen respondenten werkzaam zijn (meerdere antwoorden mogelijk), weergegeven in absolute aantallen.



Tabel 1. Antwoorden van respondenten op de functiecategorie 'anders, namelijk', weergegeven in absolute aantallen.

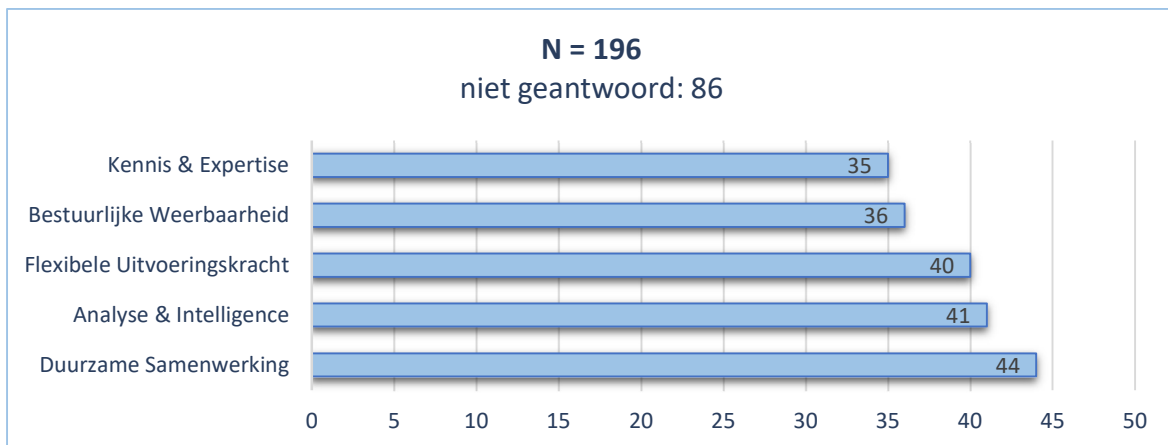
Functie (anders, namelijk)	Frequentie (N = 57) ¹⁴
Projectleider/leidinggevende	20
Programma(management)/regie	17
Intelligence	3
Veiligheid	2
Communicatie	2
Aanjager	2
Accountmanager	2
Vervolging	2
Bestuur	2
Politie	1
Tussenpersoon	1
Repressie en preventie	1
Training	1
Ondersteuning	1

¹⁴ Er is hier sprake van één missing: een respondent heeft in niet in een open antwoord onder 'anders, namelijk' aangegeven in welke functie hij/zij werkt.

Tot slot is er met betrekking tot de achtergrond van de respondenten nog aandacht besteed aan de thema's waarin zij doorgaans het meest werkzaam zijn. Deze zijn onderverdeeld in de huidige RIEC-pijlers en te vinden in onderstaande figuur (figuur 5). Uit de figuur blijkt dat alle categorieën goed vertegenwoordigd zijn. De verschillende categorieën werden in de enquête als volgt omschreven:

- Kennis en expertise: het intensiveren op het meer en beter uitleren van best practices en het mobiliseren van kennis en leren.
- Bestuurlijke weerbaarheid: het versneld weerbaar maken van bestuur en partners tegen ondermijnende criminaliteit.
- Flexibele uitvoeringskracht: het slimmer en effectiever inzetten van schaarse capaciteit.
- Analyse en intelligence: het genereren van meer zicht en inzicht in de vitale schakels en het businessmodel van georganiseerde criminaliteit.
- Duurzame samenwerking: het investeren op het verstevigen van bestaande publieke en private allianties en het aangaan van nieuwe samenwerkingsvormen.

Figuur 5. Thema's waarbinnen respondenten werkzaam zijn (meerdere antwoorden mogelijk), weergegeven in absolute aantallen.



Uitnodiging en vragenlijst enquête

Hartelijk dank voor uw medewerking aan deze enquête die onderdeel uitmaakt van het onderzoek "Evaluatie versterking aanpak van ondermijnende criminaliteit". Dit onderzoek wordt in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door de Universiteit Maastricht en Erasmus Universiteit Rotterdam.

