

# *Impulsen tegen ondermijning*

De Taskforce Brabant - Zeeland  
wetenschappelijk tegen het licht gehouden

Strategisch advies

Hans Boutellier  
Jolijn Broekhuizen

Met medewerking van:  
Maaïke van Kapel  
Freek Hermens

# Strategisch advies (gebaseerd op het onderzoek Verkennen, Bevragen, Verdiepen)

## Impulsen tegen ondermijning

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

Hans Boutellier  
Jolijn Broekhuizen

Met medewerking van:  
Maaïke van Kapel en Freek Hermens

Kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht  
Juli 2016

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Over de inzet van deze notitie</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Waar we ons op baseren</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Niets zo praktisch als goede theorie</b>	<b>6</b>
3.1	Een improvisatiemaatschappij	6
3.2	Over slagvaardigheid	6
3.3	Over bronnen van dynamiek	7
<b>4</b>	<b>Over de werkwijze van de Taskforce</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>Over samenwerking en slagvaardigheid</b>	<b>10</b>
5.1	Onderlinge relaties	10
5.2	Beoordeling van de slagvaardigheid	10
5.3	Verschil tussen Oost en West	11
5.4	De waardering voor de Taskforce	11
5.5	Of de werkwijze van de Taskforce ook is geland	12
<b>6</b>	<b>De doorontwikkeling van de Taskforce</b>	<b>13</b>
6.1	Balans tussen degelijkheid en activisme	13
6.2	Er kan nog veel meer integraal	14
6.3	Benoem de (wisselende) rollen van de Taskforce	14
6.4	Organisaties moeten nog meer meedoen	15
6.5	Maatschappelijke responsabilisering	15
<b>7</b>	<b>Tot besluit</b>	<b>17</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>18</b>

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

## 1 *Over de inzet van deze notitie*

De ondermijnende criminaliteit nam in Brabant en Zeeland dusdanige vormen aan dat er een Taskforce werd ingesteld. We deden een uitgebreid onderzoek naar de werkwijze van en waardering voor deze Taskforce Brabant - Zeeland. Daarvan zijn we heel wat typering en tegengekomen: luis in de pels, aanjager, vliegwiel, korte klappen, buitenboordmotor, katalysator, olifant in een porseleinkast; er werd zelfs gesproken van cowboys. De Taskforce is dus, om met Gerard Reve te spreken, niet onopgemerkt gebleven. In de loop van de twee fasen van haar zesjarig bestaan heeft zij veel overhoop gehaald.<sup>1</sup> Dat deed soms pijn en is tegelijkertijd toegejuicht.

Deze notitie betreft een wetenschappelijk geïnformeerd advies over de doorontwikkeling van de Taskforce. Ze legt de contouren bloot van haar functioneren, en vooral van de samenwerking in de aanpak van de ondermijnende criminaliteit. De inzet daarvan is hoog, want zoveel is duidelijk: rond hennepcultuur en synthetische drugs is een illegale bedrijfstak gegroeid die ondermijnt voor de reguliere economie en zelfs voor de rechtsstaat. Ondermijnende criminaliteit heeft desastreuze gevolgen voor de kwaliteit van de samenleving en dient zij koste wat het kost te worden bestreden.<sup>2</sup>

Vanuit die urgentie werd de Taskforce in 2010 door het Ministerie van Veiligheid & Justitie ingesteld in de vijf grootste steden in Brabant-Zeeland, bovenop de vele activiteiten die reeds werden ondernomen door de verschillende organisaties. In 2013 werd de aanpak verlengd en uitgebouwd naar andere gemeenten in Brabant-Zeeland. De Taskforce had de doelstelling (Plan van Aanpak, 2014): 'Als 1-overheid doorpakken naar het effectief verstoren van crimineel ondernemerschap'. Daarbij werden drie programmalijnen genoemd: effectief verstoren van de criminele industrie; versterken van de bestuurlijke weerbaarheid en integriteit; een effectieve integrale bestrijdingsmachine. De Taskforce heeft de rol deze doelen te doen realiseren en opereert daarbij als 'aanjager'. We zagen de volgende specifieke doelen van de Taskforce: verhoging van het gevoel van urgentie; innovatie in de aanpak; bevordering van de samenwerking. Op voorhand kunnen we stellen dat deze doelen door de Taskforce worden verwezenlijkt: 97% van de ondervraagden onderschrijft bijvoorbeeld het belang van de bestrijding van ondermijnende criminaliteit - dat beschouwen we als een direct resultaat van haar optreden. Maar het eindpunt is niet in zicht - zoals ook blijkt uit het besluit om de Taskforce voor drie jaar voort te zetten. Een precieze analyse is aangewezen om te leren van haar werkwijze en om tot een beredeneerde doorontwikkeling te komen.

