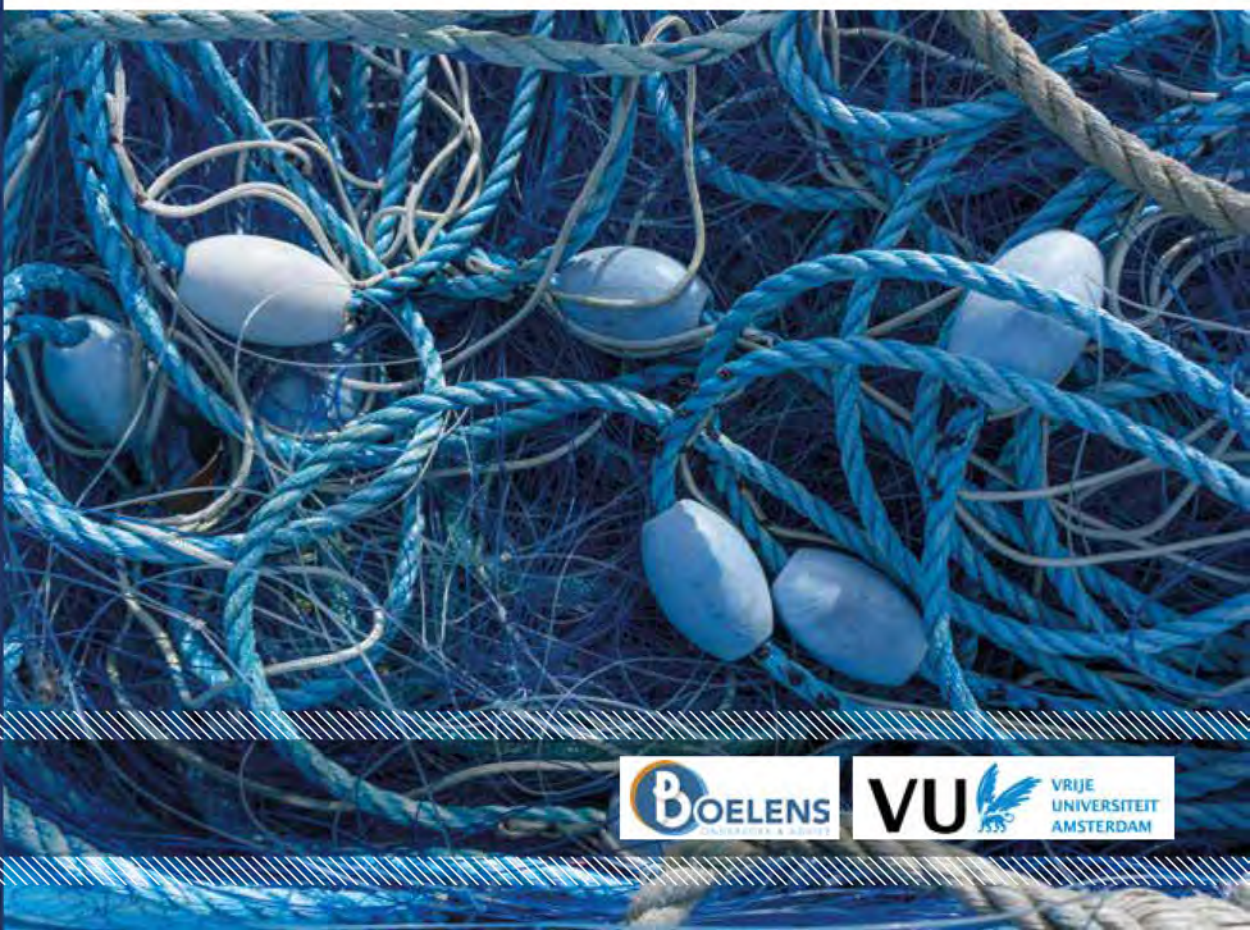


Over een andere boeg

Lessen en uitdagingen in de integrale
samenwerking tegen maritieme smokkel

M. Boelens, D. de Rijk, Y. Eski



Over een andere boeg

Over een andere boeg

*Lessen en uitdagingen in de integrale
samenwerking tegen maritieme smokkel*

M. Boelens

D. de Rijk

Y. Eski

Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

telefoon: 070 - 378 98 80

website: www.sdu.nl/service

Omslagontwerp: Imago Mediabuilders, Amersfoort

Afbeelding omslag: LunarSeaArt, Pixabay

ISBN: 9789012409230

NUR: 600

© 2023 Sdu B.V., Den Haag; Politie & Wetenschap, Den Haag; Boelens Advies, Amersfoort; Vrije Universiteit, Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Behalve de door de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden vervaelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De bij toepassing van art. 16h tot en met 16m Auteurswet wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens kopiëren dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorrecht (<https://www.reprorrecht.nl/>). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van art. 16 Auteurswet dient men zich te wenden tot de Stichting UvO (<https://www.stichting-uvo.nl/>). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Vanwege de aard van de uitgave gaat Sdu uit van een zakelijke overeenkomst; deze overeenkomst valt onder het algemene verbintenissenrecht. Uw persoonlijke gegevens worden door ons zorgvuldig behandeld en beveiligd. Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnements)overeenkomst en om u op uw vakgebied van informatie te voorzien over gelijksoortige producten en diensten van Sdu. Voor het toesturen van informatie over (nieuwe) producten en diensten gebruiken wij uw e-mailadres alleen als u daarvoor toestemming heeft gegeven. Uw toestemming kunt u altijd intrekken door gebruik te maken van de afmeldlink in het toegezonden e-mailbericht. Als u in het geheel geen informatie wenst te ontvangen over producten en/of diensten, dan kunt u dit laten weten aan Sdu Klantenservice door het contactformulier in te vullen op <https://sdu.nl/service>. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar en hebben een opzegtermijn van twee maanden. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op <https://www.sdu.nl/service>.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system of any nature, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu B.V. neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

Inhoudsopgave

Voorwoord / 7

Samenvatting / 9

Afkortingenlijst / 13

1.	Inleiding	/ 15
1.1	Aanleiding tot en doel van het onderzoek	/ 15
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	/ 17
1.3	Relevantie van het onderzoek	/ 17
1.4	Opbouw van de rapportage	/ 18
2.	Het Project Maritieme Smokkel	/ 19
2.1	Achtergrond van het project	/ 19
2.2	Doelstelling van het project	/ 20
2.2.1	Primaire doelstelling	/ 20
2.2.2	Secundaire doelstelling	/ 20
2.3	Het Organized Crime Field Lab	/ 20
2.4	De teams van het Project Maritieme Smokkel	/ 23
2.4.1	Team Volans	/ 23
2.4.2	Team Kohthai	/ 26
2.4.3	Team Estrella	/ 29
2.5	Subconclusie	/ 31
3.	Samenwerking, innoveren en leren theoretisch beschouwd	/ 33
3.1	Eén overheid: samenwerking of tegenwerking?	/ 33
3.2	Reflecterend leren	/ 34
3.2.1	Niveaus van leren	/ 35
3.3	Leerblokkades	/ 37
3.4	Subconclusie	/ 39
4.	Onderzoeksopzet	/ 41
4.1	Methoden	/ 41
4.1.1	Observatiemomenten	/ 41
4.1.2	Interviews	/ 42

4.1.3	Digitale vragenlijst /	43
4.1.4	Interactieve sessie /	43
4.2	Analyse en rapportage /	44
4.3	Rol onderzoekers /	44
4.4	Praktische beperkingen /	45
4.5	Subconclusie /	46
5.	Eén lerende overheid: het ervaren proces van samenwerken /	47
5.1	Motivatie tot deelname /	47
5.2	De opstart van samenwerken /	48
5.3	Leren omgaan met onzekerheid en onduidelijkheid /	50
5.4	Uitdagingen in het proces van samenwerken /	52
5.4.1	Samenwerken als parttime aangelegenheid /	53
5.4.2	Informatiedeling /	54
5.4.3	Tussen zelfsturing en aansturing /	55
5.4.4	Innoveren en experimenteren, maar wel tot op zekere hoogte /	59
5.4.5	Tussen repressief en preventief interveniëren /	61
5.5	Subconclusie /	64
6.	Eén lerende overheid: het ervaren resultaat van samenwerken /	65
6.1	Het resultaat van leren om de aanpak te verbeteren en te vernieuwen /	65
6.1.1	Leren denken in effecten, in plaats van alleen resultaten /	65
6.1.2	Ontkleurd samenwerken /	68
6.1.3	Kijkje in de keuken: inzicht in elkaars organisaties /	70
6.2	Het resultaat voor de samenleving /	71
6.3	Vier casussen nader toegelicht /	73
6.4	Het blijvend resultaat van samenwerken /	86
6.5	Subconclusie /	89
7.	Conclusie en reflectie /	91
7.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen /	91
7.2	Reflectie /	103
Literatuurlijst /		107
Bijlage 1 Respondentenlijst /		113
Bijlage 2 De vragenlijst /		115
Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap /		117
Uitgaven in de reeks Politiekunde /		119

Voorwoord

‘Never doubt that a small group of thoughtful, committed citizens can change the world. Indeed, it is the only thing that ever has’, aldus Mead, een Amerikaanse antropoloog. Ofwel: twijfel nooit aan de kracht van een kleine groep bedachtzame en toegewijde personen om de wereld te veranderen, want dat is eigenlijk de enige manier waarop dat ooit is gebeurd. Mead legt ook uit hoe verandering tot stand komt, in de hoop dat gemotiveerde mensen geïnspireerd worden om niet passief aan de zijlijn te blijven staan, maar zelf de leiding te nemen, zelfs als dat onmogelijk lijkt. In de aanpak van georganiseerde (maritieme) criminaliteit lijken partijen vaak te lang te blijven hangen in dezelfde groef van de plaat, want, is het credo, ‘dat is hoe we het altijd doen’. Verandering blijft uit, terwijl dat helemaal niet zo hoeft te zijn. Die ene persoon waar Mead naar verwijst, zou zomaar één van de teamleden uit het Project Maritieme Smokkel kunnen zijn. Naar dat project hebben we een studie gedaan waarvan we verslag doen in dit rapport. Iedereen uit dit project, of het nu een politieagent is, een douanier of een gemeentemedewerker, kan gezien worden als een pionier in zijn of haar vakgebied. Door deel te nemen aan dit innovatieve project hebben ze geprobeerd verandering te brengen in de aanpak van georganiseerde (maritieme) criminaliteit, soms impliciet en soms expliciet. Zij hebben geprobeerd het over een andere boeg te gooien.

In de afgelopen tijd hebben we gezien en ervaren met hoeveel passie en enthousiasme sommige professionals kunnen vertellen over zowel de noodzaak tot verandering als over het belang van echt willen samenwerken aan een maatschappelijk doel, namelijk het verminderen van effecten van maritieme smokkel op de samenleving. Daar waar de werelden van verschillende overheidsinstanties soms nog ver van elkaar af lijken te staan, zagen we in dit project op individueel niveau mooie verbindingen ontstaan vanuit gedeelde urgentie, ambitie en passie voor de aanpak van criminaliteit. Tegelijkertijd zagen we ook dat de gezamenlijke aanpak van georganiseerde drugssmokkel vast lijkt te zitten als vissersnetten in de knoop. Moedwillige professionals raken verstrikt in bureaucratische obstakels, logge organisaties en inefficiënte capaciteitsverdeling. Ze worden belemmerd door traditionele werkwijzen, vastgeroeste ideeën over drugsbestrijding en weinig reflectie tot verbetering. Innoveren voelt dan als navigeren in dichte mist, blijkt uit dit onderzoek. Door serieuze vragen op te werpen over de effectiviteit van dergelijke samenwerkingsverbanden wordt duidelijk dat ondanks de inzet van individuele professionals om het over een andere boeg te gooien, het verbeteren van de aanpak van maritieme smokkel een uitdaging blijft. Maar er is ook hoop, want het zijn juist deze individuele professionals die vastbesloten zijn om verbetering te blijven na-

streven. Ze streven ernaar om de georganiseerde maritieme drugssmokkel op een innovatieve en effectieve manier te bestrijden.

Wij willen iedereen van het PMS bedanken voor hun openhartigheid en gastvrijheid om ons, als externe onderzoekers, in het project te verwelkomen en mee te nemen in hun belevingen. We hopen dat de pioniers samen blijven werken, ontdekken, experimenteren en bovenal proberen om kleine veranderingen te blijven doorvoeren in de eigen organisatie. Een tweede woord van dank gaat uit naar de leescommissie van Politie en Wetenschap voor hun kritische en constructieve blik op het onderzoek: Shanna Mehlbaum, Sander Huisman, Martijn Groenleer en Seran de Leede. Een derde woord van dank gaat uit naar Adriaan Rottenberg voor zijn begeleiding van het onderzoek en naar Politie en Wetenschap voor het vertrouwen in de onderzoekers. Bijzondere dank gaat uit naar Eva Stavenuiter en Ingrid Zwart, projectleiders van het project, voor hun lopende betrokkenheid en dat we gedurende het jaar constant mochten sparren.

Mauro Boelens, Danique de Rijk en Yarin Eski
Augustus 2023

Samenvatting

Voor Politie en Wetenschap is onderzoek uitgevoerd naar een vernieuwende en gezamenlijke aanpak van maritieme smokkel in Noord-Holland, specifiek gericht op het Project Maritieme Smokkel (PMS) in die regio. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt: 'Hoe werken verschillende overheidsinstanties samen als lerende organisatie binnen het Project Maritieme Smokkel in Noord-Holland, en welke factoren bevorderen of belemmeren deze ontwikkeling?' De bijbehorende deelvragen zijn als volgt:

- Wat houdt het Project Maritieme Smokkel in?
- Welke methode wordt toegepast in dit project en welke rol speelt leren hierbij?
- Hoe hebben de deelnemers het resultaat van integrale samenwerking ervaren?
- Hoe hebben de deelnemers het proces van integrale samenwerking ervaren?
- Wat zijn de leerpunten uit het Project Maritieme Smokkel voor toekomstige samenwerkingsverbanden?

Methode

Dit onderzoek vond plaats van september 2021 tot en met oktober 2022, tijdens de overgang van het derde naar het vierde en tevens laatste jaar van het project. Bij dit onderzoek zijn de volgende onderzoeksmethoden toegepast:

- Fysieke en digitale observatiemomenten gedurende het jaar, waaronder teamdagen, wekelijkse teambesprekingen en presentaties.
- 34 interviews met in totaal 28 verschillende respondenten van 14 verschillende organisaties.
- Een digitale vragenlijst onder alle teamleden met een respons van 70%.
- Toetsing van tussentijdse bevindingen tijdens een interactieve sessie en op de afsluitende bijeenkomst van het project.

Resultaten

Het Project Maritieme Smokkel is een project tussen verschillende overheidsinstanties met als doel het voorkomen, verstoren en stoppen van criminele activiteiten met betrekking tot maritieme smokkel en de gevolgen daarvan voor de samenleving. Het project richt zich ook op het trainen en coachen van teamleden om probleemanalyses te kunnen maken en strategisch samen te werken, met als doel maximale effectiviteit te bereiken met minimale inspanning. Daarnaast heeft het project als doel beleidsrelevante kennis te ontwikkelen over welke aanpakken wel en niet werken. Dit is bereikt via verschillende deelprojecten, waaronder het bevorderen van een schone en weerba-

re visserij, de aanpak van jachthavens en de bestrijding van witwassen in de vastgoedmarkt.

Het resultaat van deze samenwerking heeft voornamelijk een preventief karakter voor de samenleving. Het doel van de betrokken overheidsinstanties in het project was om preventieve maatregelen te nemen en de lokale samenleving en brancheorganisaties te beschermen tegen de gevolgen van maritieme smokkel. De ervaringen van de teamleden tonen aan dat preventieve maatregelen succesvol worden geacht. Deze maatregelen vallen onder vier overkoepelende acties: een actieve communicatiestrategie, het stimuleren van publiek-private samenwerking, het bevorderen van de bereidheid van specifieke doelgroepen en sectoren om verdachte situaties eerder te melden en het wegnemen van criminele kansen voor maritieme smokkel.

In dit onderzoek ervaren de respondenten een intrinsieke motivatie om maritieme smokkel te verminderen en te leren van de samenwerking zelf. Ze werken samen in een gezonde werkcultuur waarin ze elkaar vertrouwen en streven naar een gemeenschappelijk maatschappelijk doel. De teamleden hebben hun eigen organisatiebelangen overstegen en samengewerkt met andere disciplines. Ze hebben inzicht gekregen in elkaars organisaties en begrijpen nu de mogelijkheden en beperkingen van de verschillende organisaties waarvoor ze werken. Teamleden zijn veranderd in hoe ze denken over de aanpak van maritieme smokkel en denken nu meer in termen van maatschappelijke impact. De ervaringen van teamleden tonen aan dat preventieve maatregelen als succesvol worden beschouwd, zoals een actieve communicatiestrategie, publiek-private samenwerking, het stimuleren van meldingen van verdachte situaties en het wegnemen van criminele kansen voor maritieme smokkel.

Het werken met een nieuwe werkwijze zoals de OCFL heeft echter wel geleid tot verwarring en onzekerheid bij teamleden, maar ze hebben geleerd dat het buiten de gebaande paden durven gaan nieuwe inzichten en resultaten oplevert. Er zijn echter obstakels geweest die integrale samenwerking in de weg zaten, zoals het ontbreken van voldoende focus en tijd en de beoordeling op traditionele prestatie-indicatoren vanuit de eigen organisatie; de beperkte vertaling van geleerde lessen naar de eigen organisaties; het ontbreken van een duidelijke regie en een gedeelde strategische visie op de aanpak van maritieme smokkel en het gebrek aan verschillende perspectieven en creatieve buitenstaanders binnen het samenwerkingsverband.

Dit onderzoek toont aan dat integrale samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties mogelijk is, mits aan specifieke randvoorwaarden wordt voldaan. Deze randvoorwaarden kunnen als lessen dienen voor toekomstige projecten. Ten eerste is het verstandig om deelnemers de ruimte te geven, zodat ze zich volledig kunnen richten op de opdracht zonder beperkingen van prestatie-indicatoren van hun eigen organisatie. Daarnaast is de samenstelling van het team belangrijk: een klein team met de juiste mix van denkers, doeners, overheidsprofessionals en creatieve andersdenkenden

is misschien wel waardevoller dan het betrekken van steeds meer organisaties. Het is essentieel om de gehanteerde werkwijze institutioneel te verankeren, om afhankelijkheid van individuen te voorkomen en lessen beter te delen. Adequate sturing en bewaam leiderschap zijn nodig om een goede balans en duidelijkheid te creëren binnen en tussen de teams. Tot slot is actieve betrokkenheid van private en maatschappelijke actoren van essentieel belang bij de start van samenwerken, met nadruk op publiek-private samenwerking en het betrekken van andersdenkenden om slagkracht en creativiteit te stimuleren. Verder is het belangrijk dat overheidsprofessionals de taal van de samenleving spreken om vertrouwen en samenwerking te bevorderen en dus het 'ondermijningsjargon' loslaten.

De afsluitende reflectie van ons als onderzoekers toont aan dat het Project Maritieme Smokkel positieve resultaten heeft opgeleverd, maar dat er ook serieuze zorgen zijn over de effectiviteit en efficiëntie van integrale samenwerking. Zowel bij ons als bij respondenten heerst twijfel of het project vernieuwend en effectief genoeg is geweest, zeker afgezet tegen de inspanningen en investeringen gedurende vier jaar samenwerking. Dit roept vragen op over de rechtvaardiging van dergelijke projecten, ook gelet op het personeelstekort en de beperkte researchcapaciteit. In theorie klinkt het idee van een lerende en innoverende overheid mooi – dat spreekt ook bestuurders aan – maar de praktijk laat zien dat het moeilijker is om dit in de praktijk te brengen, en misschien zelfs problematisch. Het gevaar bestaat dat men blijft hangen in holle retoriek over integraal samenwerken en dat samenwerking op zichzelf als succesvol wordt beschouwd zolang 'men elkaar weet te vinden', maar dat lost het probleem van maritieme smokkel niet op.

Hoewel er waardevolle leermogelijkheden waren en maatregelen zijn genomen om de doelgroepen te informeren en te beschermen, is het belangrijk om kritisch te reflecteren op het leerproces en te evalueren wat wel en niet werkt in integrale samenwerking. We moeten oppassen voor het toxisch opportunisme tot samenwerken, waarbij we geloven dat resultaten behaald zijn omdat we integraal samenwerken. Een te sterke focus op integraal samenwerken kan leiden tot herhaling van samenwerkingsrecepten zonder werkelijke oplossingen. Daarom is het cruciaal om de fundamenteën en veronderstellingen van de samenwerking te onderzoeken en voortdurend te evalueren welke interventies daadwerkelijk effectief zijn. We moeten kritisch zelfreflectie toepassen om te bepalen of integrale samenwerking noodzakelijk is, in hoeverre het innovatief en effectief is, en of de investeringen in tijd, geld, materialen en personeel evenredig zijn aan de inspanningen.

Afkortingenlijst

OCFL	Organized Crime Field Lab
PMS	Project Maritieme Smokkel
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek naar het Project Maritieme Smokkel (PMS) ingeleid. We beschrijven eerst tegen welke achtergrond dit onderzoek plaatsvindt. Vervolgens gaan we in op de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek. Ook staan we kort stil bij de rol van de onderzoekers in dit onderzoek. Tot slot wordt de opbouw van de rapportage behandeld.