Om de aanpak van drugsgerelateerde ondermijnende criminaliteit te versterken, heeft het kabinet extra financiële middelen beschikbaar gesteld in de vorm van de Ondermijningsgelden van 100 miljoen euro incidenteel en een structurele versterking van 10 miljoen euro jaarlijks (vanaf 2019).

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe de versterking van de aanpak van drugsgerelateerde ondermijnende criminaliteit in de praktijk vorm krijgt, welke good en bad practices daarin worden ontwikkeld en wat de door de betrokkenen ervaren impact is van de ingezette versterkingsbeweging. Een centraal element in het onderzoek is bovendien dat aansluiting wordt gezocht bij de beginselen van lerende organisaties. Dat betekent dat wordt gestreefd naar het actief benutten en internaliseren van de succes- en faalfactoren door betrokken actoren; niet alleen na afloop van de implementatieperiode, maar ook al gedurende de drie jaar (2019-2021) waarin de versterkingsplannen worden gerealiseerd. Dit actieonderzoek beoogt de succes- en faalfactoren van de versterkingsplannen te identificeren en leerervaringen direct terug te koppelen aan de praktijk. Het tussentijds teruggeven van leerervaringen en lessen draagt bij aan verbetering van de samenwerking tussen ketenpartners, aan het waar nodig aanpassen van praktijk en beleid op basis van opgedane inzichten en daarmee aan een versterking of verbetering van de aanpak van ondermijning. Via deze link vindt u meer informatie over het onderzoek.

Het doel van deze enquête is om de door de betrokken partijen beoogde resultaten en verwachtingen van de versterkingsbeweging in kaart te brengen: wanneer kan volgens u nu worden gesproken van een succesvolle versterkingsbeweging en waardoor komt dat?

Uw antwoorden zullen strikt vertrouwelijk behandeld worden. Met de privacygevoelige informatie die zal worden geanalyseerd zal vertrouwelijk en integer worden omgegaan. Om dat te garanderen, hebben wij diverse veiligheidsmaatregelen getroffen. Voor het onderzoek wordt een end-to-end encrypted en ISO 27001 gecertificeerde data vault ingezet. Deze data vault is gebaseerd op de BlackBerry Workspaces (zie ook: YouTube video over Workspaces) en wordt onder andere ook door de AIVD gebruikt. In deze data vault werken de onderzoekers veilig samen met de hoogste data classificatie. In de data vault hebben we de beschikking over een brede waaier van verregaande bestandsbeveiligingen, logging en monitoring van gebruik en gecontroleerde toegang.

Over de resultaten van de enquête zal enkel geanonimiseerd en op geaggregeerd niveau worden gerapporteerd, de uitkomsten zullen niet herleidbaar zijn naar individuele personen. De enquête bestaat uit 18 korte vragen. Het invullen van de enquête duurt ongeveer 10 minuten.

Mocht u vragen hebben over het onderzoek of de enquête, dan kunt u contact opnemen met de projectleiders:

Prof. dr. Hans Nelen, hans.nelen@maastrichtuniversity.nl

Dr. Karin van Wingerde, vanwingerde@law.eur.nl

Ik ga akkoord met het invullen van de enquête

() Ja

Blok 1: DOELEN ONDERMIJNINGSGELDEN EN HET SUCCES VAN DE VERSTERKINGSBEWEGING

Deel 1 - Doelen en ambities van de versterking aanpak ondermijning

Dit deel van de enquête gaat in op wat volgens u de belangrijkste doelen en ambities van de versterking aanpak ondermijning zijn.

Wat is volgens u **de belangrijkste ambitie** van de versterking aanpak ondermijning?

Als u een **droombeeld** mag schetsen over de aanpak van ondermijning, hoe zou de ideale aanpak er dan uitzien?

Welke **drie** factoren zijn volgens u het **belangrijkst** om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken?