---

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

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

## 2 *Waar we ons op baseren*

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

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

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

- Tien oriënterende gesprekken met sleutelpersonen.
- Een documentanalyse van ruim twintig documenten.<sup>3</sup>
- Bijwonen van vier bijeenkomsten om zicht te krijgen op de werkzaamheden.
- Een enquête onder ruim 350 van de 800 relaties van de Taskforce.<sup>4</sup>
- Tweeëntwintig verdiepende interviews naar aanleiding van de bevindingen uit de enquête.

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

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

<sup>3</sup> Inclusief het Kerst- c.q. Paasessay van de burgemeester van Tilburg, tevens voorzitter van de Taskforce.

<sup>4</sup> Uiteindelijk hebben 357 respondenten aan het onderzoek deelgenomen, een methodologisch verantwoorde respons van 45%. Het gaat met name om respondenten van gemeenten (175), politie (96), belastingdienst (34), OM (29) en RIEC (25).

### 3 *Niets zo praktisch als goede theorie*

Onze analyse verrichten we nadrukkelijk ook vanuit een theoretisch begrip van de werkelijkheid. *Wicked problems, governance*, netwerken en slagvaardigheid zijn voorbeelden van begrippen die het mogelijk maken de dynamiek van deze tijd te begrijpen.<sup>5</sup> In de aanpak van de ondermijnende criminaliteit is in Brabant en Zeeland een netwerkbenadering gegroeid - gewoon omdat dat noodzakelijk was. Met de Taskforce is daar een impuls van buitenaf aan toegevoegd. Naar de werking van netwerken is veel onderzoek gedaan, daar kunnen we van profiteren. We gebruiken vooral de inzichten die werden opgedaan in het tienjarig onderzoeksverband Veiligheid & Burgerschap van de Vrije Universiteit.<sup>6</sup> We introduceren hieronder wat begrippen en inzichten.

#### 3.1 *Een improvisatiemaatschappij*

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

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

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

#### 3.2 *Over slagvaardigheid*

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

---

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

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

liteit. We doen dus wel uitspraken over de kwaliteit van de samenwerking en over de rol van de Taskforce daarbinnen.

In tegenstelling tot wat wel eens gedacht wordt zijn netwerken niet de oorzaak van de complexiteit, maar dragen ze bij aan de oplossing daarvan (Barabasi, 2002) - althans als ze goed functioneren. We spreken in dat verband van *slagvaardigheid*. Het begrip slagvaardigheid is ontwikkeld in het kader van studies naar veiligheidsnetwerken (Boutellier & De Groot, 2010). Slagvaardigheid verwijst naar de kracht van het proces. Ten behoeve van dit onderzoek hebben we een lijst van 'principes van slagvaardigheid van netwerken' gehanteerd. We hebben deze acht principes gebruikt bij de documentanalyse, de vragenlijst en de interviews. Onder andere via deze principes kunnen we uitspraken doen over de effectiviteit van het samenwerkingsproces. We hebben de volgende acht principes gebruikt (zie het onderdeel *Bevragen* voor de operationalisatie).

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

### 3.3 Over bronnen van dynamiek

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

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

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



## 4 *Over de werkwijze van de Taskforce*

Netwerksamenwerking kan een alibi voor vrijblijvende praatcircuits zijn. Uit de documentenanalyse en de interviews wordt duidelijk dat de Taskforce een expliciete rol is toebedeeld om potentiële inertie van overheidssamenwerking te doorbreken.<sup>7</sup> We gaan straks nader in op de vraag of ze daarin is geslaagd. Hier is de vraag h<sup>o</sup>e ze dit heeft willen doen. Voor deze paragraaf baseren we ons vooral op documenten en informatie van en gesprekken met de huidige programmadirecteur en zijn directe medewerker.<sup>8</sup> Het betreft dus hun weergave van de werkwijze, in combinatie met onze eigen bevindingen. We onderscheiden in de strategie van het programmabureau een aantal opvallende punten.