1.1 Aanleiding tot en doel van het onderzoek

In Nederland bestaat een professionele drugsindustrie waar criminele ondernemers internationale handelscontacten hebben en specialisten met specifieke kwaliteiten en expertise in dienst hebben (Spapens, 2021). Wereldwijd zijn er decennialang miljarden besteed aan de bestrijding van drugs, en de Nederlandse overheid geeft prioriteit aan de aanpak van drugsmokkel. Ondanks al deze inspanningen lijkt het probleem echter niet kleiner, maar juist groter te worden. Drugsvangsten breken bijna elk jaar nieuwe records en bestaande maatregelen hebben geen structurele verstoring van de illegale drugsmarkten veroorzaakt. De straatprijs van cocaïne blijft al enkele jaren stabiel, de kwaliteit neemt toe, het aantal gebruikers daalt niet en drugsgerelateerde criminaliteit neemt toe (vgl. Ester & Driessen, 2009). Onlangs heeft Europol Nederland zelfs geclassificeerd als een van de twee grootste importlanden van cocaïne voor de Europese markt, met als gevolg een toename van gewelddadige misdrijven in Europese havens (Waarlo, 2021; Europol, 2022). De bestaande benaderingen, meestal repressief van aard, blijken steeds vaker ineffectief te zijn, aldus Boutellier, Hermans en Van de Plas (2019a). Traditionele methoden van opsporing en vervolging schieten tekort bij de aanpak van maritieme smokkel (vgl. Cels et al., 2017; Boutellier et al., 2019b; Lam et al., 2018; Van Wingerde, 2012).

Recent onderzoek door verschillende onderzoeksjournalisten laat zien dat sinds 2017 zeker 163 initiatieven tegen 'ondermijning' zijn gestart, waarbij het vaak onduidelijk is wat deze initiatieven daadwerkelijk hebben opgeleverd voor de samenleving (Follow the Money, 2022; Investico, 2022; Groene Amsterdammer, 2022; Argos, 2022). Ook het onderzoek naar de toekenning van extra financiële middelen voor de versterking van de aanpak van georganiseerde, 'ondermijnende' criminaliteit door regionale en nationale partijen laat zien dat er 'een zeker pessimisme, en soms zelfs defeatisme' heerst over de effectiviteit van de aanpak van 'ondermijnende criminaliteit' (Nelen et al., 2021, p. 35).

De georganiseerde drugssmokkel en gepaarde criminaliteit zijn een groter probleem dan wat de politie en justitie kunnen aanpakken (Boutellier, Boelens & Hermens, 2019b; Loader, 2000; Loader & Walker, 2009). Om grip te krijgen op drugssmokkel is samenwerking essentieel. Het is echter moeilijk omdat de overheid worstelt met het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken die de bestaande instituties overstijgen (Boutellier, Hermans & Van de Plas, 2019a). Ondanks vele pogingen om meer samenwerking en informatie-uitwisseling tot stand te brengen, blijft de aanpak van drugssmokkel versnipperd en ontbreekt slagvaardigheid, vooral in maritieme domeinen (Eski et al., 2021; Staring et al., 2019).

Dit komt mede door de brede interpretatie van het begrip ‘ondermijning’. Beleidsmatig heeft het begrip een mobiliserend effect, maar operationeel gezien verlamt het de aanpak van maritieme smokkel (Eski et al., 2021; Eski, Boelens & Boutellier, 2020). Tien jaar lang heeft de aanpak van ‘ondermijning’ geen meetbaar resultaat opgeleverd (Kootstra & Muntz (2019), en er wordt zelfs gesproken van ‘ondermijningsmoeheid’ (Hoogenboom (geciteerd uit Follow the Money, 2019)) en een ‘ondermijningshype’ (De Koning, 2019). We kijken steeds meer door de bril van ondermijning naar de risico’s in de samenleving (Boutellier, 2018). Vanwege de onduidelijke grenzen van ondermijning is het soms moeilijk te bepalen hoe organisaties afhankelijk zijn van elkaar bij de aanpak ervan (Groothuis & König, 2022; Eski et al., 2021). Deze conceptuele ambiguïteit belemmert de slagvaardigheid van samenwerking en een effectieve aanpak van drugscriminaliteit. Samenwerking tegen maritieme smokkel moet worden gestimuleerd (vgl. Van de Plas & Tanke, 2021). Kortom, er is behoefte aan een andere strategie en werkwijze om efficiënter en effectiever samen te werken in de strijd tegen maritieme smokkel.

Dat is een van de redenen waarom medewerkers van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en gemeenten op zoek zijn naar strategische en innovatieve manieren om georganiseerde (drugs)criminaliteit te bestrijden (vgl. Cels et al., 2017). Ze werken op verschillende plaatsen in het land samen en bekijken het probleem op een andere manier. Een van de manieren waarop ze dat doen, is via het Organized Crime Field Lab (OCFL). In een fieldlab staat samenwerking als één overheid centraal en worden innovatieve ideeën uitgetest om effectiever tegen georganiseerde misdaad op te treden. Bij deze aanpak werken overheidsorganisaties samen op basis van een gedeelde probleemdefinitie en streven ze naar maatschappelijke impact, in plaats van alleen het dienen van hun eigen belangen (ibid.).

Het Project Maritieme Smokkel (PMS) is een van deze samenwerkingsverbanden. Dit project zoekt naar strategische en innovatieve manieren om maritieme smokkel aan te pakken. Dit onderzoek bekijkt hoe individuele vertegenwoordigers samenwerken en van elkaar leren in het PMS. Verschillende overheidsinstanties werken nauw samen om innovatieve oplossingen te vinden en zo een veerkrachtige samenleving te creëren die de effecten van maritieme smokkel vermindert. Door dit project te onderzoeken,

proberen we meer inzicht te krijgen in hoe verschillende overheidsinstanties zich ontwikkelen als een collectief lerende organisatie in de integrale aanpak van maritieme smokkel. Het onderzoek richt zich op de activiteiten van drugssmokkel en de ondermijnende effecten ervan op de visserij, jachthavens en de vastgoedmarkt.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in hoe de overheid integraal samenwerkt tegen maritieme smokkel. Dit onderzoek richt zich daarom op het begrijpen van hoe individuele organisatievertegenwoordigers betekenis geven aan de één-overheidsgedachte en hoe zij zich als collectief ontwikkelen in de aanpak van maritieme smokkel. Het onderzoek heeft de volgende onderzoeksvraag:

‘Hoe werken verschillende overheidsinstanties samen als lerende organisatie binnen het Project Maritieme Smokkel in Noord-Holland, en welke factoren bevorderen of belemmeren deze ontwikkeling?’

De bijbehorende deelvragen zijn als volgt:

1. Wat houdt het Project Maritieme Smokkel in?
2. Welke methode wordt toegepast in dit project en welke rol speelt leren hierbij?
3. Hoe hebben de deelnemers het resultaat van integraal samenwerken ervaren?
4. Hoe hebben de deelnemers het resultaat het proces van integrale samenwerking ervaren?
5. Wat zijn de leerpunten uit het project voor toekomstige samenwerkingsverbanden?

1.3 Relevantie van het onderzoek

Bij het aanpakken van maritieme smokkel is het niet alleen noodzakelijk om te innoveren, maar ook om innovatie op zichzelf te bestuderen. Verschillende auteurs, onder wie Cels, De Jong en Groenleer (2017), hebben waardevolle bijdragen geleverd aan het begrijpen van sociale innovatie in de publieke sector. Hun onderzoek naar strategieën en tactieken van veranderingsagenten helpt om de dynamiek van innovatie in de praktijk te begrijpen. Dit onderzoek is een stap in de goede richting voor zowel de wetenschap als de praktijk, met name in het veiligheidsdomein en de bredere publieke sector. Naast wetenschappelijk onderzoek naar sociale innovatie in de publieke sector is het belangrijk om inzicht te krijgen in wat leren in de praktijk betekent. Het is essentieel om te begrijpen wat werkt en, nog belangrijker, wat niet werkt. We moeten blijven delen en begrijpen wat er goed en fout gaat, en we moeten ideeën, strategieën en tactieken van anderen lenen en aanpassen. Dit rapport draagt bij aan het begrip van hoe een lerende overheid functioneert en draagt bij aan wetenschappelijke kennis over *evidence-based*, *learning-based* en *knowledge-based policing*. Met andere woorden, de inzichten die in dit onderzoek worden gepresenteerd over kennisontwikkeling binnen een samenwerkende overheid zijn waardevolle lessen voor toekomstige samenwerkings-

projecten. Het is belangrijk om te blijven leren van elkaars ervaringen, successen en mislukkingen.

1.4 **Opbouw van de rapportage**

Het rapport is als volgt gestructureerd. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van het PMS-project. Vervolgens biedt hoofdstuk 3 een theoretische bespreking van innovatie, samenwerking en (samen) leren op basis van wetenschappelijke literatuur. Hoofdstuk 4 behandelt de onderzoeksopzet. Hoofdstuk 5 beschrijft het ervaren proces van samenwerking. Hoofdstuk 6 richt zich op de ervaren resultaten van de samenwerking. Het afsluitende hoofdstuk 7 bevat de conclusie en reflectie.

2. Het Project Maritieme Smokkel

In dit hoofdstuk beschrijven we kernachtig wat het Project Maritieme Smokkel inhoudt. We lichten toe tegen welke achtergrond het project is ontstaan, welke doelstellingen het project kent, de rol van het Organized Crime Field Lab in het project en uit welke deelprojecten dit samenwerkingsverband bestaat.

2.1 Achtergrond van het project

De politie-eenheid Noord-Holland en het Openbaar Ministerie hebben onderzoek gedaan naar de betrokkenheid van vissers, zowel in binnen- als buitenland, bij drugs-smokkel. Uit het onderzoek blijkt dat in anderhalf jaar tijd achttien schepen in Spanje en de Middellandse Zee zijn onderschept waar Nederlanders bij betrokken waren (Meeus & Rosenberg, 2020; Mehlbaum et al., 2021). Er is in totaal 8.500 kilo cocaïne en 55.000 kilo hasj gevonden. Dit heeft bij de politie en het OM voor grote zorgen gezorgd over de totale betrokkenheid van Noord-Hollanders bij drugssmokkel, waarbij de visserij mogelijk een belangrijke rol speelt (vgl. Mehlbaum et al., 2021). De hypothese is dat de waterrijke infrastructuur, vele (jacht)havens, aanwezige nautische kennis en gevestigde maritiem-gerelateerde bedrijven in Noord-Holland de provincie tot een belangrijk knooppunt maken voor maritieme smokkel.¹ Om deze reden is in 2019 het Project Maritieme Smokkel gestart in Noord-Holland.

Dit project maakt deel uit van het bredere Programma Aanpak Ondernijning Noord-Holland. Het vierjarige samenwerkingsproject heeft als doel een gezamenlijke, innovatieve bijdrage te leveren aan de aanpak van maritieme smokkel. Verschillende overheidsinstanties werken samen als één overheid om collectief op te treden. De volgende overheidsinstanties zijn vertegenwoordigd in drie deelprojecten: het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de gemeente Den Helder, de gemeente Enkhuizen, de gemeente Haarlem, de gemeente Hollands Kroon, de gemeente Velsen, het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Douane, de Kustwacht en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA).

1 Ver na afloop van dit onderzoek, op 18 juni 2023, verschijnt een reportage van de Deense omroep *TV2 Nord* over de betrokkenheid van Noord-Hollandse vissers bij cocaïnesmokkel in Denemarken. De Deense justitie maakt zich grote zorgen over de recente onthullingen omtrent drugssmokkel in de Noordzee, waarbij vissers uit Urk betrokken zouden zijn, zoals gemeld door *Nieuwsuur* in 2023.

2.2 Doelstelling van het project

De ambitie van het project is het tegengaan en het verminderen van effecten van maritieme smokkel op de samenleving, geformuleerd in drie verschillende doelen.

2.2.1 *Primaire doelstelling*

Het verkleinen van maatschappelijke schade door maritieme smokkel is de primaire doelstelling van het project. Het project is ontstaan vanuit een maatschappelijk probleem en de noodzaak om dit tegen te gaan. Het doel richt zich binnen het project ook op het behalen van een maatschappelijk effect: de schade van maritieme smokkel op lokaal niveau verminderen.

2.2.2 *Secundaire doelstelling*

Het secundaire doel van het project vormt de basis voor de werkwijze die wordt gehanteerd en ondersteunt daarmee het bereiken van het primaire doel. Het secundaire doel is om gezamenlijk te leren tijdens het proces. Dit betekent dat er binnen de integrale samenwerking aandacht wordt besteed aan teamvorming en effectieve samenwerking. Daarnaast biedt het project ruimte voor experimenteren, waarbij bestaande kennis en vaardigheden worden gebruikt om innovatieve interventies te ontwikkelen. Professionals worden getraind en gecoacht in samenwerking om zo kennis en vaardigheden te ontwikkelen voor het gezamenlijk analyseren van problemen en strategisch samenwerken. Het doel is om een aanpak te bedenken waarmee met zo min mogelijk inspanning een zo groot mogelijk effect kan worden bereikt. De teams (zie hierna) worden begeleid en ondersteund in hun leerproces door coaches. De focus ligt op het realiseren van preventie, voorlichting en weerbaarheid, parallel aan de repressieve aanpak die over het algemeen bekender is bij de deelnemende partijen, zoals het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken. In dit project is een brede aanpak ontwikkeld waarin ruimte is voor experimenteren. Op basis van bestaande kennis en vaardigheden onder professionals neemt het project stappen om een duurzaam en effectief samenwerkingsverband tot stand te brengen. Het doel hiervan is dat professionals als collectief leren, ervaringen delen en werkwijzen vaststellen.

2.3 Het Organized Crime Field Lab

Omdat politie en justitie alleen niet in staat zijn om het complexe probleem van drugscriminaliteit aan te pakken en conventionele opsporings- en vervolgingsmethoden tekortschieten (Cels et al., 2017), zijn medewerkers van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en gemeenten op zoek gegaan naar strategische en innovatieve manieren om dit probleem te bestrijden. Deze medewerkers identificeren strategische uitdagingen die het optreden als één overheid belemmeren. Bijvoorbeeld: hoe kun je problemen agenderen die onzichtbaar en ongrijpbaar zijn? Hoe kun je ge-

zamenlijke doelen formuleren terwijl de betrokken partijen allemaal hun eigen belangen en prioriteiten hebben? Hoe krijg je toestemming om een nieuwe aanpak te testen wanneer het succes ervan niet gegarandeerd is? Hoe kun je capaciteit regelen in tijden van schaarste? En hoe weet je of een nieuwe aanpak succesvol is wanneer de effecten moeilijk meetbaar zijn? (Ibid.). Het Organized Crime Field Lab analyseert dergelijke strategische uitdagingen en helpt innovatieve professionals om er effectief mee om te gaan.

Wetenschappelijk en empirisch onderzoek heeft inzichten en analytische kaders opgeleverd die aan de basis liggen van deze nieuwe werkwijze (Cels et al., 2012; Waardenburg et al., 2018; 2019; 2020). Met behulp van strategische uitdagingen en inzichten uit bestuurskunde en organisatie- en managementwetenschappen probeert het Organized Crime Field Lab individuele vertegenwoordigers op een andere, collectieve manier naar een probleem te laten kijken (Waardenburg et al., 2020; Cels et al., 2017). In een fieldlab werken kleine teams van professionals uit verschillende organisaties samen aan een complex probleem, zoals maritieme smokkel. Over het algemeen zijn het Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst, gemeenten en de RIEC's vertegenwoordigd in een OCFL. Ook sluiten regelmatig andere partijen aan, zoals de FIOD, Douane, provincies, FIU Nederland, de Kamer van Koophandel, Transport en Logistiek Nederland (TLN) en energiebedrijven. In het geval van het PMS zijn ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) vertegenwoordigd.

Binnen een fieldlab komen deze overheidsorganisaties regelmatig bij elkaar om het probleem te analyseren, strategische uitdagingen aan te pakken, interventies te ontwerpen en de uitvoering ervan te coördineren (Cels et al., 2017). Binnen deze werkwijze gaat het om het uitvoeren van gerichte acties om hypothesen op kleine schaal te testen en meer gegevens en informatie te verzamelen die nodig zijn om vooruitgang te boeken (Silberman, 2007). Want, 'pas als je intervenueert, kom je meer te weten', aldus Cels et al. (2017, p. 162). Om deze reden vereist de aanpak van maritieme smokkel een lerende benadering, oftewel een benadering die experimenteel en zoekend is: *learning while doing* – leren door het te doen (Moore, 1995, Cels et al., 2017, p. 62). Het idee is een combinatie van presteren en leren, en leren door presteren.

Het eerste kenmerk van de aanpak is dat professionals uit verschillende organisaties probleemgericht werken. In plaats van zich te concentreren op een specifiek misdrijf, richten ze zich op het onderliggende probleem (ibid., p. 23). Deze manier van denken richt zich niet zozeer op het verrichten van arrestaties en vervolgingen, maar op het (preventief) verstoren van criminele werkprocessen en malafide dienstverleners (Waardenburg et al., 2020). Dit is een werkwijze waarbij de focus ligt op het frustreren van criminele (werk)processen en het verstoren van (sociale, economische en administratieve) infrastructuren die dat mogelijk maken (Cels et al., 2017; Waardenburg et al., 2020). Met andere woorden: niet alleen het in beslag nemen van cocaïne of het oppak-

ken van drugscriminelen, maar vooral het verminderen van maritieme smokkel (en de negatieve effecten daarvan op de samenleving) staat centraal.

Het tweede kenmerk van de nieuwe aanpak heeft te maken met doelen en is gericht op maatschappelijke resultaten (ook wel maatschappelijke impact genoemd). Wie de situatie in de samenleving als start- en eindpunt neemt voor zijn handelen, denkt na over indicatoren die kunnen aangeven of de situatie verbetert door een bepaalde aanpak (Cels et al., 2017). Bijvoorbeeld, het in beslag nemen van grote hoeveelheden drugs lijkt op het eerste gezicht succesvol, maar vanuit dit perspectief zijn dit slechts tekenen van succes als daarmee ook daadwerkelijk het probleem in de samenleving wordt verminderd, aldus de auteurs (ibid.). Het maatschappelijk belang dat de verschillende deelnemende organisaties in de samenwerking verenigt, staat centraal. Hiermee sluit deze werkwijze aan bij eerdere en huidige debatten over de samenwerking of unificatie van veiligheidsinstanties (Andrews, 2022; Hope, 2014; Ofsted, 2010). Het derde kenmerk van de nieuwe aanpak betreft multidisciplinaire samenwerking. Verschillende organisaties slaan de handen ineen in zogenaamde 'ontkokerde' verbanden en zoeken de samenwerking met partijen in de samenleving, zoals de visserijsector, havenmeesters of poortwachters in het PMS.

Het laatste aspect van de aanpak is dat deze strategisch is. Dit betekent dat teams moeten voldoen aan drie afzonderlijke maar complementaire uitdagingen of vereisten, ook wel de strategische driehoek genoemd (Moore, 1995). Ten eerste moet een samenwerking of project voldoende operationele capaciteit opbouwen om de interventies uit te voeren. Zodra vertegenwoordigers in een samenwerkingsverband nieuwe interventies ontwikkelen, zijn praktische middelen nodig, zoals capaciteit, geld en personeel, om deze uit te voeren. Om deze capaciteit op te bouwen, zijn deze personen afhankelijk van functionarissen hoger in de organisatie (ibid.). Een tweede uitdaging voor deze zogenaamde 'pioniers in het veld' is het verkrijgen van legitimiteit en draagvlak in hun eigen organisatie en omgeving om te innoveren (Moore, 2013; Cels et al., 2012; 2017). Deze 'pioniers' moeten voldoende legitimiteit en steun opbouwen om de gewenste veranderingen noodzakelijk en onvermijdelijk te laten lijken (Cels et al., 2012). Volgens Moore (1995) bestaat de zogeheten 'autorisatieomgeving' uit een veelheid aan actoren die gezag uitoefenen, de legitimiteit vergroten en steun geven aan de innovatieve onderneming. Denk bijvoorbeeld aan bestuurders, politici, de media, brancheverenigingen, medewerkers enzovoort, om hun werk uit te voeren (Groenleer, Cels & De Jong, 2020; Cels et al., 2012). Daarnaast en vanwege het complexe, met elkaar verweven kenmerk van de huidige samenleving en de problemen rondom maritieme smokkel voor de samenleving, zijn organisaties afhankelijk van middelen van derden om succesvol te zijn. Om die reden houdt de derde uitdaging in dat een dwingende zogeheten 'publieke waardepropositie' nodig is om anderen van het voorstel c.q. plan te overtuigen (Moore, 1995). Het plan moet daadwerkelijk maatschappelijk nut en effect hebben.

Cels et al. (2012, p. 15) stellen dat de uitdaging voor deze pioniers is om een zogenaamde ‘publieke waardepositie’ te creëren, die ‘niet alleen een nieuw idee wordt, maar ook een daadwerkelijke, werkzame oplossing voor problemen waar belanghebbenden om geven’. Met deze drie uitdagingen in gedachten heeft innovatieve samenwerking binnen een fieldlab twee doelen: ‘(...) uitvoerders helpen bij het ontwikkelen van innovatieve oplossingen voor complexe misdaadproblemen en kennis vergroten over de ontwerpkenmerken die effectieve samenwerking mogelijk maken of belemmeren’ (Waardenburg et al., 2020, p. 68). Kortom, strategisch werken betekent dat teams niet alleen op zoek gaan naar nieuwe interventies om een probleem aan te pakken, maar ook op creatieve manieren capaciteit proberen te genereren en steun te krijgen voor hun aanpak, zodat ze uiteindelijk maatschappelijke doelen kunnen bereiken (Cels et al., 2012; 2017, Moore, 1995).