- () Bewustwording
- () Leiderschap
- () Capaciteit
- () Bevoegdheden
- () Intelligence
- () Expertise
- () Samenwerking tussen publieke actoren
- () Publiek-private samenwerking
- () Internationale samenwerking
- () Vertrouwen tussen samenwerkingspartners
- () Financiële middelen
- () Borgen van kennis en ervaring
- () Draagvlak

Rangschik deze factoren in volgorde van belangrijkheid. Sleep de belangrijkste factor naar de bovenste positie en de minst belangrijke naar de onderste.

Waarom ziet u de factor die op 1 plaatste als het belangrijkste om de aanpak van ondermijning te versterken?

Welke **drie** factoren zijn de belangrijkste **obstakels** om de aanpak van ondermijning te versterken?

- () Bewustwording
- () Leiderschap
- () Capaciteit
- () Bevoegdheden
- () Intelligence
- () Expertise
- () Samenwerking tussen publieke actoren
- () Publiek-private samenwerking
- () Internationale samenwerking
- () Vertrouwen tussen samenwerkingspartners
- () Financiële middelen
- () Borgen van kennis en ervaring
- () Draagvlak

Rangschik deze obstakels in volgorde van belangrijkheid. Sleep de belangrijkste factor naar de bovenste positie en de minst belangrijke naar de onderste.

Waarom ziet u de factor die u op 1 plaatste als het belangrijkste obstakel om de aanpak van ondermijning te versterken?

In hoeverre bent u akkoord met onderstaande stellingen?

Helemaal niet akkoord	Niet akkoord	Onbeslist	Akkoord	Helemaal akkoord
-----------------------------	-----------------	-----------	---------	---------------------

Het wegwerken van barrières voor informatie- uitwisseling is belangrijker dan extra financiële middelen.

Het bedrijfsleven wordt onvoldoende benut in de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

De versterkingsbeweging halveert in 10 jaar tijd de drugsgerelateerde ondermijnende criminaliteit.

De versterkingsbeweging vraagt dat individuele belangen

opzijgeschoven worden voor het integraal belang.

Als één overheid optreden om het vertrouwen in het gezag van de overheid te herstellen, is het belangrijkste doel van de versterkingsbeweging.

Er wordt te weinig geleerd van de ervaringen met de aanpak van ondermijning.

Op welke manier wordt u op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen binnen de versterkingsbeweging?

BLOK 2: ACHTERGRONDINFORMATIE

Deel 2 - Achtergrondinformatie

In dit tweede en laatste deel van de enquête stellen we u enkele vragen over uw organisatie, functie en ervaring.

In welke regio bent u werkzaam?

Toelichting: U kiest hier de RIEC-regio waarbinnen u werkzaam bent. Via deze [link](#) vindt u meer informatie over de verschillende RIEC-regio's.

- Landelijk
- Rotterdam
- Den Haag
- Midden-Nederland
- Amsterdam-Amstelland
- Limburg
- Zeeland-West-Brabant
- Oost-Brabant
- Noord-Holland
- Noord-Nederland
- Oost-Nederland
- Ik werk buiten Nederland

Bij welk soort organisatie bent u werkzaam?

- Overheidsorganisatie

- Private organisatie
- Semi-overheidsorganisatie
- Anders

Bij welk type (gekozen) organisatie bent u werkzaam?

*Toelichting: U vult hier alleen **het type** organisatie in waarvoor u werkt, bijvoorbeeld **gemeente, politie, belastingdienst, etc.** Maar omwille van de **anonimiteit** niet het specifieke organisatieonderdeel waarbij u werkzaam bent. Dat betekent bijvoorbeeld dat u **niet** de toevoeging 'Basisteam Westelijke Mijnstreek' achter politie opneemt.*

Hoe lang bent u binnen deze organisatie werkzaam?

- Korter dan 1 jaar
- 1 tot 2 jaar
- 2 tot 5 jaar
- 5 tot 10 jaar
- 10 jaar of langer

In wat voor functie bent u werkzaam?

Toelichting: Meerdere antwoorden mogelijk. Voor elke functie die u aanduidt, zullen we vervolgens vragen hoe lang u er werkzaam bent.

- Beleid
 - Onderzoek
 - Analyse
 - Juridisch
 - Zorg/behandeling/begeleiding
 - Toezicht/monitoring
 - Opsporing
 - Advies/consultancy
 - Anders, namelijk
-

Hoe lang bent u in deze (gekozen) functie werkzaam?