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

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

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

*Het gebruik van positionele macht* - rond samenwerking in netwerken hangt een vocabulaire van 'horizontalisering'. Omdat tussen organisaties vaak geen hiërarchische verhouding bestaat, lijken vertrouwen en de goede wil over te blijven. Het valt op dat de Taskforce haar gezag niet alleen

---

7 Vergelijk in dit de inzet van zogenoemde stadsmariniers in Rotterdam die tot doel hadden de 'stroperige besluitvorming' te doorbreken.

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

ontleende aan haar expertise en ontregelende werkwijze, maar dat deze ook werd gelegitimeerd door de gezagspositie van de voorzitter. Uiteindelijk behoeft doorzettingssmacht ook in netwerken vaak een verankering in een positionele machtsverhouding. Indien die niet van de grond komt, is het moeilijk opereren. Tegelijk dient geconstateerd dat de inzet van deze macht toch vooral zacht is geweest - de confrontatie werd eerder gezocht vanuit het programmabureau.

*Strategisch gebruik van communicatie* - de ontwikkelaanpak is door het programmabureau gepaard gegaan aan een welbewuste inzet van communicatiemogelijkheden. Acties kwamen in de media, boegbeelden werden naar voren geschoven, successen werden gevierd en negatieve berichtgeving<sup>9</sup> werd gecorrigeerd. Maar communicatie beperkt zich niet tot publiciteit naar buiten. Het gaat ook om de inzet van middelen die de partners in het proces prikkelen en sturen. Het gaat om het afgeven van signalen, gesprekken aangaan, het onderhouden van relaties en het bewust negeren van negatieve reacties.

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

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

---

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

## 5 *Over samenwerking en slagvaardigheid*

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

### 5.1 *Onderlinge relaties*

Een netwerk gaat om relaties tussen de knooppunten. Daarom staan we eerst stil bij de aantallen samenwerkingsrelaties - het gaat hier om gegevens uit de enquête onder de deelnemers. De vijf belangrijkste partners (belastingdienst, gemeenten, OM, politie en RIEC) weten elkaar goed te vinden. Tussen de 90 en 100% van de respondenten van de enquête<sup>10</sup> zegt onderling samen te werken. Alleen de gemeenten en de politie blijven wat achter - 15% van de politiemensen zegt bijvoorbeeld niet samen te werken met het RIEC. Verrassend is dat behalve de belastingdienst de andere sterpartners relatief ook veel contacten (van 20-60%) onderhouden met het maatschappelijk veld - van woningcorporaties tot banken en van recreatieparken tot winkels.

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

### 5.2 *Beoordeling van de slagvaardigheid*

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

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

Het zijn maar cijfers, maar ze krijgen betekenis tegen de achtergrond van de documenten en de interviews. Het OM heeft - aldus respondenten - een belangrijke andere instantie waar ze zich toe

---

<sup>10</sup> Van de 801 personen reageerden er 357 (een betrouwbare respons van 45%).

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

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

### 5.3 *Verskil tussen Oost en West*

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

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

### 5.4 *De waardering voor de Taskforce*

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

De interviews geven weer aanvullende informatie. De waardering is over het algemeen groot, maar de aanpak van de Taskforce was niet altijd pijnloos. Dat zit in zaken als de wijze van aanspreken, de vraag wie er met de eer gaat strijken bij succes en het begrip voor de logica van organisaties. Een van de acht principes is de balans tussen controle en vertrouwen. Zonder controle komt duurzame samenwerking vaak moeilijk tot stand. Maar zonder vertrouwen gaat het niet. Men moet elkaar in de ogen kunnen kijken, teneinde elkaar aan te spreken, elkaar wat te gunnen en het geheel samen sterker te maken. Dit type vertrouwen is in het verleden wel geschaad - er is, aldus een van de respondenten, 'verschil tussen prikkelen en denigrerend zijn'. Vertrouwen komt te voet, maar gaat te paard - je bent het sneller kwijt dan dat je het opbouwt.

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

## 5.5 *Of de werkwijze van de Taskforce ook is geland*

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

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

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

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

## 6 *De doorontwikkeling van de Taskforce*

Het besluit over de continuering van de Taskforce is genomen terwijl wij dit onderzoek aan het afronden waren. Ons advies is daardoor niet belast met deze principiële vraag. We zouden ook niet geadviseerd hebben om de boel maar op te doeken. Sterker nog, we waren tot een overeenkomstig advies gekomen: de Taskforce heeft gewerkt, maar is nog niet klaar. Ook uit de toetsing van de enquêteresultaten in de verdiepende interviews staat de meerwaarde recht overeind, vooral rond de *drive* en *awareness* (Engels lijkt wat meer indruk te maken), elkaar beter kunnen vinden, communicatie en het out of the box kunnen denken. De Taskforce zien we als een bron van dynamiek door het nemen van initiatief en het benutten of creëren van incidenten ter bevordering van de slagvaardigheid van netwerken tegen ondermijning in een institutionele omgeving.