Het creëren van innovatieve oplossingen en effectieve samenwerking zijn dus twee cruciale aspecten van integrale samenwerking. Dit is wat het PMS wil bereiken, mede door de ‘één overheid’-aanpak en een mentaliteit van ‘gewoon doen’. En juist daarvoor is een andere mentaliteit en vaardigheid van teamleden vereist, omdat ze verantwoordelijkheden en activiteiten op zich moeten nemen die verder gaan dan hun conventionele rol in samenwerking met verschillende actoren. Hoewel de filosofie van een Organized Crime Field Lab gedeeltelijk is gebaseerd op de strategische driehoek van Moore, zijn de interventies niet alleen gebaseerd op academische kennis en inzichten. In tegenstelling tot handelen op basis van wetenschappelijk bewijs zijn experimenteren en de mogelijkheid om te falen belangrijke aspecten van een fieldlab (Waardenburg et al., 2020).

2.4 De teams van het Project Maritieme Smokkel

Het project is opgedeeld in drie teams. Het project start op basis van a) bestaande kennis over maritieme smokkel in Noord-Holland, b) overlapping of aansluiting bij bestaande initiatieven, c) gesprekken met verschillende burgemeesters in de provincie, d) kansen voor het betrekken van andere partijen en e) het Regionaal Versterkingsplan Noord-Holland 2019-2021. Op basis hiervan worden drie deelprojecten gevormd, elk met een eigen focusgebied, uitgevoerd door drie multidisciplinaire teams die de werkwijze van een fieldlab volgen. Alle teams streven naar het bereiken van een maatschappelijk effect dat verband houdt met hun eigen probleemstelling en dat gericht is op het verminderen van (de effecten van) maritieme smokkel. Op deze manier dragen de drie teams bij aan de overkoepelende primaire doelstelling door zich te richten op een specifiek aspect van het proces van maritieme smokkel.

2.4.1 Team Volans

Team Volans heeft als doel een schone en *weerbare* visserijsector te bevorderen die zich kan verweren tegen criminele verleidingen, zoals drugssmokkel op zee. Het team be-

staat uit vertegenwoordigers van de politie, de Belastingdienst/Douane, de NVWA, het Openbaar Ministerie, de gemeente Hollands Kroon en de gemeente Velsen. Ze streven ernaar het bewustzijn en de weerbaarheid tegen criminele invloeden binnen de visserijsector te vergroten. Het specifieke doel van Team Volans is om de rol van vissers bij de drop off-methode te inventariseren en hun betrokkenheid daarbij te onderzoeken. Daarnaast willen ze interventies ontwikkelen die bijdragen aan een schone en *weerbare* visserijsector, om zo het vermogen van de sector om zichzelf te reinigen te bevorderen. Hoewel het merendeel van de beroepsvisserij volgens de teamleden bestaat uit hardwerkende vissers die streven naar een eerlijke sector, erkent Team Volans dat een klein deel van de visserijgemeenschap vatbaar is voor de invloed van criminele activiteiten met betrekking tot maritieme smokkel. Daarom werkt Team Volans samen met de visserijbranche om de visserijsector weerbaarder te maken tegen criminele verleidingen. De interventies van het team kunnen worden onderverdeeld in vijf thema's: informatiepositie, aanpak van criminele vissers, voorkomen van nieuwe betrokkenheid, voorkomen van afglijden en het versterken van het zelfreinigend vermogen van de sector.

Het versterken van de informatiepositie

Een sociaalwetenschappelijk onderzoek naar de rol van de visserij bij maritieme smokkel heeft bijgedragen aan het versterken van de informatiepositie van overheidsinstanties op dit gebied. Het idee voor dit onderzoek is ontstaan uit verkennende gesprekken tussen de projectleider en externe onderzoekers. Team Volans had specifiek behoefte aan meer inzicht in de aard, omvang en betrokkenheid van vissers bij maritieme smokkel. De onderzoekers hebben inzicht gegeven in de rol en betrokkenheid van vissers bij maritieme smokkel en hebben geadviseerd om contact op te nemen met de visserijsector (Mehlbaum et al., 2021). Dit contact is van groot belang, omdat zowel de overheid als de visserijsector te maken heeft met negatieve beeldvorming en wederzijds wantrouwen. Dit is een belangrijke reden voor Team Volans om nauwer samen te werken met de sector. Het onderzoek van Mehlbaum et al. (2021) heeft Team Volans duidelijkheid en richting gegeven, waarbij werd benadrukt dat investeren in relaties en het opbouwen van vertrouwen noodzakelijk zijn om te streven naar een schone en weerbare visserij, vrij van (maritieme) criminaliteit. Dit heeft de koers van het team bepaald en verfijnd. Om de informatiepositie op dit gebied te versterken, heeft het team in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) een barrièremodel ontwikkeld. Met behulp van dit model creëert Team Volans nieuwe mogelijkheden om maritieme smokkel te bestrijden.

De aanpak van criminele vissers

Team Volans richt zich met name op de overgrote meerderheid van vissers die hun beroep op een eerlijke manier willen uitoefenen en zich niet willen bezighouden met criminele activiteiten. Tegelijkertijd zijn er ook malafide vissers actief in de sector, en het team heeft als doel om deze aan te pakken. Om deze criminele vissers aan te pakken, heeft het team onderzocht of de Wet Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelin-

gen door het openbaar bestuur) kan worden toegepast op de visserijsector. Deze wet stelt overheidsinstanties in staat om een vergunningsaanvraag te weigeren of een afgegeven vergunning in te trekken wanneer er sprake is van een ernstig gevaar, zoals misbruik van de vergunning. Op deze manier voorkomt de overheid dat zij onbedoeld criminele activiteiten in de maritieme sector faciliteert. Bovendien beschermt zij hiermee de concurrentiepositie van eerlijke ondernemers. Als de Wet Bibob van toepassing is op de visserijsector, komen alleen eerlijke vissers in aanmerking voor vergunningen, machtigingen en subsidies. Op dit moment is dit echter nog niet het geval.

Voorkomen van nieuwe aanwas en van afglijden

In samenwerking met het visserijonderwijs ROC Friese Poort is een lesprogramma ontwikkeld om jonge vissers en mogelijk ook andere maritieme cursisten bewust te maken van de risico's en gevaren van maritieme (drugs)smokkel. Het doel van het programma is om hen te informeren over de risico's en hen zelf ervaring te laten opdoen in de Escaperoom Foute Vangsten. In deze escaperoom ervaren jonge vissers spelenderwijs hoe gemakkelijk ze benaderd kunnen worden door criminelen en leren ze waar ze terecht kunnen wanneer ze een onderbuikgevoel hebben dat er iets niet in de haak is. De eerste les begon in juli 2022 en inmiddels heeft het ROC toegezegd om het lesprogramma standaard onderdeel te maken van het *curriculum*. Team Volans heeft de Kustwacht gevraagd om het schip de *Barend Biesheuvel* vier keer per jaar beschikbaar te stellen voor educatieve doeleinden om de verdere implementatie van deze interventie te waarborgen. Op deze manier kunnen verschillende klassen van verschillende visserij scholen gebruikmaken van het lesprogramma. De Kustwacht heeft hiermee ingestemd en zal het schip drie tot vier keer per jaar beschikbaar stellen.

Als onderdeel van het voorkomen van afglijden van bonafide vissers naar het criminele milieu erkent het team het verband tussen financiële problemen van vissers en smokkelactiviteiten. Volgens de teamleden zijn financiële problemen een belangrijke reden waarom vissers vatbaar kunnen zijn voor malafide of verleidelijke voorstellen uit het criminele milieu. Het team probeert dit te voorkomen door vissers gericht financieel advies en begeleiding bij hun bedrijfsvoering te bieden. In overleg met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft het team gezocht naar een passende vorm hiervoor. Uit de inventarisatie blijkt dat boekhouders een belangrijke rol spelen bij het vroegtijdig signaleren van financiële problemen van vissers. Zij adviseren vissers om begeleiding en advies te zoeken. Het team heeft gekeken naar voorbeelden zoals agrarische coaches in de agrarische sector of het scholingsfonds voor vissers in Flevoland die willen stoppen, om mogelijkheden te vinden voor financiering voor 'noodlijdende' vissers in Noord-Holland. Volans is van plan om een financiële coach te benaderen en dit actief te communiceren naar de sector. Het team draagt bij aan een bepaald bedrag van de kosten. Hoewel het team op dit moment nog bezig is met dit onderzoek, geeft het aan dat het raamwerk al klaarligt voor toekomstige projecten, wanneer het huidige project eindigt. De teamleden van Volans zien interventies gericht

op het voorkomen van nieuwe aanwas en afglijden naar criminaliteit, zoals het geven van lesprogramma's en het financieel ondersteunen van de meest kwetsbaren.

Zelfreinigend vermogen van de sector

Om het zelfreinigend vermogen van de sector te bevorderen, heeft het team een experiment bedacht om de meldingsbereidheid van drugsgerelateerde activiteiten op de Noordzee door vissers te vergroten. Het idee is om vissers te stimuleren drijvende pakketten drugs op zee te melden. Dit komt voort uit de bevindingen van het eerdergenoemde onderzoek naar de betrokkenheid van vissers bij maritieme smokkel (Mehlbaum et al., 2021) en uit gesprekken die het team zelf met vissers heeft gevoerd. Teamleden stellen dat vissers een stimulans nodig hebben om allerlei pakketten op zee te melden. Het is niet alleen belangrijk om meldingen aantrekkelijker en eenvoudiger te maken, maar vissers mogen ook geen hinder ondervinden van mogelijke administratieve rompslomp bij het doen van een melding. Huidige mogelijkheden om op zee meldingen te doen, zijn schaars of onbekend. Een pilotproject dat de meldingsbereidheid stimuleert om drijvende drugsverzendingen op zee te melden, vult een lacune in de meldmogelijkheden op zee. Gezien het beperkte toezicht door de overheid op de Noordzee heeft de meldpilot tot doel extra 'ogen en oren' op dit gebied te mobiliseren. Bovendien is het idee dat de pilot het bewustzijn over drugssmokkel onder vissers vergroot en hen de mogelijkheid biedt om concrete en zelfstandige actie te ondernemen.

2.4.2 Team Kohthai

Volgens team Kohthai worden jachthavens als interessant beschouwd voor criminelen. De mogelijkheid tot criminaliteit ontstaat door de combinatie van de locatie, hoge mate van anonimiteit en gebrekkig toezicht door handhavingsorganisaties. Het team heeft als doel om de veiligheid in jachthavens te vergroten en een goede samenwerking tussen publieke en private partijen tot stand te brengen. Allereerst wil het team de gesloten gemeenschap van jachthavens doorbreken om de meldingsbereidheid te verhogen. Daarnaast tracht het team inwoners, ambtenaren, ondernemers en professionals in en rondom jachthavens te beschermen tegen maritieme smokkel. Het team, bestaande uit de politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente Enkhuizen, de Koninklijke Marechaussee en RIEC Noord-Holland, streeft ernaar om de mogelijkheden voor criminaliteit in jachthavens te verminderen. Het team richt zich op vier belangrijke thema's: communicatie, datasensoren, registratie van pleziervaartuigen en het digitale nachtregister.

Communicatiestrategie

Communicatie speelt een belangrijke rol binnen het team. Een strategisch communicatieplan vergroot de weerbaarheid van gemeenten tegen maritieme smokkel en verhoogt de meldingsbereidheid van zowel overheidsmedewerkers als inwoners. Dit plan is verzonden naar de gemeentesecretarissen van de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen

en Drechterland (SED organisatie), met als doel ambtenaren en inwoners te motiveren verdachte situaties op en rond het water te melden. Daarnaast biedt een flyer met een lijst van indicatoren inzicht in signalen van criminele activiteiten in jachthavens en scheepvaart. Deze flyer is beschikbaar gesteld aan havenmeesters, en zowel de politie als de Koninklijke Marechaussee heeft toegezegd dezelfde informatie te gebruiken. Sinds de zomer van 2022 verspreidt het team de flyer onder handhavingsdiensten. Tevens heeft het team een film ontwikkeld waarin signalen van criminaliteit in jachthavens worden belicht. Alle communicatiemiddelen zijn gebruikt tijdens trainingen voor havenmeesters en andere professionals die werkzaam zijn in en rond jachthavens.

Het team verzorgde ook een training genaamd 'Weerbare Havenmeesters' in november 2022. Het doel van deze training is niet alleen om informatie te verstrekken over de veiligheid in jachthavens, maar ook om een netwerk tussen havenmeesters te stimuleren. Daarnaast heeft het team een op maat gemaakte training ontwikkeld voor leidinggevend en medewerkers van de ambtelijke organisatie van de SED organisatie. Het doel hiervan is om de bestuurlijke weerbaarheid te versterken en de meldingsbereidheid met betrekking tot ongewenste of criminele situaties te vergroten. In de periode van oktober 2020 tot en met juni 2021 zijn in totaal 247 personen, zowel leidinggevend als medewerkers, getraind. Daarnaast vond er een aanvullende training plaats voor medewerkers die eerder niet konden deelnemen. Deze bijeenkomsten vonden digitaal plaats in kleine groepen (12 tot 15 medewerkers) en in een grote groep (100 tot 150 medewerkers). Uit de evaluatie van het team blijkt dat de meldingsbereidheid van de deelnemers is toegenomen. Medewerkers zijn zich nu meer bewust dat ze actie kunnen ondernemen bij een 'niet-pluisgevoel'. Tevens weten zij waar ze terecht kunnen met twijfels of meldingen. Op dit moment voert het team gesprekken met de Westfriesland Academie en het CVV over het voortzetten van de trainingen. Alle lessen en producten zijn beschikbaar op het Kennisplatform Ondernijning.

Het team heeft ook een flyer ontwikkeld voor inwoners en ambtenaren om meer informatie te geven over wat er precies gebeurt wanneer zij een melding maken van een verdachte situatie. Het doel is om duidelijk te maken dat een melding niet direct leidt tot een inval. Op de flyer wordt het proces van melden tot actie en vervolging uitgelegd. Het team verspreidde de flyer een week voor en tijdens een verkeerscontrole. Naast fysieke verspreiding van informatie heeft Kohthai ook ingezet op online verspreiding van informatie over signalen van (maritieme) criminaliteit. In totaal heeft de campagne 10.047 mensen 'bereikt'. Daarnaast heeft de campagne in totaal 140.685 'weergaven' gehad en is de link van de campagne 821 keer aangeklikt. In het midden van 2022 is een campagne gestart, gericht op alle jachtverhuurbedrijven en bedrijven in het havengebied binnen de Eenheid Noord-Holland. De resultaten van deze campagne zijn eind 2022 beschikbaar gekomen.

Gebruik van datasensoren

Door het inzetten van datasensoren op het waterverkeer in de Noordzee, Waddenzee en de binnenwateren van de provincie wordt er meer inzicht verkregen in criminele activiteiten in jachthavens in Noord-Holland. Het team heeft verschillende scenario's en mogelijkheden verkend om het toezicht en de controle te vergroten zonder dat daar extra capaciteit voor nodig is. Deze verkenning vond plaats in samenwerking met de politie (het programma Sensing), de Koninklijke Marechaussee en partners in Noord-Nederland. Uit deze verkenning is gebleken dat er al een werkgroep van de Nationale Politie bezig is met de ontwikkeling en inzet van datasensoren, waardoor het team heeft besloten geen aanvullende actie te ondernemen.

Registratie pleziervaartuigen

In Nederland is het momenteel niet verplicht om een pleziervaartuig te registreren bij de RDW. Hierdoor is het bij het aantreffen van een boot niet (direct) duidelijk wie de eigenaar is. Het team veronderstelt dat criminelen gemakkelijk geld kunnen witwassen met behulp van niet-geregistreerde pleziervaartuigen, zonder de aandacht te trekken van de politie en de Belastingdienst. Het idee is dat de kans op smokkel over water kleiner wordt als bootbezitters weten dat hun vaartuig geregistreerd staat. Om de verplichte registratie van pleziervaartuigen naar een hoger niveau te tillen, heeft het team op bestuurlijk, ambtelijk en operationeel niveau gelobbyd. Met succes, zoals blijkt uit de gesprekken met Kohthai, aangezien veel verschillende instanties voorstander zijn van een verplichte registratie van pleziervaartuigen. Het team heeft gesprekken gevoerd met de ministeries van Justitie en Veiligheid en Infrastructuur en Waterstaat. Deze departementen zijn van plan om samen met relevante partners zoals de RDW, HISWA en de Belastingdienst een werkgroep op te zetten om de gewenste registratieplicht te realiseren.

Digitaal nachtregister

Ongewenste activiteiten in en rondom jachthavens, veroorzaakt door anonimiteit en een gebrekkig registratiesysteem, vormden voor Kohthai de aanleiding om zich te richten op een beter toezicht op (plezier)vaartuigen in gemeentelijke jachthavens in Noord-Holland. Vanuit juridisch oogpunt wordt een (jacht)haven beschouwd als verblijfsrecreatie. Het is wettelijk verplicht voor alle verblijfsrecreanten om een register bij te houden en een identiteitsbewijs te tonen. In hotels is dit een algemeen geaccepteerde werkwijze, maar in jachthavens nog niet. Om ook digitaal betalingen te bevorderen, zocht het team naar een digitaal registratiesysteem voor gegevens en digitale betalingen. Hierbij worden zowel de vaartuigen als de schippers geregistreerd. Door het opnemen van een artikel over het nachtregister in de algemene plaatselijke verordening (APV) heeft de gemeente de bevoegdheid om de naleving van het register te controleren. Met behulp van een digitaal nachtregister heeft de gemeente zicht op wie waar verblijft. Het Digitaal Nachtregister (DNR) biedt een beter inzicht in verblijvers in de jachthavens die niet zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP).

2.4.3 *Team Estrella*

Crimineel verkregen opbrengsten uit maritieme smokkel worden gebruikt voor de aankoop van vastgoed in Noord-Holland. Een gemeente en de politie in Noord-Holland hebben gebruikgemaakt van een zogenaamde vastgoedscan. Uit deze scan kwam een kleine groep personen naar voren die investeerde in lokaal vastgoed en gelieerd was aan activiteiten in verband met maritieme smokkel. Uit de scan bleek dat er sprake was van witwassen en het gebruik van dienstverleners en facilitators. Dit was de aanleiding voor het team Estrella om witwassen in de vastgoedmarkt in Noord-Holland tegen te gaan en te verminderen. Het team streeft naar een eerlijke en integere vastgoedbranche in Noord-Holland en heeft als doel de maatschappelijke schade van witwassen te beperken. Het team onderneemt actie om misbruik in de vastgoedsector aan te pakken en te voorkomen, en ontwikkelt maatregelen in het ketenproces van vastgoed in samenwerking met zowel private als publieke partners.

Het team probeert het kennisniveau van poortwachters, zoals notarissen en makelaars, te verhogen, zodat zij zich bewust worden van de rol die zij spelen in de aanpak van witwassen in hun markt. Het team voorziet professionals in de vastgoedketen van tips en instrumenten om zich te beschermen tegen malafide invloeden. Op die manier kunnen zij mogelijke misstanden herkennen en melden. In tegenstelling tot andere teams richt team Estrella zich ook op repressieve maatregelen, namelijk de aanpak van lokale poortwachters die betrokken zijn bij witwassen in de vastgoedmarkt. Dit team bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende overheidsinstanties, zoals de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst, de FIOD en de gemeente Den Helder. Het team heeft als ambitie om het kennisniveau en de weerbaarheid tegen criminele invloeden in de vastgoedketen te vergroten, met als doel de maatschappelijke schade van witwassen te beperken. Het team richt zich hoofdzakelijk op twee thema's: het bevorderen van een cultuurverandering in de vastgoedsector en de aanpak van malafide facilitators.

Cultuurverandering in de vastgoedsector

Een groot aantal verschillende professionals is betrokken bij de aan- en verkoop van vastgoed, zoals makelaars, notarissen, financieel adviseurs, hypotheekadviseurs en banken. Deze professionals worden beschouwd als de 'poortwachters' in de vastgoedsector, waar team Estrella zich op richt. Het team probeert samen met de vastgoedbranche de aanpak van witwassen onder de aandacht te brengen en neemt verschillende interventies hiervoor. Als eerste werd er een webinar georganiseerd voor en met de poortwachters, waarbij contact werd gelegd met de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de Nederlandse Coöperatieve Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen (NVM) en de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU) met het verzoek om een bijdrage te leveren. Niet alleen stemden ze positief in om deel te nemen, maar ze leverden ook elk een bestuurder aan, wat aangeeft dat brancheverenigingen dit onderwerp als belangrijk beschouwen. De webinar werd een gezamen-

lijke inspanning tussen brancheverenigingen en overheidsinstanties. Vanwege het succes van de webinar besloot het team om meer gerichte bijeenkomsten per poortwachtersfunctie te organiseren, genaamd masterclasses. Op 23 september 2021 vond de eerste masterclass plaats, waar in totaal 45 notarissen uit de regio Noord-Holland aanwezig waren. Tijdens deze masterclasses stonden het melden van ongebruikelijke transacties, de verhouding tussen de geheimhoudingsplicht van poortwachters en de meldplicht, en inzicht in bestaande meldpunten en meldroutes centraal.

Communicatiestrategie

Ook ontwikkelde het team een animatie om de verschillende rollen en onderlinge verbondenheid van poortwachters in de vastgoedketen duidelijk te maken. Ook werd er een professionele film gemaakt die het verhaal van 'Freek' vertelt, een schijnbaar bonafide tussenpersoon in de vastgoedsector. De film illustreert op welke manier ongebruikelijke activiteiten van één persoon de vastgoedsector kunnen aantasten en waarom het belangrijk is dat alle professionals twijfels over deze ogenschijnlijk bonafide persoon melden. De film laat zien hoe gemakkelijk geld kan worden witgewassen en welke rol zowel poortwachters als burgers hierin hebben. In oktober 2022 heeft de film een internationale prijs gewonnen en is deze vertoond tijdens het jaarlijkse tweedaagse Fraude Film Festival in november 2022.