- Korter dan 1 jaar
- 1 tot 2 jaar
- 2 tot 5 jaar
- 5 tot 10 jaar
- Langer dan 10 jaar

Met welke van de onderstaande onderwerpen houdt u zich het **meest** bezig?

- Risicolocaties en logistieke knooppunten
- Kwetsbare gebieden, bijvoorbeeld agrarisch buitengebied of afgelegen bedrijventerreinen
- De weerbaarheid van de samenleving, bijvoorbeeld de revitalisering van specifieke wijken of gebieden
- Bestuurlijke weerbaarheid en het vergroten van de ambtelijke integriteit
- (Illegale) geldstromen en witwassen

Met welk van de onderstaande RIEC-pijlers houdt u zich het **meest** bezig?

Toelichting: Via deze <[link naar het RIEC LIEC jaarverslag 2018](#)> vindt u meer informatie over deze pijlers.

- () Analyse en Intelligence: meer zicht en inzicht in de vitale schakels en het businessmodel van georganiseerde criminaliteit
- () Flexibele Uitvoeringskracht: het slimmer en effectiever inzetten van schaarse capaciteit
- () Duurzame Samenwerking: investeren op het verstevigen van bestaande publiek en private allianties en het aangaan van nieuwe
- () Kennis & Expertise: een intensivering op het meer en beter uitleren van best practices en het mobiliseren van kennis en leren
- () Bestuurlijke Weerbaarheid: versneld weerbaar maken van bestuur en partners tegen ondermijnende criminaliteit

Bijlage 4 | Verantwoording en selectie van de projecten

Toelichting bij het selectieproces

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

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

Theoriegestuurde selectiecriteria

Crime script

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

Context en gelegenheid

Het crime script opereert echter niet in een vacuüm en de dynamiek wordt mede beïnvloed door bepaalde contextuele maatschappelijke en bestuurlijke factoren. Criminaliteit wordt mede gefaciliteerd of mogelijk gemaakt doordat bestuurlijke overheidsinstellingen of delen van de maatschappij kwetsbaar en niet weerbaar genoeg zijn. Hierdoor ontstaan er criminogene gelegenheidsstructuren. We zien dus ook dat veel van de projecten pogen de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid te verhogen. Hierdoor wordt gepoogd om zowel de sociale, financieel-economische, infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren alsook de bestuurlijke, institutionele en politieke gelegenheidsstructuren te adresseren.¹⁵ Dit omvat ook het opzetten van allianties tussen publieke en private stakeholders.