Wij spreken in dit verband van een impulsenstrategie, die ten grondslag ligt aan de werkwijze van de Taskforce. Eerder bespraken we drie bronnen van dynamiek in een netwerkstructuur: instituties, incidenten en intenties en individueel initiatief. Instituties hebben het moeilijk in het snel en adequaat acteren in een complexe omgeving. In de praktijk zien we het belang van incidenten en individuele trekkracht. De Taskforce levert impulsen waarmee de aanpak van ondermijnende criminaliteit maatschappelijke meerwaarde krijgt.<sup>11</sup> We vragen tegen deze achtergrond aandacht voor vijf strategische punten voor de toekomst.

### 6.1 *Balans tussen degelijkheid en activisme*

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

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

---

<sup>11</sup> Op dit moment hebben we te weinig over de plannen voor een actie- of programmacentrum voor Zeeland / West-Brabant. Mocht dit centrum er komen, dan zal het van belang zijn om de relatie tussen Taskforce, RIEC en Actiecentrum goed te doordenken op de vraag of er ruimte is voor drie hulpstructuren.

## 6.2 *Er kan nog veel meer integraal*

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

We achten het zinvol een onderscheid te maken tussen ketenpartners en netwerkpartners. Gegeven de grote hoeveelheid relevante partijen is het logisch te spreken van een netwerk - dat heeft per definitie een enigszins los karakter, waarin vertrouwen een cruciale rol speelt. Bij een *netwerk* gaat het om een (vrijwillig) verband tussen partijen die een belang hebben bij samenwerking. Bij een netwerk gaat het veel vaker om afspraken, toezeggingen, vertrouwen. In de woorden van de Taskforce-voorzitter: 'overreden, overtuigen en enthousiast maken'. Het komt er voor de Taskforce op aan het gehele repertoire van 'verleiden' tot 'afdwingen' in huis te hebben.

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

## 6.3 *Benoem de (wisselende) rollen van de Taskforce*

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

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

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

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

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

#### **6.4 *Organisaties moeten nog meer meedoen***

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

De Taskforce blijft haar functie van aanjager vervullen, maar haar arm reikt niet verder dan de individuele relaties die zij aangaat. We begrijpen de suggestie van het programmabureau om ook binnen de organisaties een 'anjager' aan te stellen. Concreet zou het gaan om de organisatie van het mandaat, het begeleiden van de informatie-uitwisseling en het laten doorwerken van afspraken. Partijen hebben allemaal eigen belangen in combinatie met gebrek aan capaciteit (met name OM, politie en kleine gemeenten). Maar capaciteit kan net als privacy ook een alibi vormen om niet te hard van stapel te hoeven lopen. We achten het van belang om te benadrukken dat er goede redenen kunnen zijn - in ieder geval redenen op grond waarvan met respect gekeken moet worden naar de overwegingen van organisaties.

#### **6.5 *Maatschappelijke sensibilisering***

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

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

Voor de organisatie van zo een breed veld van repressieve en preventieve factoren ontwikkelden we eerder het zogenaamde voetbalmodel. De gedachte hierachter is dat de spelers van achteruit



naar voren spelen en daarin ruggensteun en coaching krijgen. De horeca moet bijvoorbeeld concrete aanwijzingen c.q. verzoeken krijgen over wat zij geacht wordt te doen. En als het erop aan komt moet er ruggensteun zijn vanuit meer repressieve instanties. Teneinde het spel zoveel mogelijk voorin te spelen, dient het veld van achteruit naar voren te worden ingericht (Boutellier, 2007). Dat geeft het volgende beeld.

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

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

## 7 *Tot besluit*

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

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

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

## *Literatuur*

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

## Colofon

Opdrachtgever  
Auteurs

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

Met medewerking van  
Omslag  
Uitgave

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

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

ISBN 978-90-5830-750-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2016.

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

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

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

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



### Impulsen tegen ondermijning - Strategische notitie

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