Team Estrella heeft samen met de Stichting tot Bevordering der Notariële Wetenschap een andere manier georganiseerd voor poortwachters om aan hun opleidingsverplichtingen te voldoen en meer te leren over de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Ze organiseerden zogenaamde Wwft-wandelingen in het centrum van Alkmaar, waar poortwachters langs voorbeelden werden geleid waar vastgoed en georganiseerde criminaliteit samenkomen. Tijdens de wandeling bespraken de deelnemers hun eigen praktische problemen en leerden ze van elkaar. Daarnaast is er een campagne gestart door Meld Misdaad Anoniem, gericht op zowel professionals als inwoners.

De aanpak van malafide facilitators

Naast preventieve maatregelen heeft het team ook repressieve acties ondernomen. Ze hebben samengewerkt met de politie, het OM, de FIOD en de Belastingdienst om twee strafrechtelijke onderzoeken uit te voeren naar lokale poortwachters. Deze poortwachters worden verdacht van frauduleuze praktijken bij het verstrekken van hypothecaire leningen en vastgoedfraude. Team Estrella heeft geïdentificeerd welke kansen er waren om strafrechtelijke onderzoeken te starten naar poortwachters of andere sleutelfiguren in de vastgoedsector. Dit waren kansen waarin concrete aanwijzingen, zoals aangiften bij de politie, aanleiding gaven om een rechtmatig onderzoek te starten. In deze gevallen heeft team Estrella bestaande organisaties geïnformeerd en aangemoedigd om onderzoeken uit te voeren onder het RIEC-convenant.

2.5 Subconclusie

Het Project Maritieme Smokkel is een samenwerkingsproject van verschillende overheidsinstanties met als doel het voorkomen, verstoren en stoppen van criminele activiteiten met betrekking tot maritieme smokkel en de gevolgen daarvan voor de samenleving. Het project richt zich ook op het trainen en coachen van teamleden om probleemanalyses te kunnen maken en strategisch samen te werken, met als doel een maximaal effect te bereiken met minimale inspanning. Daarnaast heeft het project als doel om beleidsrelevante kennis te ontwikkelen over welke aanpakken wel en niet werken. Dit wordt gedaan door middel van verschillende deelprojecten, waaronder het streven naar een schone en weerbare visserij, de aanpak van jachthavens en de aanpak van witwassen in de vastgoedmarkt. Hoofdstuk 5 en 6 van het project presenteren empirische bevindingen over hoe teamleden het project en de ontwikkelde interventies ervaren, inclusief hun ervaring met samenwerking binnen een multidisciplinair project en de lessen die ze daaruit hebben geleerd. In het volgende hoofdstuk wordt de theorie van innovatie, samenwerking en leerprocessen besproken om het Project Maritieme Smokkel te positioneren als een innovatieve samenwerking tegen maritieme smokkel.

3. Samenwerking, innoveren en leren theoretisch beschouwd

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Ten eerste schetsen we de context van de noodzaak tot samenwerking binnen de aanpak van maritieme smokkel. Daarna bespreken we wat de organisatieliteratuur zegt over de lerende organisatie en wat leerblokkades zijn. Dit hoofdstuk sluit af met randvoorwaarden van een sociale omgeving waarbinnen geleerd kan worden. Deze theoretische beschouwing is gebruikt om de empirische inzichten theoretisch in te bedden.

3.1 Eén overheid: samenwerking of tegenwerking?

Het is duidelijk dat het aanpakken van maritieme smokkel steeds meer samenwerking vereist tussen publieke en maatschappelijke partijen. Elke overheidsorganisatie heeft slechts een deel van het probleem in het vizier (Cels et al., 2017). In de afgelopen decennia is er gezocht naar nieuwe manieren om maritieme smokkel aan te pakken en meer inzicht te krijgen in de omvang van de drugsmarkt. Denk bijvoorbeeld aan het beschermen van kwetsbare groepen tegen verleidingen uit het criminele circuit. Het blijft echter onduidelijk welke mogelijke nieuwe aanpakken tegen maritieme smokkel opleveren. Wat wel zeker is, is dat verschillende overheidsorganisaties moeite hebben met het aanpakken van problemen die de grenzen van hun eigen instanties overschrijden (Boutellier et al., 2019a; Eski et al., 2021). Vasthouden aan bestaande gewoonten en organisatiebelangen belemmert collectieve samenwerking (zie Boutellier et al., 2019b). Een belangrijk onderdeel hiervan zijn de bereidheid, kennis en mogelijkheden om informatie uit te wisselen met anderen. In de praktijk van de uitvoering van één overheid leidt dit tot onderlinge frustratie wanneer de wederzijdse terugkoppeling van informatie en inlichtingen asymmetrisch is (Eski & Buijt, 2014; Eski et al., 2021; Staring et al., 2019).

Volgens Trommel (2018) is er behoefte aan een veerkrachtige en samenwerkende overheid die zich aanpast aan de veranderende, complexe maatschappelijke problemen en niet vasthoudt aan oude structuren. Deze aanpassing houdt in dat overheidsorganisaties moeten leren omgaan met veranderingen door middel van wat werkt en wat niet werkt. Meer nadruk en aandacht voor samenwerkend leren als één overheid en het stimuleren van het lerend vermogen van de overheid is daarbij noodzakelijk, volgens Van de Plas en Tanke (2021). Momenteel berust het leren omgaan met verandering en het gebruik van praktijkvoorbeelden over wat werkt en niet werkt binnen de samen-

werking als één overheid nog te veel op toevallige ontmoetingen en is het vaak persoonsafhankelijk, zoals benoemd door Eski et al. (2021) en Van de Plas en Tanke (2021).

Samenwerking lijkt dus te afhankelijk te zijn van ondernemende pioniers en niet zozeer van de instanties daarachter. Het is van belang dat de cruciale sleutelpersonen in net opgezette netwerken de samenwerking niet verlaten, anders moet er opnieuw begonnen worden met samenwerken, zoals voorgesteld door Eski et al. (2020). Het is noodzakelijk om de samenwerking te borgen en de lessen daarvan te leren. Daarom moeten er meer nadruk en aandacht uitgaan naar het leren werken als één overheid en het stimuleren van de uitwisseling van kennis en ervaringen, ook uit al bestaande samenwerkingsverbanden.

3.2 Reflecterend leren

In een politieke omgeving ligt volgens Cels et al. (2017) vaak de nadruk op verantwoording afleggen en het presenteren van resultaten. Dit komt het leerproces niet ten goede. Resultaten suggereren meetbaarheid, terwijl sociale innovatie en reflectief leren verder gaan dan alleen de focus op meetbare resultaten. Bij het streven naar sociale innovatie is het het doel om buiten de gebaande paden te denken en nieuwe creatieve interventies te ontwikkelen in plaats van te vertrouwen op bestaande, bewezen interventies. Alleen door nieuwe benaderingen te implementeren, kunnen we observeren en beslissen of de interventie succesvol is (vergelijk Fleming & Rhodes, 2018). Dit betekent dat er fouten gemaakt mogen worden, omdat dit de enige manier is om te leren over de aanpak van maritieme smokkel. Dit vereist reflectief leren.

Leerprocessen zijn gebaseerd op het observeren en nabootsen van het gedrag, de gewoonten en de emoties van anderen (Bandura, 1977). Wanneer betrokkenen interactief bezig zijn en leren door middel van discussie en het toevoegen van kennis, spreken we van sociaal leren (Reed et al., 2010; Bandura, 1977). Als het collectieve gedrag van alle betrokkenen verandert, inclusief de expliciete en impliciete regels die voor dat gedrag gelden, spreken we van collectief leren (Wierdsma & Swieringa, 2011). Wanneer betrokkenen samen leren in een groep, leert elk individu voor zichzelf, maar leert de groep ook als geheel. Collectief leren impliceert een aanpassing van de gehele groep van individuen, en niet alleen van het individu (Bourdieu, 1993, 1994, 2012). Collectief leren lijkt daarom een interessante bron voor verschillende overheidsorganisaties om het leren van onderlinge samenwerking te verbeteren. Voor samenwerkende organisaties betekent dit dat vertegenwoordigers niet alleen kennis moeten terugkoppelen naar hun eigen organisatie om deze te verbeteren en verfijnen, maar ook open moeten staan voor nieuwe regels, routines en kennis die soms ingaan tegen hun bestaande vakgebied.

Om inzicht te krijgen in hoe verschillende overheidsinstanties leren van integrale samenwerking is het belangrijk om enkele kenmerkende principes uit de organisatieliteratuur uiteen te zetten. Binnen de organisatieliteratuur wordt gesproken over organisatie-leren (Argyris & Schön, 1978; Senge, 1990; Weick, 1995). Dit betekent dat een integraal samenwerkingsverband voortdurend werkt aan het verbeteren van haar capaciteiten en kwaliteiten, waarbij nieuwe patronen en denkwijzen worden gestimuleerd en waarin vertegenwoordigers leren (vergelijk Senge, 1990). Reflecterend leren is niet te vergelijken met het implementeren van een nieuw ontwerp, structuur of werkwijze, zoals het gebruik van een nieuwe methode. In plaats daarvan is reflecterend leren een geleidelijke ontwikkeling van alle facetten van de samenwerking (vergelijk Boonstra, 2000). Een reflecterende overheid richt zich bewust op het stimuleren van het leervermogen van individuen, groepen en de organisatie als geheel om als geheel beter te worden (vergelijk Bolhuis & Simons, 2011). Ze maakt bewust gebruik van leerprocessen op individueel, groeps- en systeemniveau om de organisatie voortdurend te veranderen in een richting die steeds bevredigender is voor haar belanghebbenden (Dixon, 2002).

In essentie is het concept van de lerende organisatie een perspectief waarin een optimaal verloop van het leerproces centraal staat, en niet alleen het primaire proces. Met andere woorden, het gaat niet alleen om het aanpakken van maritieme smokkel, maar ook om praktijkgericht leren en stilstaan bij wat wel en niet werkt in die aanpak. Het concept van een lerende organisatie wordt gekenmerkt door een manier van kijken naar de organisatie, naar de structuur en de processen van samenwerking (vergelijk Tjepkema, 2002). In dit onderzoek beschouwen we verschillende overheidsinstanties als een lerende organisatie wanneer de samenwerking bewust gericht is op het vergroten van het vermogen om de aanpak van maritieme smokkel te verbeteren en te vernieuwen op basis van nieuwe inzichten. Met andere woorden, het streven is naar één reflecterende en samenwerkende overheid die leert wat werkt en wat niet, en zich daarop aanpast om de samenleving het beste te beschermen tegen de risico's en gevaren van maritieme smokkel.

3.2.1 *Niveaus van leren*

De organisatieliteratuur maakt onderscheid tussen drie verschillende niveaus van leren (Argyris & Schön, 1978). Deze niveaus staan bekend als *single-loop*, *double-loop* en *triple-loop* leren. Het idee hierachter is dat een lerende organisatie de dieperliggende oorzaak van een probleem identificeert en zo het probleem bij de kern aanpakt. In het geval van maritieme smokkel betekent dit niet alleen het oppakken van drugscriminelen, maar ook nadenken over hoe maritieme smokkel voorkomen kan worden.

Het eerste niveau is *single-loop* leren, het meest concrete en operationele niveau van leren. Op dit niveau worden relatief eenvoudige aanpassingen gedaan om bestaande praktijken en werkwijzen te verbeteren (De Graaff & Kramer, 2012). Deze aanpassin-

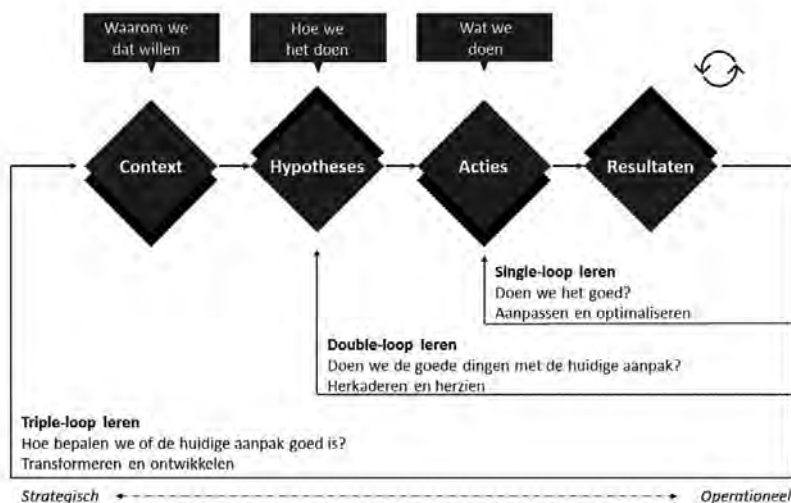
gen zijn gebaseerd op wat wel of niet heeft gewerkt in het verleden. Het eerste niveau richt zich voornamelijk op het oplossen van directe veranderingen en de daaruit voortvloeiende problemen. Het oplossen van dagelijkse operationele problemen en het verbeteren van procedures en regels zijn voorbeelden hiervan. Het gaat hierbij om zichtbare en concrete gedragsveranderingen. In deze fase van leren reflecteren betrokkenen vooral op de vraag of bepaalde acties succesvol zijn, maar er wordt niet dieper ingegaan op de daadwerkelijke oorzaak van het probleem (Argyris & Schön, 1978). Single-loop leren is belangrijk, zoals het oppakken van drugscriminelen, maar heeft voornamelijk betrekking op routinematige en regelmatig voorkomende aangelegenheden.

Het tweede niveau van leren wordt double-loop leren genoemd (Argyris & Schön, 1978). Op dit niveau wordt stilgestaan bij de onderliggende oorzaak van het feit dat maritieme smokkel nog steeds plaatsvindt, ongeacht de hoeveelheid repressie, initiatieven en projecten. In dit leerproces wordt erkend dat het oppakken van een drugs crimineel alleen niet leidt tot duurzame resultaten. Double-loop leren leidt tot inzichten over waarom een bepaalde oplossing werkt en reflecteert of de huidige aanpak wel de juiste is (Romme & Witteloostuijn, 1999). Betrokkenen zoeken naar maatregelen die helpen bij het verstoren van het proces van maritieme smokkel. Het tweede niveau gaat over het vermogen om opvattingen en meningen over de werkpraktijk, het beleid en de geldende normen binnen de huidige aanpak van maritieme smokkel aan te passen.

Het derde niveau van leren wordt triple-loop leren genoemd. Dit is het meest abstracte en strategische leerniveau. Op dit niveau gaat men verder dan het ontwikkelen van nieuwe inzichten en het begrijpen van patronen; het richt zich op de volledige context en onderzoekt dieperliggende oorzaken (Romme & Witteloostuijn, 1999; Nielson, 1993; Snell & Chak, 1998; Wierdsma & Swieringa, 2011). Op dit niveau worden nieuwe processen of methoden ontwikkeld om tot een nieuw ontwerpproces of een nieuwe zienswijze op het probleem te komen. Triple-loop leren daagt betrokkenen uit om te begrijpen hoe problemen en oplossingen met elkaar samenhangen: hoe hebben eerdere maatregelen bijgedragen aan de huidige situatie? Om deze reden werken publieke organisaties steeds vaker samen met sociale ontwerpers om een nieuw perspectief te ontwikkelen voor maatschappelijke vraagstukken (Schaminée, 2018).

Triple-loop leren gaat over het vermogen om de perspectieven van motivaties, identiteit, cultuur en waarden binnen de huidige aanpak van maritieme smokkel te willen aanpassen. Met andere woorden, de overheid als lerende organisatie leert hoe te leren. Dit derde niveau is bij een breder publiek ook bekend geworden door de Golden Circle van Simon Sinek (2009) uit de bestseller 'Start with Why' - 'begin met het waarom'. De gouden cirkel richt zich op de manier van denken, handelen en communiceren tussen organisaties en doelgroepen. Daarin worden de termen 'wat', 'hoe' en 'waarom' met elkaar verbonden. De kern is het 'waarom', gevolgd door het 'hoe' en ten slotte de vraag 'wat'. Sinek stelt dat lerende organisaties zich eerst moeten richten op de vraag waarom

we doen wat we doen en waarom we dat willen. De volgende grafiek illustreert de drie leerniveaus: wat we doen, hoe we het doen en waarom we dat willen.



Figuur 1. Drie niveaus van leren, gebaseerd op Argyris (1977); Argyris & Schön (1992).

Het ene niveau is niet per definitie beter of effectiever dan het andere. In meer complexe situaties, zoals de aanpak van maritieme smokkel, is er vaak meer nodig. Daarom vereist de aanpak ervan een lerende benadering. Volgens Cels et al. (2017) en Moore (1995) gaat het hierbij om een lerende benadering die experimenteel en zoekend is, omdat aanvankelijk nog niet duidelijk is wat het probleem is en er nog veel te ontdekken valt. Als de integrale samenwerking in een single-loop leeromgeving blijft hangen bij een complexe situatie zoals maritieme smokkel, lijkt een aanpak vrijwel zinloos. Om een duurzame gedragsverandering te bewerkstelligen, is het belangrijk om stil te staan, te reflecteren, feedback te vragen en patronen te onderzoeken. Het stellen van vragen waarom er binnen de huidige aanpak niets verandert, is daarbij behulpzaam. Dit is het verschil tussen weten hoe het zit (double-loop) en transformationeel leren (triple-loop). Het doel is om de situatie van maritieme smokkel beter te begrijpen. Het negeren van triple-loop leren is funest voor een lerende overheid die opereert in complexe omgevingen, zoals de aanpak van maritieme smokkel, omdat bestaande routines en principes in stand worden gehouden die niet langer toepasbaar zijn binnen de nieuwe context (De Graaff & Kramer, 2012). Leren gericht op duurzame gedragsverandering vraagt om double-loop of triple-loop leren.

3.3 Leerblokkades

Samenwerken als één overheid is complex (volgens Boutellier et al., 2019a), maar reflecterend samenwerken als één overheid is nog complexer. De organisatieliteratuur

identificeert enkele factoren die het leervermogen belemmeren. Deze factoren, ook wel leerblokkades genoemd, ontstaan direct of indirect door de verschillende inrichting van de deelnemende organisaties binnen een samenwerkingsverband (volgens Tjepkema, 2002). Denk bijvoorbeeld aan verschillen in structuren, culturen, managementstijlen, enzovoort. Morgan (2006), Pascale (1991), Ross (1992) en Senge (1990) stellen dat veel leerblokkades voortkomen uit de manier van denken van individuen en hun onderlinge communicatie (de 'zachte' kant). Daarnaast worden deze blokkades ook beïnvloed door de inrichting van een organisatie of samenwerkingsverband (de 'harde' kant). Bestaande gewoonten en routines creëren weerstand tegen organisatieverandering (Tjepkema, 2002; volgens Boutellier et al., 2019b). Het fenomeen waarbij men erkent dat verandering noodzakelijk is, maar er niet naar handelt, wordt omschreven als de 'knowing-doing gap' (Pfeffer & Stutton, 2000). Bestaande problemen worden niet herkend of genegeerd, waardoor integraal samenwerken achterblijft in haar ontwikkeling (volgens Morgan, 2006). Een lerende overheid is bereid om vastgestelde lessen en kennis los te laten wanneer blijkt dat deze niet langer relevant zijn (volgens Yukl, 2009). Tjosvold (1991) benadrukt dat reflectie een nuttig middel is om te ontdekken of bestaande processen minder relevant zijn gezien de veranderingen in de omgeving. Reflectie is daarom een essentieel onderdeel van het leerproces. Door aanpassingen in de vormgeving, zoals cultuur, structuur, strategievorming en managementstijlen, worden uiteindelijk de leerblokkades overwonnen (volgens Tjepkema, 2002; Senge, 1990; Swieringa & Wierdsma, 1990).

Vanuit de organisatieliteratuur wordt gesteld dat een ideale lerende organisatie circulair georganiseerd is (Romme & Witteloostuijn, 1999). Binnen een circulaire lerende organisatie is er een verbinding tussen het operationele en strategische niveau (Edenburg & Van der Meché, 2014). Betrokkenen zorgen ervoor dat wat op tactisch en strategisch niveau besloten is, ook uitvoerbaar is op operationeel niveau. Als dit niet het geval is, nemen de betrokkenen corrigerende maatregelen (ibid.). Dit geldt ook andersom: betrokkenen op operationeel niveau dragen suggesties aan voor het tactische en strategische niveau. Het idee is dat een open dialoog en verbonden hiërarchische niveaus bijdragen aan een gunstige lerende organisatie (volgens Bijlsma, 2009; Edenburg & Van der Meché, 2014; Romme & Edenburg, 2006). Op deze manier leren de verschillende hiërarchische niveaus elkaars realiteit beter begrijpen en worden beslissingen genomen die daarmee rekening houden (Edenburg & Van der Meché, 2014). Op deze manier stromen afspraken en besluiten door de verschillende lagen heen, zowel van hoog naar laag als andersom (Boutellier & Broekhuizen, 2016). Dit komt ten goede aan het draagvlak voor maatregelen op operationeel niveau. Door mogelijkheden voor een open dialoog en verbonden niveaus ontstaat er een samenwerking die als lerend kan worden beschouwd (Edenburg & Van der Meché, 2014).

3.4 Subconclusie

Er is een veerkrachtige en samenwerkende overheid nodig die zich kan aanpassen aan veranderende en complexe maatschappelijke problemen, zoals maritieme smokkel. Aanpassing houdt in dat overheidsorganisaties leren wat wel en niet werkt. Het is essentieel om meer nadruk te leggen op samenwerkend leren als één overheid en het bevorderen van het leervermogen van de overheid. Leerprocessen binnen deze aanpak moeten zich richten op het verbeteren, vernieuwen en ontwikkelen van het gedrag van individuen binnen een organisatie en het gezamenlijke gedrag tussen organisaties. Dit kan worden bereikt door eenvoudige aanpassingen (single-loop leren), een andere benadering van het probleem (double-loop leren) en het ontwikkelen van nieuwe processen en methoden die passen bij de veranderende context (triple-loop leren). Deze leerprocessen zijn voornamelijk gericht op het leren zelf en hebben als resultaat gedragsverandering bij individuen binnen een organisatie en collectief tussen organisaties.