Intelligence

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

Organisatie en management

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

Uitvoerkraft

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

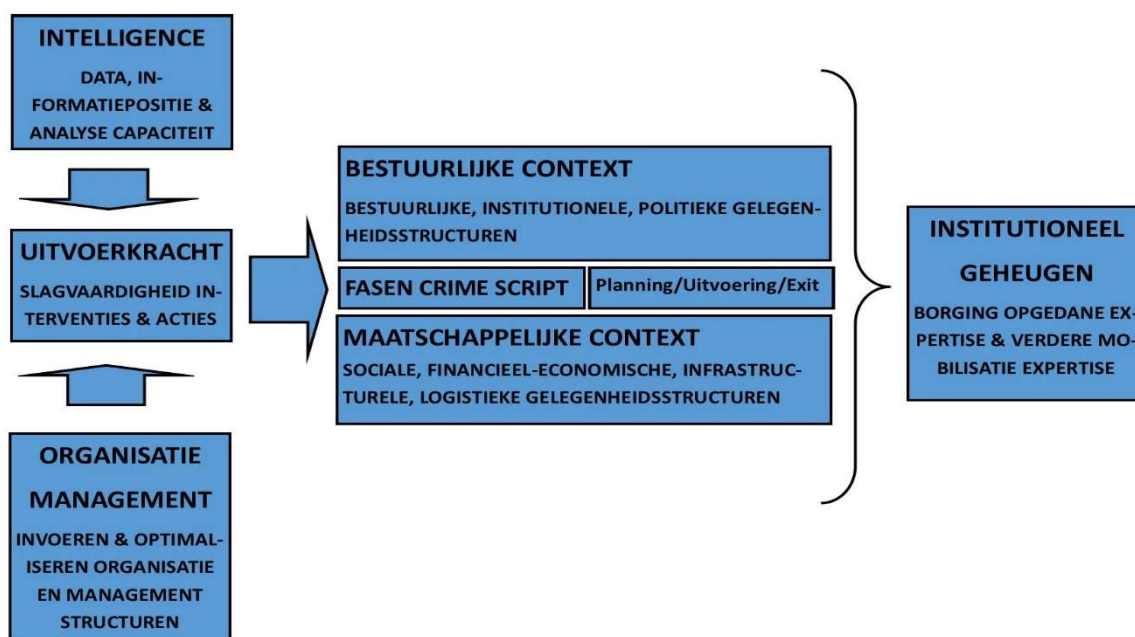
Institutioneel geheugen - borging

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

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

¹⁵ Voor een nadere uitleg van deze gelegenheidsstructuren zie HST 3 LIEC rapport Landelijk Beeld van Ondermijnende Criminaliteit.

Figuur 1. Theoriegestuurde selectiecriteria.



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

Nadere selectiecriteria

Vervolgens zijn de projecten ook ‘gescoord’ op de volgende nadere selectiecriteria die ontleend zijn aan elementen uit het onderzoeksvoorstel en de specifieke karakteristieken van de plannen.

Regio

In hoofdstuk 2 gaven we reeds aan dat spreiding over de regio’s en landelijke partners een belangrijk criterium zou zijn, zowel voor het draagvlak voor het onderzoek, maar ook omdat elke regio zijn eigen ondermijningsproblematiek kent. Tot slot, is het van belang om ook te kijken of er synergie tussen regio’s op vergelijkbare thema’s ontstaat. Uit de verkennende gesprekken en de klankbordgroep werd bevestigd dat de spreiding over de regio’s belangrijk was. We hebben uiteindelijk in elke regio in elk geval één project geselecteerd. In sommige regio’s zijn meerdere projecten geselecteerd die mede op grond van de andere selectiecriteria tot stand zijn gekomen. Onderstaande tabel laat het aantal geselecteerde projecten per regio zien.¹⁶

¹⁶ De tien RIEC-regio’s hebben in totaal negen versterkingsplannen ingediend. De regio’s Zeeland West-Brabant en Oost-Brabant hebben een gezamenlijk plan ingediend.

Tabel 1. Geselecteerde projecten per regio.

Regio	Aantal geselecteerde projecten
Amsterdam-Amstelland	1
Zeeland-Brabant	2
Den Haag	1
Rotterdam	1
Limburg	1
Oost-Nederland	1
Noord-Nederland	1
Noord-Holland	2
Midden-Nederland	1
Landelijke partners	2
Totaal	13

Cluster

Een volgend selectiecriteria is het thematische cluster waartoe het project behoort. Op basis van de versterkingsplannen en voortgangsrapportages hebben we de volgende vijf clusters onderscheiden: (1) *Risicolocaties* dat in het bijzonder verwijst naar (inter)nationale logistieke mainports zoals zeehavens, luchthavens, en groene veilingen voor bloemen, groenten en fruit; (2) De aanpak in *kwetsbare gebieden* waaronder de drugsproductie in het agrarisch buitengebied, de dumping van chemisch afval, en het crimineel misbruik dat wordt gemaakt van vakantieparken en bedrijventerreinen; (3) *Weerbare overheid* (ambtelijk en bestuurlijk) dat verwijst naar het tegengaan van corruptie en versterken van de ambtelijke en bestuurlijke integriteit; (4) *Weerbaarheid van de samenleving*, waaronder het tegengaan van rekrutering van (potentiële) doorgroeiers in het criminele drugscircuit en de op preventie gerichte wijkgerichte aanpak van ondermijningsgerelateerde problemen; (5) *Geldstromen* verwijzend naar proberen blootleggen van financiële structuren en fiscale constructies. Wanneer een project op meerdere clusters aanhaakte, kozen we het cluster dat het sterkst werd beklemtoond.¹⁷ Sommige projecten richten zich echter niet op een van deze clusters maar focussen op een van de overkoepelende RIEC-thema's. Deze vormen het tweede selectiecriteria. Van de dertien geselecteerde projecten vallen er twee projecten onder het cluster geldstromen, één onder kwetsbare gebieden, vier onder de noemer risicolocaties, één onder weerbare overheid en drie onder weerbare samenleving. Twee van de geselecteerde projecten pasten niet binnen deze clusters, maar richten zich op de overkoepelende theoretische criteria intelligence, organisatie en management of uitvoerkracht.

Partners

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

¹⁷ Met de inzet op deze clusters wordt gepoogd om zowel de sociale, financieel-economische, infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren als ook de bestuurlijke, institutionele en politieke gelegenheidsstructuren te adresseren.

Innovatie

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

Focus op preventie/repressie

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

Type project

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

Geografische operationalisering

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

Beschrijving van de dertien projecten

In het navolgende worden de dertien geselecteerde projecten kort toegelicht.

Regio Limburg

1. Project: Vastgoed in Beeld Maastricht

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

Regio Oost-Nederland

2. Project: Problematiek Buitengebied

Het buitengebied is erg kenmerkend voor Oost-Nederland als geografisch grootste RIEC-regio. Het bovenregionale project 'Problematiek buitengebied' ziet op verschillende initiatieven die in de Achterhoek, IJsselland en Gelderland vorm moeten krijgen. In het kader van 'Kwetsbare gebieden' wordt een breed scala aan vrijplaatsen genoemd. Maar eerst en vooral lijken de toename van drugsdumpingen en de gelegenheid voor drugsproductie door de weidsheid en bevolkingskrimp in de regio een prominent thema. Binnen dit project zijn de overheidspartners met name gericht op het versterken van de huidige aanpak door de capaciteit (Flexibele Uitvoeringskracht) uit te breiden, en het bewust maken van overige partijen.

Regio Zeeland-Brabant

3. Project: 1 SmartOverheid

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

4. Project: Ondermijningsexperience

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

handelen te reflecteren, zodat de weerbaarheid van de betreffende deelnemers wordt verhoogd (Bestuurlijke weerbaarheid).

Regio Den Haag

5. Project: Revitalisering Rijnhaven

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

Regio Noord-Holland

6. Project: Maritieme smokkel

Het project Maritieme Smokkel is gericht op het voorkomen, verstoren en stoppen van maritieme smokkel in de regio Noord-Holland en de daaruit voortvloeiende ondermijnende criminaliteit als witwassen en vastgoedfraude. Dit beoogt de regio te bereiken door het vergroten van inzicht in vitale schakels, het opzetten van interventies en het aangaan nieuwe samenwerkingsverbanden met omwonenden en gevestigde bedrijven. Er wordt onder meer ingezet op het verzorgen van voorlichtingen, (werk)bijeenkomsten en symposia, agendering van het fenomeen op de bestuurlijke agenda en verbinding tussen praktijk en wetenschap door het inhuren van experts. Het project valt onder het cluster 'Risicolocaties en mainports' en is geïmplementeerd. Het gaat om een innovatieve aanpak, waarbij de focus ligt op preventie en het verstoren van gelegenheidsstructuren. Verder wordt beoogd om bredere samenwerkingsverbanden aan te gaan met zowel private als publieke actoren. Daarnaast ziet het project op borging van de opgedane kennis door trainingen te verzorgen aan verschillende beroepsgroepen die betrokken zijn bij de Noord-Hollandse havens.

7. Project: Schiphol

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

POC's moeten ook voor de private partners fungeren als contactpersoon vanuit waar publiek-private samenwerkingen worden aangegaan.