Belangrijke aandachtspunten zijn het aannemen van een andere visie op de aanpak van maritieme smokkel en ervoor zorgen dat lessen van operationeel niveau doorwerken naar strategisch niveau en vice versa. Bovendien moeten individuele vertegenwoordigers van verschillende overheidsinstanties voldoende steun en draagvlak hebben binnen het hele veld, zodat ze openstaan om van elkaar te leren en bereid zijn om nieuwe ideeën te omarmen. Als dit lukt, kan collectief leren plaatsvinden, waarbij het hele veld van individuen wordt aangepast in plaats van alleen het individu. Het PMS-project, dat zich richt op innovatieve samenwerking en (samen) leren, wordt gebruikt als *casestudy* in dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk wordt duidelijk welke onderzoeksmethoden hiervoor zijn gebruikt.

4. Onderzoeksopzet

Dit hoofdstuk beschrijft de opzet van het onderzoek. We beschrijven eerst welke methoden we hebben gehanteerd, waarna we een beknopte reflectie geven op de rol van de onderzoekers. Het hoofdstuk sluit af met enkele praktische complicaties van het onderzoek.

4.1 Methoden

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek met een reflectiegedeelte en terugkoppeling naar de onderzoekspopulatie. Het onderzoek vond plaats van september 2021 tot en met oktober 2022. Gedurende deze periode vond de overgang plaats van het derde naar het vierde en tevens laatste jaar van het PMS. Dit was een periode waarin de teams begonnen na te denken over afronding en het veiligstellen van successen door ze te implementeren bij bestaande organisaties of als blauwdrukken voor toekomstige projecten en interventies. Het onderzoek heeft daarom niet de beginfase en tussenfase van het PMS meegemaakt. We hebben verschillende onderzoeksmethoden gebruikt in dit onderzoek. Een belangrijke opmerking is dat de publicatie van het onderzoeksrapport vertraagd is vanwege omstandigheden, in vergelijking met het daadwerkelijke veldwerk en de gesprekken met respondenten. Hierdoor kunnen eventuele bevindingen mogelijk niet meer actueel zijn.

4.1.1 Observatiemomenten

Vanwege de coronapandemie en de geldende maatregelen was het oorspronkelijk niet mogelijk om alle activiteiten fysiek bij te wonen. Daarom hebben we een vorm van hybride etnografisch onderzoek toegepast. Dit houdt in dat we zowel digitaal hebben deelgenomen als digitaal hebben geobserveerd (vgl. Seim, 2021). Bij de digitale participerende observatie lag de nadruk op observeren en 'aanwezig zijn', terwijl bij de digitaal observerende participatie een actievere rol werd ingenomen. Op deze manier hebben we geprobeerd de afstand tussen de onderzoekers en hun empirische object te verkleinen. Dit onderzoek bevat dus elementen van online participatief actieonderzoek door de hybride etnografische benadering. Op deze manier hebben we als onderzoekers de uitdagingen en ervaringen van de 'werkvloer' beleefd, waarbij betrokkenen de gelegenheid kregen om te reflecteren op hun eigen sociale en werkpraktijken (vgl. Petintseva & Zaitch, 2019). Enerzijds hebben we een vaste positie ingenomen als 'de onderzoekers van Politie en Wetenschap' en hebben we een bepaalde rol binnen het

project gespeeld (de digitale ‘vlieg op de muur’). Anderzijds hebben we ons ook in het digitale veld begeven, bijvoorbeeld door deel te nemen aan digitale teambijeenkomsten.

Ondanks de beperkingen als gevolg van de coronamaatregelen zijn we in beperkte mate ook actief deelnemer geweest. We zijn vanaf het begin van het onderzoek direct begonnen met observeren, omdat we waren uitgenodigd voor de zogenaamde ‘stocktakes’. Tijdens een stocktake leggen de drie teams verantwoording af over hun (voorlopige) behaalde resultaten. Ze presenteren digitaal welke interventies succesvol waren, wat minder succesvol was en waarom. We hebben waargenomen dat de teamleden lessen deelden over het verder ontwikkelen van de interventies, de praktische uitvoering ervan, het monitoren van de resultaten en het proces van samenwerking binnen het team. Door deel te nemen aan de stocktakes kregen we als onderzoekers een goede eerste indruk van de thema’s die speelden rondom de voorbereiding, uitvoering en eventuele afronding van een interventie, evenals de teamdynamiek binnen het project.

Gedurende het jaar hebben we verschillende observatiemomenten (zowel digitaal als fysiek) uitgevoerd, waarvan sommige een volledige werkdag in beslag namen. Bij de start van het onderzoek hebben we ervoor gekozen om voldoende tijd te besteden aan het volgen van drie teams uit het project gedurende een langere periode (op digitale wijze). Hierbij lag de focus op impliciete aspecten van de interventies en op (non-verbale) communicatie tussen teamleden. Eerdere ervaring heeft ons geleerd dat het bijwonen van teamoverleggen en geplande bijeenkomsten zeer waardevol is voor het verzamelen van gegevens en het verrijken van data, met name om niet-expliciete bevindingen op te halen (zie ook Eski et al., 2021).

Het onderzoek begon officieel met deelname aan een tweedaagse fysieke bijeenkomst die in september 2021 door het project werd georganiseerd. Alle teams, projectleiders en twee coaches/docenten waren aanwezig, evenals enkele bestuurders die later langskwamen. Het doel van deze bijeenkomst was enerzijds om na te denken over wat de teams tot nu toe hadden bereikt en anderzijds om plannen voor het komende jaar te bespreken en te beslissen. Tijdens deze bijeenkomst hebben we als onderzoekers op informele wijze kennisgemaakt met de meeste teamleden en andere aanwezigen, en zij met ons. Tijdens de tweedaagse hebben we plenaire opdrachten geobserveerd, deelgenomen aan teamopdrachten en tussendoor vragen gesteld aan teamleden. Gedurende het jaar sloten we regelmatig aan bij wekelijkse digitale teambijeenkomsten, geplande digitale vergaderingen en digitale presentaties. Daarnaast hebben we interviews afgenomen.

4.1.2 *Interviews*

In totaal hebben we 34 interviews gehouden met in totaal 28 verschillende mensen. Met sommige respondenten hebben we meerdere keren gesproken. De interviews ga-

ven ons de mogelijkheid om vragen te stellen en gedeelde en individuele ervaringen over innovatief samenwerken en leren te begrijpen (zie Bryman, 2012). Naast teamleden hebben we ook gesproken met leden van de projectleiding, een coach, een kerndocent die betrokken is bij de ontwikkeling van een OCFL en oud-teamleden. We hebben gebruikgemaakt van een lijst met onderwerpen en de interviews duurden tussen de een en twee uur. In bijlage 1 vind je een overzicht van alle respondenten. We hebben de verslagen van de interviews met verschillende teamleden geanalyseerd en met elkaar vergeleken. Dit hebben we gedaan om een goed beeld te krijgen van de aspecten die individuele teamleden (en hun moederorganisaties) kenmerken als lerende organisatie en welke specifieke ervaringen ze hebben met de samenwerking binnen het project. Op die manier begrepen we hoe individuele vertegenwoordigers de samenwerking als één overheid hebben ervaren. Vanwege de coronapandemie zijn de interviews voornamelijk digitaal afgenomen.

4.1.3 *Digitale vragenlijst*

Vervolgens hebben we een digitale vragenlijst verspreid onder de teamleden. We hebben datatriangulatie toegepast door een combinatie van methoden te gebruiken om de interne geldigheid te vergroten. Inzichten uit de literatuur, observaties en de interviews werden gebruikt als input voor de vragenlijst (zie bijlage 2). Met de digitale vragenlijst wilden we de teamleden een hoger gevoel van anonimiteit bieden, vooral omdat de onderzoekspopulatie relatief klein is. In totaal hebben negentien teamleden de vragenlijst ingevuld, wat neerkomt op een respons van 70%. Gedurende deze periode hebben we één formele herinnering gestuurd. We hebben ook tijdens teamvergaderingen aandacht besteed aan de vragenlijst. We beschouwen de totale respons van negentien respondenten als representatief. De antwoorden op deze vragenlijst dienden als input voor de interactieve sessie en de daaropvolgende discussie met en tussen de projectleden.

4.1.4 *Interactieve sessie*

Op 30 maart 2022, ongeveer halverwege het onderzoek, presenteerden we tijdens een interactieve en fysieke sessie de resultaten van de vragenlijst en de eerste bevindingen van het onderzoek aan de teamleden van het project. In overleg met de projectleiders besloten we een overkoepelende analyse van de sessie terug te geven aan de teamleden, ook wel bekend als de praktijkspiegel (zie Schoenmakers & Mehlbaum, 2019). Het doel was niet alleen om informatie uit het project te halen, maar ook om waardevolle inzichten terug te geven aan de teams voor verdere samenwerking binnen het project. Dit had een tweeledig doel: ten eerste wilden we de teamleden bevragen over hun percepties, ideeën en meningen over de eerste bevindingen van het onderzoek. Ten tweede wilden we de bevindingen valideren en verdiepen. Op donderdag 24 november presenteerden we onze tussentijdse bevindingen tijdens het slotfeest van het project. We

maakten van de gelegenheid gebruik om enkele discussiepunten aan te kaarten en zo de tussentijdse resultaten verder te toetsen.

4.2 Analyse en rapportage

Dit onderzoek volgde verschillende stappen voor de thematische analyse (zie Braun, Clarke & Gray, 2017; Braun & Clarke, 2006). Dit omvatte het vertrouwd raken met de data uit de interviewtranscripten en het ontwikkelen van labels om passages uit de transcripten systematisch samen te voegen. Vervolgens werden deze labels gegroepeerd en geordend in zogenaamde ‘familiegroepen’, waarbij werd gecontroleerd op volledigheid en het ontbreken van labels. Uiteindelijk werden deze familiegroepen definitief vastgesteld (ibid.). De gegevens werden geanalyseerd met behulp van initiële codering (Charmaz, 2006; De Boer, 2011). Dit houdt in dat de ruwe data geconceptualiseerd werden en door middel van codering een begrip van de data werd gecreëerd. Alle interviewtranscripten werden handmatig geanalyseerd door meerdere onderzoekers volgens deze systematiek. Bovendien werden er tijdens of direct na observaties aantekeningen gemaakt die nuttig waren om de antwoorden tijdens de interviews te begrijpen. Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek hebben we gebruikgemaakt van de enquêtesoftware Qualtrics, waarbij de verkregen data ook in dit programma werden geanalyseerd en gepresenteerd. In overeenstemming met de vertrouwelijkheid en anonimiteit van onze respondenten hebben we rekening gehouden met de manier waarop we gegevens en bevindingen in dit onderzoeksrapport rapporteren. Dit betekent dat citaten en verwijzingen geanonimiseerd zijn en we niet specifiek naar een respondentnummer verwijzen. Deze verandering heeft geen invloed op de inhoudelijke bijdrage van de respondent.

4.3 Rol onderzoekers

Onderzoekers worden verondersteld op zoek te gaan naar ‘de waarheid’, wat impliceert dat wetenschappelijk onderzoek objectief moet zijn (Bijleveld, 2005). Vanwege onze rol als onderzoekers binnen een hybride etnografische context is het echter niet eenvoudig om objectiviteit te waarborgen (vgl. Nuytiens & Scheirs, 2010). Als onderzoeksinstrument zijn wij zelf ook betrokken, waardoor een zekere mate van subjectiviteit niet uitgesloten kan worden (Phillips & Earle, 2010). We hebben immers een achtergrond en voorgeschiedenis op dit onderwerp. Het bereiken van volledige objectiviteit in kwalitatief onderzoek is daarom niet haalbaar (Cohen, 2000; Fine, 1993; Jones, 2004; Reger, 2001). Om zo veel mogelijk objectiviteit te behouden, hebben we gezocht naar een balans tussen (digitale) afstand en (digitale) betrokkenheid (Baarda, De Goede & Teunissen, 2001). Ondanks dat er soms nauwe professionele banden ontstonden met de onderzoekspopulatie, hebben we geprobeerd niet te veel betrokken te raken bij het project. Dit zou de objectiviteit kunnen beïnvloeden. Om deze reden hebben we duidelijkheid gegeven over onze relatie met de teamleden.

Aan het begin van de (eerste) fase van gegevensverzameling ontstonden de eerste concepten. Er werden echter geen expliciete theorieën geformuleerd. Als onderzoekers hadden we bepaalde vooraf vastgestelde ideeën en gedachten over thema's en onderwerpen die waarschijnlijk belangrijk waren, zoals beschreven in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3. Gezien de uitvoering van het PMS wisten we dat enkele belangrijke aspecten van de interviews en etnografische observaties leren, samenwerking en 'doen' waren. Op basis van deze kennis werd een lijst met interviewonderwerpen en bijbehorende optionele interviewvragen opgesteld (zie bijlage 2). Op dat moment was er echter geen sterk afgebakend theoretisch kader over hoe we deze aspecten begrepen. Dit laat zien dat we het veld ingingen met sensibiliserende concepten die ons richting en focus gaven op relevante aspecten, terwijl flexibiliteit mogelijk was voor een datagestuurde analyse (ibid.).

Het iteratieve karakter van *grounded theory* past bij het idee van dit onderzoek. Dit kwalitatieve onderzoek, met een reflectieonderdeel en terugkoppeling naar de onderzoekspopulatie, vergroot de kennis en voorziet in de behoeften van zowel de respondenten als onszelf (Rosenbaum, 2010, p. 148). Inzichten die tijdens het onderzoek zijn opgedaan, waren direct waardevol voor de onderzochte casus. In dit onderzoek wilden we bijvoorbeeld niet alleen gegevens uit de casus halen, maar ook inzichten teruggeven aan onze respondenten. Bovendien dwingt dit onderzoek ons om te leren over het geven van waardevolle feedback en inzichten; niet alleen voor de wetenschap, maar ook voor praktijkmensen en beleidsmakers (Rosenbaum, 2010).

4.4 Praktische beperkingen

In dit hoofdstuk hebben we besproken dat triangulatie van onderzoeksmethoden zorgt voor meer betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksresultaten (Ihantola & Kihn, 2011). Tegelijkertijd heeft ons onderzoek ook beperkingen. Allereerst is het de vraag in hoeverre onze bevindingen over integraal samenwerken generaliseerbaar zijn. We baseren onze bevindingen op de verhalen en ervaringen van professionals uit één project, waardoor de externe geldigheid van het onderzoek beperkt is. We hebben bijvoorbeeld niet gesproken met de directe leidinggevende van de teamleden of met leden van de stuurgroep. Bovendien richt het project zich op de context van de provincie Noord-Holland, waardoor we ons afvragen in hoeverre de bevindingen overeenkomen met de lokale context en samenwerkingservaringen elders in het land.

Daarnaast worden sommige overheidsorganisaties in het project slechts door één persoon vertegenwoordigd. Hoewel we ervan overtuigd zijn dat deze professionals goede kennis hebben en hun organisatie goed vertegenwoordigen, is het wenselijk (en noodzakelijk) om meerdere vertegenwoordigers van dezelfde organisatie te spreken. Op die manier kunnen ervaringen met elkaar worden vergeleken. Voor de politie en het OM geldt dat ze goed vertegenwoordigd zijn in het project, waardoor we hun ervaringen en uitspraken met elkaar kunnen vergelijken. Hierbij hebben we overigens weinig tot geen

onderlinge verschillen opgemerkt. Een derde punt is dat we als onderzoekers slechts een deel van het project hebben meegemaakt. We waren betrokken bij het project gedurende het derde en laatste jaar, een periode waarin teamleden vooral bezig waren met de implementatie van ideeën en interventies binnen bestaande structuren. We hebben dus de beginfase, brainstormfase en ontwikkelfase niet meegemaakt. Het zou ook waardevol zijn geweest om de periode na afronding van het project mee te nemen in het onderzoek. Op die manier zou duidelijk worden welke interventies en ideeën daadwerkelijk zijn geïmplementeerd en welke lessen en ervaringen de individuele teamleden hebben opgedaan.

Ten slotte heeft de coronapandemie, zoals zojuist uitgelegd, invloed gehad op de uitvoering van de onderzoeksmethoden. Het oorspronkelijke plan om de teamleden fysiek te volgen, interventies nauwlettend te observeren en fysieke bijeenkomsten bij te wonen, kon vanwege de pandemie niet worden gerealiseerd. Ondanks onze inspanningen om zo veel mogelijk deel te nemen aan digitale teamvergaderingen en andere belangrijke bijeenkomsten, is het lastiger om het impliciete aspect van interventies en de (non-verbale) communicatie tussen teamleden online waar te nemen dan offline. Dit gold overigens ook voor het project zelf. Teamleden ervoeren online vergaderingen als een belemmering voor de samenwerking en vroegen zich af of het project door de coronacrisis niet te veel vertraging opliep.

4.5 Subconclusie

Dit onderzoek is een kwalitatief onderzoek met een reflectie-onderdeel en terugkoppeling naar de onderzoekspopulatie. De dataverzameling vond plaats van september 2021 tot en met oktober 2022. Door middel van doorlopende observaties, zowel digitaal als fysiek, interviews, zowel digitaal als fysiek, een digitale vragenlijst en een interactieve sessie, hebben we de ervaringen en verhalen van teamleden uit het PMS verzameld en geanalyseerd. Met behulp van deze onderzoeksmethoden hebben we inzicht verkregen in de manier waarop de overheid integraal samenwerkt. In het volgende hoofdstuk zal hier verder op worden ingegaan.

5. Eén lerende overheid: het ervaren proces van samenwerken

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek en de ervaringen van de deelnemers in het samenwerkingsproces beschreven. We beginnen met het bespreken van de redenen waarom de respondenten hebben deelgenomen aan het project. Vervolgens worden in drie paragrafen drie fasen van het samenwerkingsproces beschreven. Tot slot behandelt de laatste paragraaf enkele uitdagingen die teamleden hebben ervaren tijdens het samenwerken in het PMS.

5.1 Motivatie tot deelname

De teamleden uiten hun motivatie en enthousiasme over de aanpak van maritieme smokkel en de gezamenlijke samenwerking hierin. Volgens hen is de aanpak niet exclusief de taak van hun eigen organisatie en kunnen overheidsinstanties niet zonder elkaar. Wanneer we vragen naar hun persoonlijke motivatie om deel te nemen aan het project, geeft ongeveer twee derde van de respondenten in de digitale vragenlijst aan gemotiveerd te zijn om georganiseerde (maritieme) criminaliteit aan te pakken. Sommigen noemen specifiek innovatie als reden. Een respondent geeft in de vragenlijst zijn motivatie om deel te nemen als volgt aan:

Ik wil mijn kennis en kunde inzetten om samen met anderen tot actie te komen op wicked problems, problemen die als een olifant in de kamer staan maar waarvan iedere partner maar een lichaamsdeel ziet. Ik wil meer doen dan boeven vangen, ik wil het systeem onderuithalen zodat het voor boeven onmogelijk wordt om dat systeem nog te gebruiken.'

Een groot aantal respondenten geeft aan dat het belangrijk is om 'iets' (anders) te doen tegen 'ondermijning' en om de samenleving hiertegen te beschermen. Ongeveer een derde van de respondenten haalt in de digitale vragenlijst hun motivatie uit het belang van samenwerken en het leren van die samenwerking. Vooral deze groep respondenten benadrukt impliciet het belang van samenwerken om effectiever te zijn in de aanpak van georganiseerde (maritieme) criminaliteit. Ze zijn van mening dat alleen het oppakken van individuele boeven of het werken op casusniveau geen duurzame en werkende methode is om georganiseerde (maritieme) criminaliteit daadwerkelijk aan te pakken:

‘We kunnen nog tien cocaïne onderzoeken draaien, maar dat gaat het probleem niet minder maken. We moeten andere dingen doen (...). We zijn al sinds 1974 bezig met die boef te pakken en dat lukt gewoon niet voldoende. Je ziet nu dat de prijs van de cocaïne nog nooit zo laag is geweest, de zuiverheid nog nooit zo hoog is geweest en we worden op alle mogelijke manieren geconfronteerd met die smokkel.’ – Douane.

Voor veel teamleden is de essentie van het project om resultaten te behalen op het gebied van maritieme smokkel en daar vervolgens van te leren. Een respondent geeft in de vragenlijst aan dat haar motivatie voor samenwerken voortkomt uit ‘slimme samenwerking door repressieve en preventieve maatregelen in te zetten om het voor criminelen moeilijker te maken om drugs via maritieme smokkel Nederland binnen te brengen – en vervolgens te leren van deze samenwerking.’ Dit laat zien hoe betrokken de teamleden zijn. Ze zijn niet alleen gemotiveerd om betekenisvolle resultaten te behalen op het gebied van maritieme smokkel, maar zijn ook bewust bezig met het leren van de samenwerking met andere organisaties. In de volgende paragrafen zullen we het ervaren samenwerkingsproces opsplitsen in verschillende perioden, te beginnen bij het begin van het project.