Regio Midden-Nederland

8. Project: Straatwaarden

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

Regio Rotterdam

9. Project: Aanpak Havengebied

Het project Aanpak Havengebied richt zich op het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit van de aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven. Het is dus in de eerste plaats een project gericht op de cluster 'risicolocaties'. Om dat te bereiken zetten ze uitdrukkelijk in op 'innovatieve en integrale' uitvoerkracht. Het project behelst zowel preventieve als repressieve aspecten die zich op de maatschappelijke context van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven richten. Het preventieve spoor verwijst naar het opwerpen van barrières om de onderliggende (financiële) structuren en processen van georganiseerde criminaliteit te frustreren en de branches die in de haven werkzaam zijn weerbaarder te maken door middel van veiligere fysieke en digitale infrastructuur en door personeelsbeleid bij private en publieke actoren dat integer gedrag bewerkstelligt. Het repressieve spoor verwijst naar de inzet van een integraal operationeel projectteam en behelst zowel strafrechtelijke, bestuursrechtelijke als privaatrechtelijke (via Havenbedrijf) initiatieven. Deelaspecten van dit project richten zich op diverse fasen van het crime-script, waardoor het in zijn geheel wordt meegenomen. Dit is een grootschalig project dat een diversiteit aan publieke en private partners betreft in vernieuwende communicatiestrategieën, fieldlabs, nieuwe samenwerkingsverbanden en multidisciplinaire teams. De inzet op kennis, expertise en institutionele borging blijkt uit de wetenschappelijke begeleiding die aan de initiatieven wordt gekoppeld en aan de leerdossiers die de ervaringen zullen vastleggen en aan alle partners beschikbaar stellen. Het project wordt vormgegeven op basis van de bevindingen van het onderzoek 'Aard en aanpak van drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven' van de Erasmus Universiteit Rotterdam dat in 2019 werd afgerond en waarvoor momenteel een uitvoeringsagenda wordt opgesteld voor de regio. Het project bouwt verder op o.a. het project Integere Haven en is gestart. Hoewel dit project zich op

de Rotterdamse haven richt, wordt de verbinding gezocht met de havens van Antwerpen en Amsterdam en heeft het relevantie voor risicolocaties in andere regio's en landen.

Regio Amsterdam-Amstelland

10. Project: Moeilijk vervangbare clusters

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

Regio Noord-Nederland

11. Project Integraal ondermijningsteam

Het Integraal Ondermijningsteam (IOT) heeft tot doel de effectiviteit van de integrale aanpak te optimaliseren door de slagkracht van de samenwerkende partners te vergroten en projectvoorbereiding en opvolging te versterken. Het IOT bestaat uit een vaste kern van functionarissen van de ketenpartners en de samenwerkkring is gericht op het zoeken naar creatieve en innovatieve strategieën en acties die een duidelijk maatschappelijk effect realiseren. Door de inzet van het IOT kunnen de volgende elementen geadresseerd worden. Het team kan effectiever functioneren, omdat het team structureel intensief samenwerkt, onderling vertrouwen en expertise ontwikkelt. Het vergroot de kans op succes, doordat het team ruimte geboden krijgt om kansen te grijpen, die vanuit professionaliteit gesignaleerd worden. Die kans wordt daarnaast versterkt doordat een directe aansturinglijn vanuit de Regionale Integrale Stuurcommissie (RIS) is gerealiseerd, waardoor de snelheid en wendbaarheid van het team nog verder vergroot worden. Het team kan met beperkte capaciteit succesvol zijn door innovatieve interventies, naast meer traditionele (onderzoeks)doelstellingen, of door focus te leggen op het hinderen, verstoren en tegenhouden. De noordelijke gemeenten en andere partners worden gefaciliteerd met de specifieke kennis en expertise die binnen het team beschikbaar zijn en hiermee kunnen (bestuursrechtelijke) interventiemogelijkheden nog beter benut worden. Het IOT kan meer focus leggen op feitelijke oorzaken en richt zich minder op symptomen (weerbare overheid, bestuurlijke context, organisatie en management, uitvoerkracht).

Landelijke partners

12. Project: Serious Crime Task Force

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

13. Project: Mainports

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

Bijlage 5 | Leden begeleidingscommissie en klankbordgroep

Tabel 1. Leden begeleidingscommissie.

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

Tabel 2. Leden klankbordgroep.

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