5.2 De opstart van samenwerken

In de beginfase van het project, in 2019, werd veel tijd besteed aan het begrijpen van het fenomeen van maritieme smokkel in Noord-Holland. De projectleiding voerde hiervoor vele gesprekken met relevante overheidsorganisaties. Vervolgens werd er een plan van aanpak opgesteld met een doelstelling, verwachte resultaten, planning, begroting enzovoort. Daarna werden er drie deelteams opgezet en werd er veel tijd besteed aan het motiveren en mobiliseren van betrokken partijen en personen. Omdat er enige haast was, volgens de projectleider tijdens een gesprek met ons, werd het werven van projectleden voornamelijk door de projectleiding zelf gedaan. Het wervingsproces kan worden omschreven als pragmatisch, waarbij personen werden gezocht die beschikbaar en gemotiveerd waren om deel te nemen. In eerste instantie was er enige aarzeling en terughoudendheid om deel te nemen aan het project. Door concrete opdrachten voor te stellen en open gesprekken te voeren, zoals aangegeven door de projectleiding, is het gelukt om voldoende professionals voor de teams te werven. De aankondiging van een driedaagse bijeenkomst bleek een stimulerende deadline te zijn, volgens de projectleiding.

Teamleden kwamen op verschillende manieren bij het project: ze werden direct benaderd door de projectleiding, leidinggevendenden vroegen hen om de organisatie te vertegenwoordigen, ze werden gevraagd vanwege hun nautische of financiële expertise om bij te dragen aan het project. Daarnaast vertegenwoordigden ze de gemeente waar het project zich op richtte, of waren ze op de een of andere manier betrokken bij de focusgebieden, zoals wonen in en werken met vissersgemeenschappen, of hadden ze in het verleden werkervaring als notaris. Teamleden hadden op de een of andere manier ex-

pertise of werkten in dezelfde richting als het ging om de aanpak van maritieme smokkel of ‘ondermijning’.

In het begin kregen de teams een training om hen vertrouwd te maken met het aanpakken van een complex probleem zoals maritieme smokkel. In deze training moesten de teamleden gezamenlijk een probleemdiagnose formuleren, samen met de maatschappelijke doelen die ze wilden bereiken. Het ging nog niet om beslissingen over interventies, maar om het gezamenlijk begrijpen van de situatie voordat ze konden samenwerken aan een aanpak (Cels et al., 2017). Ze leerden om over de grenzen van hun eigen organisatie heen te kijken en samen te werken met andere partners aan een probleem, en om zich in te leven in de belangen en perspectieven van die organisaties. Elke overheidsorganisatie heeft namelijk slechts een beperkt zicht op het probleem, en om het op te lossen zijn verschillende perspectieven nodig en moeten uiteenlopende belangen worden meegenomen (ibid.). Ze werden begeleid door zeven coaches die werden geselecteerd op basis van hun ervaring met de werkwijze van dit project en/of hun expertise op het gebied van samenwerking en de ontwikkeling van innovatieve oplossingen in de aanpak van maritieme smokkel.

De coaches kwamen uit verschillende organisaties, voornamelijk de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Ze leverden een bijdrage aan de ontwikkeling van de teams, de aanpak en het project als geheel. Ze deden dit naast hun reguliere werk en soms zelfs in hun vrije tijd. Veel teamleden waardeerden de betrokkenheid van de coaches, met name omdat ze een externe kijk hadden op de samenstelling en dynamiek van het team en op cruciale momenten belangrijke vragen aan de teamleden stelden. Vervolgens moesten de teams hun gezamenlijk geformuleerde probleemdiagnose presenteren. Hierin moest duidelijk worden wanneer het team denkt dat het succesvol zal zijn, wat de rolverdeling is tussen de teamleden en welke volgende stappen het team zal nemen. Tot slot moest de presentatie aandacht besteden aan wat het team denkt nodig te hebben aan (interne of externe) capaciteit, wie de stakeholders zijn en op welke manier het project steun en legitimiteit hoopt te krijgen (gebaseerd op het concept van de strategische driehoek van Moore). Het idee achter deze werkwijze was:

‘Die werkwijze bestaat uit verschillende onderdelen. Eerste is toch op een andere manier naar een probleem te kijken, dus niet vanuit het perspectief van het strafrecht. Wat is nu precies het probleem? En wat is het maatschappelijk probleem? Tweede is het multidisciplinair samenwerken. Niet alleen met de politie en het OM, maar ook met gemeenten en soms private partijen en brancheorganisaties. Het is [ten derde] ook op een andere manier kijken naar prestaties en successen, voorbij opsporing en vervolging. Wat kan dit opleveren [voor de samenleving]? – Tilburg University.

Tijdens deze bijeenkomst werden zogenaamde ‘teaching cases’ gebruikt. Dit is een interactieve leermethode om professionals te leren werken met concrete praktijkvoorbeelden en dilemma’s uit het veld (Cels et al., 2017). Deze cases zijn ontworpen volgens

de Harvard-casemethode (Hammond, 2002), waarbij een hoofdpersoon wordt geconfronteerd met een probleem of dilemma en zijn/haar handelingsperspectief centraal staat (Cels et al., 2017). Door zich in te leven in de hoofdpersoon van het verhaal worden de teamleden gedwongen om concreet te maken wat zij denken dat er moet gebeuren (of had moeten gebeuren) en waarom. De teamleden werd specifiek gevraagd om te reflecteren op de casus vanuit hun eigen ervaring of praktijk.

5.3 Leren omgaan met onzekerheid en onduidelijkheid

Na de opstartende en voorbereidende fase zijn teamleden geïntroduceerd met het concept van een Organized Crime Field Lab. Voordat dit gebeurde ontvingen alle teamleden een brief waarin werd uitgelegd wat het Project Management Samenwerking (PMS) inhoudt en dat het project werkt aan de hand van een fieldlab. Ze kregen ook het boek 'Gezocht: pioniers' van Cels et al. (2017) waarin de verschillende aspecten van de werkwijze werden uitgelegd en uitgewerkt. In het boek staat expliciet vermeld dat de auteurs geen garantie kunnen geven dat het boek zal leiden tot oplossingen voor de ondermijnende criminaliteitsproblemen in de samenleving (Cels et al., 2017, p. 19). Het gaat namelijk om complexe problemen waarvoor geen eenvoudige oplossingen bestaan, en zelfs met de slimste strategische samenwerking is succes niet gegarandeerd, volgens de auteurs (ibid.). Het feit dat ze zelf invulling moesten geven aan een onbekende werkwijze zorgde aan het begin van het PMS voor verwarring en weerstand. Velen begrepen niet dat het project een andere aanpak zou hanteren en wat dit zou betekenen voor hun inspanningen. Teamleden hadden het gevoel dat ze verplicht waren om een cursus te volgen, zonder dat ze daar expliciet toestemming voor hadden gegeven. Dit voelde overweldigend aan:

'Ik kreeg 's avonds ineens allemaal documentatie over die fieldlabmethode en boeken. Heel veel in het Engels. Wat is dit allemaal joh? Ik heb niks overlegd met mijn leiding.'
– Politie.

Vooral professionals die meer gericht zijn op repressie of praktijkgericht werken, en al jarenlang hun vak uitoefenen, waren niet enthousiast over lesmateriaal of weer een cursus. Uit de gesprekken met de teamleden blijkt dat er aan het begin slecht gecommuniceerd is over wat het betekent om als integraal samenwerkingsverband een andere werkwijze te hanteren. Ook het feit dat deze werkwijze anders is dan wat ze gewend zijn, zorgde voor verwarring en vragen bij de teamleden. Ze vonden het moeilijk om uit te leggen wat ze precies zouden gaan doen, met welk doel en wat de resultaten zouden zijn:

'Ik denk dat je dat moet zien in de onbekendheid. Laat mij maar gewoon mijn ding doen. Moet dat nu met die methode? Opgesloten worden op de hei? Het was mij niet bekend wat het precies inhield en dat was ook ten tijde van de eerste bijeenkomst ook niet bekend. Dat moesten we leren. Dat waren intensieve dagen. Man, ik was na drie

dagen kapot. Iedereen heeft dat zo ervaren. Aan de ene kant wel een mooie ervaring, maar als je kijkt wat het kost aan energie. Dan wordt er wel wat van je gevraagd.’ – Belastingdienst.

We vroegen een kerndocent te reflecteren op voorgaande zinssnede:

‘De OCFL-werkwijze vraagt iets anders dan professionals gewend zijn. Als je als belastingambtenaar al jarenlang op dezelfde manier te werk gaat, met, voor je gevoel, te weinig resultaat, dan dwingt de werkwijze je om te kijken of je het niet anders zou kunnen doen. Door om te beginnen anders naar het probleem te kijken. Maar ook om creatiever te werk te gaan dan normaal gesproken. En dan niet alleen maar ook in het team met anderen, met andere expertise en ervaring.’ – Tilburg University.

Deze werkwijze verschilt op drie punten van de standaardroutine: ten eerste is het vaak nog onduidelijk wat het probleem precies is en daardoor zijn ook de oplossing en de verantwoordelijkheid voor het probleem niet helder (Cels et al., 2017, p. 64). De teamleden hadden geen duidelijke verwachtingen over wat deze werkwijze voor hen zou betekenen. Dit gold zowel voor de vertegenwoordigers van de organisaties als voor het midden- en hoger management van de moederorganisaties. Volgens de kerndocent moet de benadering van het Organized Crime Field Lab niet worden gezien als nog een cursus of een theoretische benadering, maar eerder als een werkwijze, een manier om stapsgewijs de aanpak van maritieme smokkel te verbeteren:

‘De benadering zou ik zeker geen theorie willen noemen. Er zitten uiteraard wel theorieën achter, en ook een andere manier van denken, maar het gaat uiteindelijk veel meer om de praktijk, een andere manier van werken. Een andere manier dan veel professionals gewend zijn (...). De OCFL-benadering is ook geen silver bullet. Het is niet de enige werkwijze, en het is zeker ook niet de enige werkwijze die tot succes zou kunnen leiden. En het is ook niet een soort stappenplan naar de oplossing van ondermijnende criminaliteit. Zo van: “En nu gaan jullie ons even vertellen hoe we die criminaliteit moeten oplossen?” Als het zó eenvoudig zou zijn... dat is het natuurlijk niet. Bovendien zou dat arrogant zijn: die professionals hebben de ervaring en expertise! Dat werkt niet; die professionals hebben de expertise en ervaring, niet de wetenschap of de docenten in het fieldlab. Dat is voor sommige professionals wel een desillusie, maar zo zit het niet in elkaar. Zij [de teamleden] zitten dicht op de praktijk en wij kunnen ze slechts helpen en de juiste vragen te stellen.’ – Tilburg University.

Achteraf gezien – bijna vier jaar later – is het voor een aantal teamleden nog steeds niet helemaal helder wat nu precies de werkwijze binnen het PMS inhoudt:

‘Ja maar eerlijk, ook na drie jaar, als je mij vraagt wat die fieldlabmethode is, ja... En dat bedoel ik niet negatief. Ja als je nou terugkijkt en ziet, ja je bent een zelfsturend team, mensen zitten er vanwege hun kennis, ervaring en expertise en niet zozeer van

hun eigen organisatie, ze pakken een complex wicked problem aan op een innovatieve wijze, en op een kort cyclische manier. Dat zou de fieldlabmethode kunnen zijn, maar dat is nooit zo, tenminste naar mijn gevoel, nooit zo hard verteld.’ – RIEC.

Als we teamleden vragen om advies voor toekomstige samenwerkingsverbanden in de aanpak van georganiseerde misdaad, noemt een respondent in de vragenlijst ‘duidelijkheid’ als een belangrijke voorwaarde voor samenwerking. Duidelijkheid in termen van een heldere probleemstelling en concrete doelen, zodat organisaties weten waar ze zich aan verbinden en hoeveel inzet van medewerkers vereist is. Een andere respondent zegt hierover:

‘Meer duidelijkheid aan het begin over de werkmethode voor alle teamleden en ook voor de werkgevers van de organisaties, zodat het meteen duidelijk is en afspraken gemaakt kunnen worden over wat er van de teamleden wordt verwacht en ook wat de werkgevers kunnen verwachten.’ – Respondent uit de vragenlijst.

Kortom, een andere manier van werken, die afwijkt van wat de respondenten gewend zijn, zorgt voor verwarring en vooral onzekerheid bij de mensen die ermee moeten werken. Het vraagt van teamleden grotendeels het vermogen om met onzekerheid om te gaan en buiten de gebaande paden te durven gaan om tot nieuwe inzichten en resultaten te komen. Niet iedereen voelt zich even comfortabel om dat te doen. In de volgende paragraaf zal worden uitgelegd hoe het project met deze onzekerheden is omgegaan en hoe teamleden hier invulling aan hebben gegeven.

5.4 Uitdagingen in het proces van samenwerken

Deze paragraaf beschrijft hoe de projectleiding en teamleden een werkbaar manier hebben gevonden om gezamenlijk tot interventies te komen, rekening houdend met de eerdergenoemde onduidelijkheden. In eerste instantie zagen teamleden dit als een denkwijze, maar gaandeweg beseften ze dat het meer een concrete werkwijze was waar ze in de praktijk mee aan de slag moesten. Door meer structuur aan te brengen, bijvoorbeeld door het aanstellen van een extra projectleider met organisatorische vaardigheden, trainees, een projectsecretaris en een communicatieadviseur, werden teamleden positiever over de samenwerking als één overheid in de aanpak van maritieme smokkel. Ook het iteratieve karakter van het project, waarbij stapsgewijs nieuwe stappen werden genomen, droeg bij aan het vormgeven van de aanpak.

Bijvoorbeeld, team Kohthai ontdekte dat termen als ‘ondermijning’ en ‘barrières opwerpen’ geen effect hadden bij het enthousiasmeren van havenmeesters. Team Volans kreeg na een lang traject en door middel van gesprekken steun van de Kustwacht om een pilot uit te voeren en team Estrella slaagde er geleidelijk aan in om communicatieadviseurs van hun eigen organisaties te betrekken bij de communicatie rondom een strafrechtelijk onderzoek. Hierover wordt later meer verteld. Dit toont aan dat de

teams voortdurend kleine stappen hebben genomen, wat ook aangeeft dat de teams als een lerende organisatie functioneerden. De teams konden zich nu richten op het bedenken en uitvoeren van interventies. Kortom, de aanpak binnen het PMS combineert presenteren en leren, en leren door te presenteren. De invulling hiervan bracht enkele uitdagingen met zich mee, die in deze paragraaf verder worden besproken.

5.4.1 *Samenwerken als parttime aangelegenheid*

Het Project Maritieme Smokkel heeft een looptijd van vier jaar. Over het algemeen hadden de vertegenwoordigers één dag per week om aan het project te werken. Echter, een aanzienlijk aantal teamleden heeft nooit aan het begin afspraken gemaakt over de officiële uren die zij aan dit project mochten besteden. Er is bijvoorbeeld geen intentieverklaring ondertekend met duidelijke voorwaarden en afspraken over de tijd, inzet en middelen. Deze tijdsbesteding en ruimte zijn echter wel nodig:

‘Ik denk dat het goed is om degenen die erin komen wel voldoende ruimte te geven om actief bezig te zijn. Het heeft geen nut om iemand van het OM, politie of gemeente te sturen die geen ruimte heeft om actief deel te nemen aan het project, want dan gebeurt er niks’ – Openbaar Ministerie.

Doordat vertegenwoordigers niet vrijgesteld waren van operationele diensten, hadden ze weinig ruimte om zich op de opdracht te concentreren. Het ontbreken van formele afspraken over inzet en uren betekende dat sommige teamleden het gevoel hadden dat ze de werkzaamheden in het project naast hun reguliere taken moesten uitvoeren, wat tot frustratie leidde bij sommige teamleden en coaches:

‘Collega’s noemen het ook altijd hun “gewone werk” en ik krijg daar een beetje allergie van. Dit is ook je werk. Maar daardoor laten ze misschien ook wel hun gewone werk voorgaan, omdat daar heel duidelijk wordt gezegd: “Aan het einde van de maand moet je dit en dit af hebben.” Misschien is dat wel één van de redenen waarom je dit eerder laat varen’ – OCFL-coach.

Het ontbreken van vrijstelling had invloed op de prioriteiten die teamleden aan het project konden geven. Verschillende teamleden hadden het gevoel dat ze zich niet volledig konden richten op de opdracht:

‘Wat ik toch wel onderschat heb, als je aan dit project deelneemt, is het heel lastig om dat één dag in de week te doen. Je doet het eigenlijk ernaast. Je krijgt hier geen vrij voor. Er wordt geen rekening gehouden met werkzaamheden die je hebt in je gewone werk. Dat doe je ernaast.’ – Openbaar Ministerie.

De behoefte aan prioritering en vrijstelling wordt bevestigd:

‘In de praktijk en als je naar de teams kijkt, daar zijn teamleden niet fulltime mee bezig. Als je [echter] wilt dat mensen dit zien als hun werk en gecommitteerd zijn aan het [oplossen van het] probleem waar ze aan werken, dan kan het niet zo zijn dat ze het “ernaast” doen. Dat kan niet. Je zou mensen voor meer dan de helft van de tijd erop moeten zetten, maar zonder dat ze een aparte organisatie worden. Het team moet geen aparte organisatie worden omdat je [juist vanuit] de bestaande organisaties moet blijven werken, en flexibel wil blijven als team.’ – Tilburg University.

Als we teamleden vragen om advies voor toekomstige samenwerkingsvormen, geeft een respondent in de vragenlijst aan dat er goede afspraken moeten worden gemaakt met de deelnemers over de beschikbare tijd die ze aan het project kunnen besteden, want ‘misschien moet er wel gewerkt worden met deelnemers die fulltime beschikbaar zijn voor het project. Het onderwerp (maritieme) ondermijning is enorm belangrijk, maar het voelt alsof er maar parttime aan wordt gewerkt. Ik denk dat dit niet voldoende is’. Teamleden geven impliciet aan dat ze volledige focus en vrijstelling nodig hebben om een gerichte aanpak tegen maritieme smokkel mogelijk te maken. Ze zijn van mening dat ze voldoende ruimte moeten hebben om daadwerkelijk te kunnen innoveren en van die ervaringen te leren. Deze manier van denken moet, volgens een coach, worden gezien als het ‘normale werk’. De volgende paragraaf gaat in op hoe teamleden om zijn gegaan met het delen van informatie met elkaar.

5.4.2 Informatiedeling

Een van de grootste uitdagingen voor professionals die betrokken zijn bij de aanpak van maritieme smokkel is het delen van informatie, vanwege (ongegronde) terughoudendheid en/of onwil (Eski et al., 2021). Binnen het project hebben we dit onderzocht. Hoewel sommige diensten nogal gevoelig zijn als het gaat om het delen van informatie en ervaren individuele teamleden over het algemeen geen hinder bij het delen van vertrouwelijke informatie, zowel in termen van bereidheid als facilitering. Een overgrote meerderheid van de teamleden is van mening dat andere teamleden bereid zijn om informatie te delen. Dit kan worden verklaard door het hoge niveau van vertrouwen tussen teamleden enerzijds, en anderzijds door de aard van het project zelf, waarbij de organisaties samenwerken onder het RIEC-convenant. Bovendien is het over het algemeen niet nodig om vertrouwelijke informatie over individuen te delen om inzicht te krijgen in bepaalde fenomenen.

Desondanks blijft het delen van informatie een gevoelig onderwerp, en gebeurt het voornamelijk op het niveau van fenomenen. Dit kwam bijvoorbeeld tot uiting toen een van de teamleden voorstelde om journalisten regelmatig te betrekken als communicatiemiddel voor een breder publiek. Dit werd als ‘spannend’ ervaren. Aan de voorkant zijn er nooit afspraken gemaakt over hoe om te gaan met het delen van informatie, zelfs

als het niet gaat om vertrouwelijke informatie. De volgende paragraaf zal ingaan op hoe teamleden een balans hebben gevonden tussen zelfsturing enerzijds en verantwoording en aansturing met betrekking tot het proces en de inhoud anderzijds.

5.4.3 *Tussen zelfsturing en aansturing*

Teamleden ervaren praktische uitdagingen bij het implementeren van de nieuwe werkwijze, waarin ze zelf verantwoordelijk zijn voor het bedenken en uitvoeren van interventies. Een van de struikelblokken is de onduidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheid tussen teamleden enerzijds en de projectleiding, programmamanager of stuurgroep anderzijds. Het is voor teamleden niet helder geweest hoeveel verantwoording zij moeten afleggen aan deze hogere instanties.

‘Het zijn zelfsturende teams, maar er zit toch een projectleiding boven. Wat is het mandaat van de teams en wat is het mandaat van zo’n projectleiding? De projectleiding is niet hun baas, dus als het team beslist om iets wel of niet te doen, dan beslissen zij zelf. Maar wat nou als wij vanuit de projectleiding zoiets hadden: “Wij vinden dit superbelangrijk, doe dit wel.” Wie heeft dan het laatste woord over wat er wel of niet gedaan wordt? En aan wie rapporteren we eigenlijk wat onze resultaten zijn. Is dat aan de projectleiding? Aan de teamleden hun leidinggevendend? Aan de programmaleiding? Daar lopen geen officiële lijntjes voor.’ – Communicatieadviseur.

De balans tussen zelfsturing en aansturing vindt plaats op twee niveaus. Allereerst gaat het om de sturing binnen de teams. De projectleider merkte een verschil op in de plannen van de teams en hoe ze deze tijdens wekelijkse bijeenkomsten aanpakten. Over het algemeen waren de teamleden vooral aan het praten en leken ze zoekende naar wat ze precies moesten doen en hoe ze dit concreet konden vormgeven. Het bleek lastig om abstracte doelstellingen en grote visies te vertalen naar concrete activiteiten. De rol van de projectleider bleek hierin essentieel. Ze boden ondersteuning, stimuleerden en stelden (financiële) middelen en externe ondersteuning beschikbaar, waardoor de teams beter aan de slag konden gaan. De behoefte aan daadwerkelijke betrokkenheid van de projectleider in de teams verschilt per persoon: sommigen vinden het prettig als de projectleider inhoudelijk bijdraagt, terwijl anderen dat niet nodig vinden. Over het algemeen vinden teamleden het belangrijk dat de projectleider de randvoorwaarden organiseert en creëert, zodat ze hun werk als teamlid kunnen uitvoeren. Een projectleider in de rol van regisseur heeft een stimulerend effect op het behalen van vooruitgang.

‘Ik vind het wel een gemis dat er geen aansturend projectleider is die een team wat meer aanstuurt en aangeeft “dit moet nog gedaan worden en dat”. Die uitwerking is niet per se minder, omdat de projectleiding die rol niet op zich kan nemen, maar dat micromanagen, dat gebeurt daarmee wel minder. Het aanjagen van de voortgang wordt dus niet per se erg bevorderd.’ – Openbaar Ministerie.

De respondenten geven aan dat ze een persoon hebben gemist die de leiding kon nemen of de regie binnen de teams op zich kon nemen – een soort regiehouder. Dit zou bijvoorbeeld iemand zijn die besluiten kan nemen en het proces in gang kan zetten door krachtig op te treden. Dit gebeurde echter nauwelijks of niet. Sommige teamleden ergerden zich aan het feit dat de wekelijkse overleggen vaak herhalend waren. Tijdens een teamvergadering die we bijwoonden, werd er zelfs gesproken van een ‘theekransje’ om de besluiteloosheid te illustreren. Een ander teamlid zegt het volgende:

‘Als je alleen maar aan het nadenken bent, betekent dat ook dat je weinig aan het doen bent. Ik denk dat het beter zou werken als je een club hebt met meer doeners en af en toe denkers. Na een jaar kwam [naam projectleider] bij een vergadering zitten en zei: “Jullie moeten nu dingen gaan doen en niet alleen maar nadenken. Gewoon actie, flyers uitdelen.” – Koninklijke Marechaussee.

Het grote aantal (door COVID-19 vereiste digitale) vergaderingen in het project en de soms aarzelande houding van individuele teamleden om belangrijke beslissingen te nemen, frustrereert sommige teamleden. De actiegerichtheid die aan het begin van het project beloofd werd (gewoon doen), is niet waargemaakt. Hoewel een soort regiehouder botst met het zelfsturende karakter van het project, omdat dit ervoor zorgt dat teamleden minder eigen initiatief tonen en zich minder verantwoordelijk voelen voor de uitgevoerde interventies, is er wel behoefte aan. Het realiseren van een effectieve samenwerkingsvorm wordt dan ook liever overgelaten aan ‘anderen die niet zo gebonden zijn aan hun eigen discipline’ – een neutrale regiehouder, niet gericht op de inhoud, maar op het proces.

‘Er moet een soort van coach of coördinator zijn die aan het begin aanschuift en zegt: “Jullie hebben dit en dit bedacht. Wat gaan we ermee doen?” – Politie.

Ten tweede heeft de balans tussen zelfsturing en aansturing ook betrekking op de sturing binnen het project zelf. Sommige teamleden ervaren dat het opdrachtgeverschap niet goed ontwikkeld is. De sturing op het project wordt als een uitdaging gezien door een aantal teamleden, vooral als het gaat om de stuurgroep als formele opdrachtgever van het project. De stuurgroep voelt voor de teamleden letterlijk ver weg. Ze geven aan behoefte te hebben aan duidelijkheid over de strategische sturing en wie er eindverantwoordelijk is voor de resultaten en effecten van het project:

‘Wie geeft nu eigenlijk de klap erop? Is dat de programmamanager? Is dat de bestuurlijke ambassadeur? Het past niet bij het mandaat vanuit de stuurgroep, maar is het dan de stuurgroep die het moet doen, en wie dan uit die groep? Welke afspraken zijn hierover gemaakt. Dat weten ze niet precies, daar is onduidelijkheid over.’ – Openbaar Ministerie.

De afstand tussen de projectteams en de stuurgroep wordt duidelijk wanneer we deelnemen aan een georganiseerde tweedaagse bijeenkomst voor alle teamleden begin 2021. Tijdens deze bijeenkomst vraagt de projectleiding aan de teamleden of ze een videoboodschap willen opnemen voor de stuurgroep. Met deze video kunnen ze de stuurgroep op de hoogte brengen van de voortgang van de interventies en kunnen ze eventueel verzoeken om bestuurlijke ondersteuning om bepaalde interventies te versterken. De reactie van de teamleden op dit verzoek geeft veelzeggend weer hoe groot de gevoelde afstand is. Ze kregen het gevoel dat ze zich plotseling moesten verantwoorden aan een stuurgroep waar ze eerder nog nooit van hadden gehoord. Het lijkt erop dat het organiseren van verantwoording, binnen teams, binnen het project, naar de organisaties en naar de samenleving toe, gedeeltelijk ontbrak.

‘De stuurgroep kwam plots uit de lucht vallen. Het moet wel een doel hebben, maar nu moesten we met stoom en kokend water iets doen.’ – Openbaar Ministerie.

Teamleden hadden geen enkel idee wie de formele opdrachtgever of eindverantwoordelijke van het project was:

‘Wij moeten wel verantwoording afleggen bij de stuurgroep, maar ik heb niet het idee dat de stuurgroep gaat zeggen: “Oh, waarom hebben jullie dat niet gedaan of waarom hebben jullie dat niet opgepakt?”’ – Communicatieadviseur.

Niet alleen de teamleden in uitvoerende rollen voelden afstand, ook de projectleiding die dagelijks de teams aanstuurde, ervoer een afstand:

‘Ik merk een afstand tussen mij als projectleiding en de stuurgroep (...). In twee jaar tijd ben ik twee keer bij de stuurgroep geweest met zeggen en schrijven een krappe vijf minuten om iets te vertellen over het project, en dat is het. Dat voelt ook als corvee, omdat we als project aan de beurt zijn om wat te vertellen. Wat is nu eigenlijk de functie van die stuurgroep? Er is geen interactie tussen opdrachtgever, stuurgroep en projectleiding over problemen en vragen.’ – Projectleiding.

Zelfsturende teams hebben dus invloed op de besluitvorming en hoe er vervolgens gestuurd wordt. Het hanteren van een andere werkwijze dan men gewend is, maakt het voor de projectleiding als het ware ‘een enorme speeltuin’ om beslissingen te nemen zonder dat er gevoelsmatig sturing is vanuit de stuurgroep. Zowel teamleden als de projectleiding waren soms onzeker of ze wel de juiste dingen deden.

‘Ik had het fijn gevonden als er een klankbordgroep was. Ik snap dat het haaks kan staan op het gedachtegoed van fieldlab omdat het freewheelen is. Tegelijk denk ik: goed en aardig, maar een projectbudget van een paar miljoen moet goed besteed zijn. Is dat dan de verantwoordelijkheid voor de projectleider? Daar hebben we het nooit over gehad.’ – Projectleiding.

Binnen de teams is er vrijheid om te experimenteren en te leren, maar altijd met het oog op het behalen van een bepaald maatschappelijk doel waarvoor ook steun nodig is van leidinggevend en de stuurgroep. Dit mag niet leiden tot vrijblijvendheid. De ervaringen van de teamleden laten zien dat zelfsturende teams soms neigen naar te veel vrijblijvendheid en besluiteloosheid. In lijn met Hoogenboom (2022) vraagt een teamlid zich af of het maatschappelijk verantwoord is om een project zoals het PMS te financieren zonder dat de opdrachtgever kwalitatieve eisen stelt.

'Is het duidelijk waar we het over hebben? Is het duidelijk wat voor resultaten we willen boeken? Niet alleen voor het projectteam zelf, maar ook voor de overkoepelende organisaties, wat willen we eigenlijk? Die visie moet concreet zijn, de probleemstelling moet duidelijk zijn. Deelnemers kunnen alle kanten op, maar is dat wat je wilt als geldverstrekker? Wat heeft het ministerie gedacht toen zij gelden beschikbaar stelde? Wij moesten als Estrella uitvinden wat we wilden, andere groepen ook. Ik denk dat daar de crux zit. Weet je wel waar je die projecten voor samenstelt? Wat wil je ermee? Het zijn allemaal algemene termen en je verzandt in algemene termen. Hebben we iets bereikt? Dat vraag ik me af.' – Openbaar Ministerie.

Om effectief samen te kunnen werken als één overheid, is een strategische visie op samenwerken met passende sturing essentieel. Wanneer we teamleden vragen om advies voor toekomstige samenwerkingsvormen, geeft een respondent aan dat er aan het begin van het proces nagedacht moet worden over het te bereiken doel, welke partijen daarvoor nodig zijn en welke tussenstappen er genomen moeten worden. Een andere respondent benadrukt dat de samenwerking zich niet moet richten op kortetermijnresultaten, maar op een strategisch en tactisch nieuw en onorthodox perspectief van handelen. Sturing mag niet ten koste gaan van deze andere manier van werken of innovatie, waar we later in de tekst verder op ingaan:

'Je moet meer structuur [...] aanbrengen zonder dat dat ten koste gaat van de vrijheid en creativiteit, want dat is ook wel weer de kracht, vind ik. Daardoor krijg je wel andere dingen gedaan. Alles wat wij nu doen, zou nooit bij één van de partners losgekomen zijn. Je creëert dus wel iets nieuws, juist door die vrijheid.' – Communicatieadviseur.

Kortom, de andere manier van werken die veel vrijheid met zich meebrengt bij de teamleden leidt soms, in het geval van het PMS, tot te veel vrijblijvendheid en besluiteloosheid. Een strategische visie op samenwerken als één overheid en een langetermijnaanpak voor maritieme smokkel zijn noodzakelijk om effectief samen te kunnen werken als één overheid. Er is behoefte aan structuur en passende sturing, zonder dat dit ten koste gaat van de vrijheid en creativiteit die nodig zijn om tot nieuwe ideeën te komen. Hierover wordt verder uitgeweid in de volgende paragraaf.

5.4.4 *Innoveren en experimenteren, maar wel tot op zekere hoogte*

In de praktijk blijkt dat eenvoudigweg innoveren en experimenteren lastig is. Dit komt door verschillende redenen. Zoals eerder vermeld, was de specifieke informatiebron van de politie en het Openbaar Ministerie bepalend voor de afbakening van het project en dus voor welke overheidsinstanties logischerwijs betrokken zijn bij deze nieuwe samenwerking. Dit is gunstig omdat het een bepaalde richting voor het project bepaalt, maar het belemmert ook de samenstelling en diversiteit van de teams. Vanwege deze startpunt neigt men eerder naar 'traditionele opsporingsinformatie uit het onderzoek' en dus naar 'traditionele overheidsinstanties'. Teamleden vragen zich af in hoeverre experimenteren en innoveren mogelijk is met alleen klassieke overheidsinstanties, die voornamelijk denken vanuit bestaande juridische en institutionele kaders en georganiseerde (maritieme) criminaliteit voornamelijk als een veiligheidsvraagstuk zien. Hoewel sommige teamleden expertise hebben op hun specifieke deelproject, zijn ze geen voormalige poortwachters of hebben ze specifieke kennis over de praktijk van vissers en havenmeesters.

'Als je echt innovatieve, out of the box ideeën wilt hebben, dan zul je ook out of the box mensen moeten hebben en niet mensen van de gemeente, politie, het OM.' – Politie.

Volgens de projectleiding hadden de teams de vrijheid om andere personen aan het projectteam toe te voegen. Waarom ze dat niet hebben gedaan, is niet duidelijk. Misschien vonden ze het nog 'te spannend' of waren de teamleden niet voldoende op de hoogte van de mogelijkheden om andere personen en organisaties aan de samenwerking toe te voegen. Het is echter opmerkelijk dat een project dat gericht is op de visserij, jachthavens en de vastgoedketen niet vertegenwoordigd wordt door specifieke branches en doelgroepen. Bijvoorbeeld, de FIU, een bank of branchevereniging is niet betrokken bij het team dat zich richt op het tegengaan van witwassen in de vastgoedsector. Ditzelfde geldt voor de andere teams: er is geen betrokkenheid van haventeams of havenmeesters bij het team dat zich richt op jachthavens, en er is geen vertegenwoordiger van de visserijsector of een branchevereniging binnen het team dat zich op hun sector richt. Sommigen ervaren dit als een groot gemis. We hebben de projectleiding gevraagd hierop te reflecteren.

Aan het begin van het project was het vooral een praktische overweging om deze partijen niet deel te laten nemen aan de teams. Hoewel de focus lag op maritieme smokkel, was aanvankelijk niet duidelijk waar de teams zich precies op zouden richten en dus welke partijen relevant zouden zijn voor de aanpak. Ook werd verwacht dat het betrekken van niet-overheidsorganisaties, buiten het RIEC-convenant om, op veel weerstand zou stuiten bij de moederorganisaties, vanwege de juridische kaders rondom informatie-uitwisseling. Een ander gemis dat naar voren kwam uit de gesprekken met de teamleden, is dat de teams samengesteld zijn met wisselende functionarissen, functieni-

veaus en expertises. Met andere woorden, er waren te veel denkers en te weinig doeners in de teams.

‘Het is best wel belangrijk dat in zo’n groep mensen zitten die ook dingen uitvoeren. Dat zie ik te weinig (...) Het zijn vaak mensen die in een adviseursrol zitten. Zij hebben wel tijd voor een vergadering, maar niet om uit te werken wat uit die vergadering komt. Als je dit soort praktische dingen doet, moet je mensen hebben die dit ook echt gaan doen.’ – Communicatieadviseur.

Uit de Belbin-teamrollentest (2010; 2004) die werd uitgevoerd in het project, kwam naar voren dat de teams voornamelijk bestonden uit denkers en analisten. Belbin onderscheidt verschillende teamrollen die in een team aanwezig (moeten) zijn, en het is belangrijk dat elk teamlid de rol vervult die natuurlijk het beste bij hem past. Een team met veel doeners, zoals team Estrella, slaagde er niet altijd in om goed in actie te komen omdat er een overschot aan ‘doen’ was, wat resulteerde in blokkades vanwege het gebrek aan organisatiekracht om dingen voor elkaar te krijgen.

Bovendien zorgde de aanwezigheid van een aanzienlijk aantal teamleden in de rol van adviseurs voor een zekere vorm van terughoudendheid om structureel en regelmatig jachthavens te bezoeken, informatie op te halen bij visafslagen of in gesprek te gaan met lokale poortwachters. Het kostte een sociaalwetenschappelijk onderzoek om te ontdekken dat contact leggen met de vissersgemeenschap ‘helemaal niet zo lastig’ is en dat het ‘onverwacht makkelijk is om in contact te komen’, volgens een respondent. Hoewel er gesprekken waren met poortwachters, havenmeesters en vissers, vond dit niet regelmatig plaats. Het gebrek aan doeners staat op gespannen voet met de filosofie van het project waarin ‘simpelweg doen’ centraal staat (vgl. Waardenburg et al., 2020; De Jong et al., 2021; Cels et al., 2017; 2020). De mate waarin dit in de praktijk ook daadwerkelijk lukt, is dus sterk de vraag. De samenstelling van het team is dus belangrijk, zowel wat betreft welke organisaties deelnemen als welke soorten mensen betrokken zijn.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het PMS grotendeels operationeel was tijdens de coronapandemie. De overheidsmaatregelen om het virus te bestrijden, resulteerden in digitale teambijeenkomsten. Dit leidde tot uitstel van enkele interventies, het uitvoeren van interventies via digitale middelen of het volledig schrappen ervan. Teamleden denken dat het coronavirus ‘te veel roet in het eten heeft gegooid’. Bovendien vragen ze zich af in hoeverre het project daadwerkelijk innovatief is geweest. Als we kijken naar de uitgevoerde interventies, is het de vraag wat de samenwerking heeft opgeleverd dat anders is dan interventies die al binnen bestaande structuren worden uitgevoerd. Ook is het de vraag welke interventies daadwerkelijk voortkwamen uit de multidisciplinaire samenwerking die anders niet tot stand zouden zijn gekomen.

‘Als je inzoomt is het wel innovatief, in die zin dat je dingen bedenkt, zoals een flyer of een weerbaarheidstraining. Maar als je uitzoomt, van we geven een weerbaarheids-training, dan is het vooral een doel van bewustwording van mensen. En dat is niet nieuw naar mijn idee. Dat dacht ik wel toen ik er halverwege in kwam: is dit wel compleet vernieuwend wat we gaan doen? Of is het vooral bestaande ideeën een nieuwe invulling geven? Ik ben ook betrokken geweest bij de versterkingsplannen vanuit het Rijk (...) en toen zag ik wel innovatieve nieuwe dingen, zoals de inzet van nieuwe technologieën. Toen ik in dit project instapte, was het een wat ander beeld geworden. Het was niet zo nieuw en innovatief als ik dacht.’ – Openbaar Ministerie.

Een van de redenen voor het gebrek aan innovatie wordt genoemd als het ontbreken van creatieve personen en functionarissen die daadwerkelijk in staat zijn om te experimenteren en innoveren.

‘We weten dat als externe organisaties of niet-overheidspartijen in een vroegtijdig stadium betrokken zijn, dat dit een gezonde druk kan opleveren om je “act together” te krijgen als overheid. Maar vaak zijn overheidsorganisaties te terughoudend. Ze hebben het gevoel zelf niet voldoende georganiseerd te zijn en denken dat het beter is eerst hun eigen zaken op orde te hebben. Onterecht. Niet-overheidspartijen komen daardoor vaak pas later in beeld, en daardoor blijven ook andere soort oplossingen onbesproken, helaas.’ – Tilburg University.

Sommige teamleden beschouwen het betrekken van andere (niet-overheids)organisaties als ‘spannend’. Bijvoorbeeld, het voorstel om een journalist te laten deelnemen aan een interventie werd niet door iedereen positief ontvangen. Een communicatieadviseur verwoordt dit als volgt: ‘Er spelen vooral twee dingen denk ik. Aan de ene kant zijn we het niet gewend, dit vinden we vreemd en waarom moet het nu opeens zo? Aan de andere kant is er een soort angst. Een angst voor reputatieschade. Als een journalist plotseling diep in een onderzoek duikt, wat zal de maatschappij daarvan vinden?’

Kortom, het gebrek aan operationeel ingestelde professionals en het ontbreken van andere professionals dan de ‘gebruikelijke verdachten’ maken experimenteren en innoveren in de praktijk moeilijk. Een derde uitdaging in het samenwerkingsproces is de weerstand vanuit de eigen organisatie, mede vanwege de verschuiving van nadruk op repressie naar preventie. Hierover wordt meer besproken in de volgende paragraaf.

5.4.5 *Tussen repressief en preventief interveniëren*

Binnen collectieve samenwerking is het essentieel dat er overeenstemming is over de inhoudelijke richting of koers van het project. Als de deelnemende partijen de noodzaak en het belang van de samenwerking niet ervaren, zullen andere (institutionele) prioriteiten of reguliere taken voorrang krijgen, waardoor de samenwerking verslapt (zie Groothuis & König, 2022). Verschillende teamleden geven aan dat ze moeite heb-

ben om de belangen van hun eigen organisaties los te laten, zowel impliciet als expliciet. Dit sluit aan bij de bevindingen van Boutellier (2022) en Eski et al. (2021), waarbij sommige teamleden (of hun direct leidinggevend) zich zo sterk identificeren met hun eigen organisatie dat het moeilijk is om voorbij te gaan aan de institutionele logica en de belangen van hun eigen organisatie. In lijn met Cels et al. (2017) zien we binnen het PMS dat teamleden veel problemen en weerstand ondervinden binnen hun eigen moederorganisatie.

Een opmerkelijk voorbeeld binnen team Estrella betreft het verzoek van het team om analysecapaciteit van de politie in te zetten voor het databestand dat door het team is opgesteld om criminele samenwerkingsverbanden te herkennen. Dit verzoek werd niet ingewilligd vanwege andere prioriteiten binnen de politieorganisatie. De inspanningen van het team werden als het ware tenietgedaan en een potentieel informatiebron bleef onbenut. Een ander voorbeeld binnen team Kohtai betreft de frictie die ontstond door het vroegtijdige en soms onverwachte vertrek van veel teamleden, omdat ze binnen hun eigen organisatie op een andere opdracht werden gezet. Dit leidde tot een continu verloop, vertragingen in de voortgang, een gebrek aan historische kennis binnen het team en een negatieve sfeer, zowel binnen het team als bij de betrokken teamleden. Binnen team Volans was er sprake van enige ambivalentie bij de medewerkers van de gemeenten. Hoewel er op bestuurlijk niveau veel steun was voor het team, worstelden teamleden in hun dagelijkse praktijk met hun reguliere taken en kregen ze beperkte tijd om zich te concentreren op de opdracht van het team. Zo wisselde een gemeente maar liefst drie keer van teamlid en woonde een teamlid van een andere gemeente slechts sporadisch de bijeenkomsten bij, wat resulteerde in moeizame en trage acties waarbij dit teamlid betrokken was.

De teamleden van het project hebben ambitie en durf en hopen dat hun persoonlijke ontwikkeling zich kan uitbreiden naar de hele organisatie. Echter, het blijkt niet zo eenvoudig om de geleerde lessen te implementeren binnen de moederorganisatie. Ten eerste roept de focus op preventie, voorlichting en weerbaarheid vragen op bij conservatieve leidinggevend binnen de moederorganisaties over de nuttigheid van de interventies voor hun eigen organisatie. Binnen de politieorganisatie heeft de projectleiding van minstens twee leidinggevend gehoord dat ze openlijk twijfels hadden en zich afvroegen wat het belang van het project was voor de organisatie en of het de moeite waard was om medewerkers af te vaardigen naar het projectteam. Daarnaast gaven ze aan dat ze niet langer een teamlid beschikbaar wilden stellen. Uiteindelijk heeft een teamlid het project verlaten, ondanks gesprekken die de projectleiding heeft gevoerd en tegen de wens van het betreffende teamlid in. De focus op communicatieve en preventieve interventies in het PMS lijkt in strijd te zijn met de taken en bevoegdheden van de verschillende deelnemende organisaties, zoals het Openbaar Ministerie, de politie, de Koninklijke Marechaussee enzovoort.

Een teamlid van het Openbaar Ministerie vraagt zich bijvoorbeeld af wat de meerwaarde is van deelname aan het project. Vertegenwoordigers van de Koninklijke Marechaussee twijfelen aan de relevantie van het maken van een flyer in relatie tot hun wettelijke taak van grensbewaking (repressieve aanpak). In sommige gevallen zijn teamleden zelfs tegen hun wil uit het project gehaald door hun leidinggevers. Dit wijst op terughoudendheid of weinig betrokkenheid van de leidinggevers van de moederorganisaties. Ondanks dat verschillende overheidsinstanties gezamenlijk werken aan een maatschappelijk probleem, voelen sommige teamleden zich ongemakkelijk bij het loslaten van hun eigen gewoonten en bevoegdheden. Het feit dat sommige teamleden moeite hebben om hun interesses en benaderingen los te laten, laat zien dat ze nog steeds gebonden zijn aan de gebruikelijke werkwijze van de moederorganisatie.

Sommige teamleden vinden het moeilijk om hun eigen leidinggevers op de hoogte te stellen van de voortgang van het project. Ze vinden het lastig om te vertellen waar ze mee bezig zijn als er bijvoorbeeld nog geen tastbare resultaten zijn behaald of als de ontwikkelde interventies niet overeenkomen met de verwachtingen. Een vertegenwoordiger van de politie geeft bijvoorbeeld aan terughoudend te zijn om te vertellen dat het team bezig is met het maken van een flyer, omdat dit veel weerstand zou oproepen bij directe collega's binnen de eigen organisatie. Deze groep respondenten heeft het gevoel dat ze zich constant moeten verdedigen ten opzichte van hun directe collega's in de eigen organisatie:

'Word je ingezet als analist? Nee, we zijn bezig met het organiseren van een webinar. Wacht even, dat is niet waarvoor we de politie inzetten. Jij moet informatie verzamelen en daar rapporten over maken.' – Politie.

Het feit dat de werkwijze en de inhoudelijke richting van het project botsen met de institutionele logica van de moederorganisaties, zorgt ervoor dat sommige teamleden hun energie en motivatie verliezen. Ze vinden het 'vervelend' dat bepaalde organisaties voortdurend vraagtekens zetten. Daarnaast geeft een aantal teamleden aan dat hun moederorganisatie moeite heeft om op een andere manier naar de aanpak van maritieme smokkel te kijken. Een teamlid beschrijft de houding van het 'conventionele' middenmanagement als 'de manier waarop we het altijd doen, dus waarom zouden we het nu anders doen?' Een teamlid geeft aan dat deze conservatieve functionarissen vasthouden aan 'ouderwets denken'. Er is een sterke neiging om terug te vallen op bekende werkwijzen, processen en benaderingen, zoals het behalen van meetbare resultaten, statistieken en afvinklijstjes. Volgens de respondenten staan ze niet 'open' voor 'out of the box' denken. Op die manier ervaren de teamleden hoe conventioneel 'KPI-denken' een remmend effect heeft op sociale innovatie binnen de aanpak van maritieme smokkel.

De coach van OCFL legt, in lijn met Cels et al. (2017), uit dat 'pioniers', zoals de teamleden van PMS, zich over het algemeen bevinden tussen steun op strategisch niveau

aan de ene kant en ongeduld op operationeel en tactisch niveau aan de andere kant. Volgens de coach zijn er op strategisch niveau veel draagvlak en steun voor deze werkwijze om op innovatieve wijze de aanpak van maritieme smokkel aan te pakken. Op operationeel niveau ontstaat echterrijving, omdat de tijd die teamleden besteden aan PMS-werkzaamheden en het implementeren van innovatieve ideeën botst met de operationele doelen en vooral de capaciteitskwesties van hun eigen organisaties. Met name het (midden)management heeft te hoge verwachtingen, wil snelle en zichtbare resultaten en 'begrijpt niet goed hoe ze met dit soort constructies moeten omgaan', aldus een kerndocent. Ze hopen op een 'snelle en gemakkelijke oplossing', maar die bestaat niet. Hieruit kunnen we opmaken dat innovatie in de aanpak van maritieme smokkel en het leren samenwerken als één overheid op alle niveaus moet worden omarmd om succesvol te zijn als integraal samenwerkingsverband. Het werken in een project zoals PMS vraagt namelijk niet alleen iets van de afgevaardigden, maar ook van degenen die niet in die teams zitten, zoals bestuurders en managers.

5.5 Subconclusie

Werken aan de hand van een nieuwe werkwijze heeft voor verwarring en onzekerheid bij teamleden gezorgd. Zij moesten buiten de gebaande paden durven gaan om nieuwe inzichten en resultaten te bereiken. In het begin dachten ze dat het alleen een manier van denken was, maar gedurende het traject beseften ze dat het ook een werkwijze was waar ze mee aan de slag moesten. Elk team zette geleidelijk stappen en richtte zich op het bedenken en uitvoeren van acties, wat uitdagingen met zich meebracht. Er waren echter obstakels. Sommige teamleden hadden weinig tijd om zich te concentreren op de opdracht en samenwerking, vanwege hun andere taken voor hun eigen organisatie. Daarnaast waren er geen duidelijke afspraken gemaakt over het delen van informatie op verschillende niveaus, wat belangrijk is voor effectieve samenwerking. Een gebrek aan strategische visie en sturing voor deze zelfsturende teams leidde tot besluiteloosheid en verminderd verantwoordelijkheidsgevoel bij de teamleden. Ze voelden zich in sommige momenten verloren en wisten niet zeker of ze de juiste dingen deden. In de praktijk blijken dus innoveren en experimenteren moeilijker dan verwacht, vooral binnen een politieke en bestuurlijke omgeving. Een succesvolle aanpak vereist zowel strategisch denkers als operationele uitvoerders, en de betrokkenheid van creatieve buitenstaanders. Daarnaast moeten overheidsorganisaties bereid zijn om traditionele prestatie-indicatoren los te laten en zich te richten op preventieve en collectieve maatregelen in plaats van alleen repressieve maatregelen die gelden binnen de eigen organisatie. Het volgende hoofdstuk behandelt de ervaringen van de teamleden met samenwerking en de resultaten die daaruit voortkwamen.

6. **Eén lerende overheid: het ervaren resultaat van samenwerken**

Succesvol samenwerken betekent dat de samenwerking daadwerkelijk resultaten oplevert die betekenisvol zijn (Groothuis & König, 2022; Boutellier, Hermans & Van de Plas, 2019; Boutellier en Broekhuizen, 2017). Het is echter moeilijk om te bepalen wanneer een samenwerking echt van betekenis is. Het behalen van betekenisvolle resultaten is subjectief en heeft twee aspecten: (1) wat leren we om de aanpak te verbeteren en te vernieuwen, en (2) wat levert het op voor de samenleving? Dit hoofdstuk is opgebouwd volgens deze tweedeling. Eerst beschrijven we het resultaat van de samenwerking binnen het PMS voor de samenleving. Vervolgens bespreken we het resultaat van het leren om de aanpak te verbeteren en te vernieuwen. Het hoofdstuk eindigt met een reflectie op het uiteindelijke resultaat van de samenwerking.

6.1 **Het resultaat van leren om de aanpak te verbeteren en te vernieuwen**

Zoals uitgelegd in hoofdstuk 3 is het concept van de lerende organisatie een perspectief waarin het optimale verloop van het leerproces centraal staat. Dit betekent dat we niet alleen gericht zijn op het behalen van tastbare resultaten met betrekking tot maritieme smokkel, maar ook op het leren en reflecteren in de praktijk, om zo de aanpak te verbeteren en te vernieuwen. In deze paragraaf belichten we vier kenmerken uit het PMS die zich hiervoor lenen. Ten eerste leerden teamleden om te denken in maatschappelijke opbrengsten en effecten in plaats van alleen in resultaten. Ten tweede leerden ze om ontkleurd samen te werken, zonder voorkeur voor een bepaalde organisatie. Als derde maakten ze kennis met elkaars organisaties en de mogelijkheden en beperkingen ervan. Tot slot werden teamleden bekendgemaakt met een werkwijze die voornamelijk gericht was op het uitvoeren van preventieve interventies, iets wat ze niet gewend waren te doen.

6.1.1 ***Leren denken in effecten, in plaats van alleen resultaten***

Door deelname aan het PMS leerden teamleden op een andere manier naar de aanpak te kijken. Ze gingen niet alleen uit van een repressieve aanpak, maar kozen juist ook voor een preventieve benadering. Dit was voor veel teamleden – vooral degenen die een repressieve instelling hadden, zoals bijvoorbeeld binnen de politie en het Openbaar Ministerie – een nieuwe benadering. Deze groep heeft geleerd om meer te denken in termen van maatschappelijke effecten (wat levert het op voor de samenleving?) dan

in tastbare resultaten (wat levert het op voor mijn organisatie?). Het feit dat de teams incrementele stappen hebben genomen om geleidelijk verder te komen in het proces, wordt ook genoemd als een belangrijke les:

‘We zouden minder ver gekomen zijn zonder de fieldlabmethode. Ik denk dat het heel erg geholpen heeft om aan de voorkant op de rit te krijgen wat het probleem is. Ook al was het niet super concreet aan het begin, maar de dwang, wat toen niet leuk was, zorgde uiteindelijk wel ervoor dat het effect heeft dat je met druk in een richting wordt gepusht. En dat je wel voldoende ruimte hebt om afslagen te nemen. Wij zijn nu aan het oogsten wat we toen gepland hebben.’ – Openbaar Ministerie.

Teamleden zien de nieuwe werkwijze als een stap om de aanpak van maritieme smokkel op een andere manier vorm te geven. Het gaat niet alleen om repressie en handhaving, maar juist om het combineren van verschillende maatregelen. Dit vraagt echter om een kritische blik op conventionele indicatoren die de prestaties van professionals beoordelen. Immers, innovatie en samenwerking met anderen zijn niet eenvoudig te meten aan de hand van vinkjes. Een teamlid vraagt zich af of de traditionele prestatie-indicatoren nog wel geschikt zijn voor de veranderende context in de aanpak van maritieme smokkel, of beter gezegd: hoe het resultaat van samenwerking gedefinieerd kan worden. Het teamlid zegt het volgende:

‘Het “probleem” is dan wel dat we geen boef pakken en dus niet het groene bolletje of vinkje halen, omdat we voorkomen dat het zover komt. Het is misschien wel goed om als organisaties na te denken of het zetten van een groen bolletje of vinkje op de huidige manier wel de juiste weergave is van wat we nu gaan doen.’ – Douane.

Dit wordt herkend. Professionals die zich inzetten voor samenwerking moeten uiteindelijk verantwoording afleggen binnen hun eigen organisatie, maar dat gebeurt op basis van conventionele prestatie-indicatoren (Cels et al., 2017, p. 196). Een kerndocent geeft aan dat het formuleren van prestatie-indicatoren voor dit soort projecten uitdagend is, omdat het lastig is om precies te bepalen wanneer een team succesvol is of een betekenisvolle rol speelt. Tegelijkertijd is het van essentieel belang dat professionals op de juiste manier worden gemotiveerd om samen te werken, en daarbij speelt een andere vorm van verantwoording afleggen een belangrijke rol. Op dit moment worden professionals nog te weinig beloond voor samenwerking.

‘Als voor een officier van justitie de belangrijkste prestatie-indicator is en blijft om strafzaken te draaien en om iemand achter de tralies te krijgen, dan moet je heel veel eigen tijd investeren en eigen bereidheid tonen als officier, want dat doe je dit soort werk in teams eraan. Niet velen zullen dat kunnen opbrengen, zeker niet op de lange termijn.’ – Tilburg University.

Deze andere (en voor sommige minder voor de hand liggende) manier van werken en denken heeft een verandering teweeggebracht bij de teamleden in hoe ze vanaf nu, zelfs binnen hun eigen organisatie, denken over de aanpak van maritieme smokkel. Ze zeggen niet langer alleen maar bezig te zijn met het ‘zetten van vinkjes’ en het behalen van meetbare resultaten. In plaats daarvan is het behalen van resultaten voor de samenleving waar het om draait. Teamleden proberen de lessen die ze individueel hebben geleerd en de werkwijze die ze hebben ontwikkeld toe te passen in hun eigen organisatie of anderen hiervoor enthousiast te maken. Zo probeert een teamlid haar organisatie bewust te maken van het maatschappelijke effect wanneer er beslissingen moeten worden genomen – iets wat momenteel in haar ogen nog te weinig gebeurt:

‘Mijn wijze van denken is veranderd. Dat je meer gaat denken over casuïstiek: tsja, wat is nu het effect van deze aanpak? Als je moet kiezen en kan kiezen, wat heeft dan het meeste effect? Dat is de manier van denken en dat is vrij irritant voor je omgeving als zij denken: “Wij gaan gewoon boeven vangen en dan heb je niks aan deze gedachte.” Wat ik nu probeer op tafels of podia waar beslistmomenten zijn, om daar iets neer te leggen om na te denken over het effect. Het landelijk parket focust heel erg monodisciplinair: “Wij zijn van de kerels en de kilo’s, maar er is toch wel meer in de wereld?”’ – Openbaar Ministerie.

De kerngedachte in het voorgaande citaat van een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie is de essentie van een andere werkwijze:

‘Je wilt professionals zelf in staat stellen om in volgende projecten op een andere manier te werk te gaan. Een andere mindset om naar een probleem te kijken, andere vaardigheden ontwikkelen om samen te werken. Je wil dat mensen dat zelf gaan doen, voorbij deze teams.’ – Tilburg University.

De deelnemers aan het PMS worden daardoor pioniers of ambassadeurs om de geleerde lessen verder te verspreiden binnen de organisatie. Het streven naar het overbrengen van het denken in effecten en maatschappelijk impact, in plaats van puur resultaatgericht te zijn (gericht op ‘de kerels en de kilo’s’), laat zien dat de teamleden in die zin ambassadeurs zijn geworden. Ze proberen de geleerde lessen terug te brengen naar hun eigen organisatie en daar vervolgens kleine veranderingen teweeg te brengen. Dit laat zien dat de teamleden, door deel te nemen aan het PMS, de leerstrategie hebben omarmd die past bij het idee van een ‘één overheid’-benadering, namelijk verkennend leren (March, 1991). Misschien moeten dit soort lessen juist worden beschouwd als resultaat in nieuwe vormen van samenwerking binnen de ‘één overheid’-context, juist omdat ze niet als resultaat worden beschouwd binnen de eigen moederorganisatie:

‘Je zou kunnen zeggen dat die versterkingsgelden deels zijn versterkt van “ga maar wat doen, ga maar experimenteren, want we moeten het op een andere manier dit gaan

aanpakken”, nee, ik blijf ook altijd zeggen: “Jongens, het is én-én-én. Niet of-of.” – Projectleiding.

Ten slotte valt er veel te zeggen over de effectiviteit van deze werkwijze. Eerdere hoofdstukken hebben laten zien dat deze werkwijze veel weerstand ondervindt bij degenen die minder openstaan om een andere koers te varen. Tegelijkertijd is deze werkwijze wel een van de manieren om innovatie te realiseren binnen de aanpak van maritieme smokkel. Hoewel dit een langdurige inspanning vereist, is innovatie noodzakelijk.

‘Het gaat altijd om de teams en niet om het fieldlab als zodanig. Uiteindelijk gaat het om de maatschappelijke problemen en de samenwerking om die problemen op te lossen. Deelnemers moeten dat niet alleen op papier begrijpen, maar ook in de praktijk kunnen brengen. Dat duurt soms maanden, jaren of in sommige gevallen gebeurt het nooit, maar dat hoort bij het proces. Je moet het fieldlab zelf ook zien als een experiment, een werkwijze die we al doende hebben doorontwikkeld. Het is uitproberen, leren, verbeteren. Niet altijd gaat het goed. Het experimenterend en lerend vermogen van overheden is helaas geen vanzelfsprekendheid, dat vermogen verder ontwikkelen is een traject van de lange adem. Maar we moeten er voor waken het kind niet met het badwater weg te gooien. Uiteraard is het experimenteren in het lab en in de teams niet vrijblijvend. Het gaat om belangrijke en urgente problemen.’ – Tilburg University.

De werkwijze binnen het PMS heeft kortom ertoe geleid dat er wordt gedacht in termen van het verminderen van maatschappelijke schade veroorzaakt door maritieme smokkel. Het feit dat teamleden in staat waren om hun woorden in daden om te zetten door te denken in termen van preventie, veerkracht en voorlichting, is mede te danken aan het feit dat ze hebben geleerd om ‘ontkleurd’ samen te werken. Hierover wordt meer besproken in de volgende paragraaf.

6.1.2 **Ontkleurd samenwerken**

Een van de belangrijkste resultaten van vier jaar samenwerken binnen het PMS is dat teamleden hebben geleerd om ‘ontkleurd’ samen te werken. Hoewel de ‘kleur’ nog steeds belangrijk blijft in termen van verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen het team, betekent ‘ontkleurd’ samenwerken dat teamleden leren om hun eigen organisatiebelangen los te laten en samen te werken naar een gemeenschappelijk geformuleerd en organisatieoverstijgend doel: het verminderen van maatschappelijke schade door maritieme smokkel. Door deze andere werkwijze konden teamleden optreden als collectief en ontstond er onderling vertrouwen in het daadwerkelijk behalen van de doelen. Deze bevindingen sluiten aan bij de ideeën van Provan en Kenis (2008), Boutellier en Broekhuizen (2017), Groothuis en König (2022) en Boutellier (2022), die stellen dat effectieve samenwerking gebaseerd is op een gezonde werkcultuur, vertrouwen tussen teamleden en een bereidheid om elkaar iets te gunnen. Teamleden van het PMS hebben geleerd om niet zozeer hun eigen organisatie te vertegenwoordigen, maar

om collectief samen te werken aan het verminderen van maritieme smokkel. Een vertegenwoordiger van de politie gaf aan dat juist het 'kijken naar het collectief en niet naar beperkingen' een prettige manier van werken is. Deze respondent benadrukte vervolgens dat het werken over organisatiegrenzen heen en het 'ontkleurd' samenwerken essentieel zijn:

'We zitten aan tafel met een andere pet op dan normaal. Ik ben van de politie, maar ook weer niet. Ik ben een van de teamleden om samen als team de branche beter en veiliger te maken (...). De ambitie is klimaatverandering in de vastgoedbranche. Hoe ga je dat voor elkaar krijgen? Dat is niet per se een ambitie voor een politie, een FIOD, een Belastingdienst, maar gezamenlijk als overheid.' – Respondent uit de vragenlijst.

Aandacht voor organisatieoverstijgend werken en ontcleurd samenwerken binnen een project zorgt ervoor dat deelnemers intrinsiek gemotiveerd raken om samen te werken. Het gaat om het samenwerken aan een gemeenschappelijk doel, waarbij dit doel een intrinsieke motivatie is voor iedereen. 'Dit gevoel verschilt van wanneer je bij elkaar komt om een casus te behandelen, waarbij je vanuit je rol handelt. Teaming is een andere rol, als individu, omdat je het echt wilt,' aldus een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie. Een vertegenwoordiger van de politie sluit zich daarbij aan en zegt: 'Het fieldlab heeft ervoor gezorgd dat we een hecht team zijn geworden. We denken niet alleen vanuit de politie, maar ook als individuen. Je bent weliswaar van de overheid, maar het maakt niet uit waar je vandaan komt. Je hebt gemakkelijk toegang tot de politie, maar we zijn er allemaal om gezamenlijk iets te bereiken. Dat is anders dan normaal samenwerken.'

Uit de gesprekken blijkt dat juist het versterken van de teamdynamiek ervoor zorgt dat de samenwerking naar een hoger niveau wordt getild. Dit wordt ook weerspiegeld in de resultaten van de digitale vragenlijst en tijdens diverse digitale bijeenkomsten. We merken dat teamleden persoonlijk betrokken zijn bij de samenwerking. Voor hen is dit inmiddels een vereiste geworden om samen te kunnen werken aan het onderwerp. Ze zijn zelfs zo overtuigd van deze werkwijze dat ze toegewijd blijven aan het project. Een teamlid van het RIEC zegt: 'Het fieldlab is echt een combinatie van inhoud en teamdynamiek. Omdat je snel in die intense situatie wordt geplaatst, zowel op inhoud als op team- en individuele relaties, word je bijna gedwongen om die relaties op te bouwen. Het teamgevoel heeft ertoe geleid dat ik tegen mijn leidinggevende heb gezegd dat ik erbij wil blijven.' Deze manier van werken wordt om de hiervoor genoemde redenen genoemd als een randvoorwaarde voor samenwerking in de strijd tegen maritieme smokkel. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de antwoorden in de digitale vragenlijst, wanneer gevraagd wordt om advies voor toekomstige samenwerkingsverbanden:

'Werk aan teaming, het echt samenwerken met elkaar op basis van vertrouwen. Blijf werken vanuit de één-overheidsgedachte. Wat maakt jouw buurman het uit wie het

oppakt? Het gaat erom dat je samen laat zien dat je het oppakt.’ – Respondent uit de vragenlijst.

In het verlengde daarvan geeft een respondent op diezelfde vraag een soortgelijk antwoord, namelijk dat het teamgevoel een belangrijke voorwaarde is van samenwerken:

‘Ga niet samenwerken om het samenwerken. Zoek de meerwaarde van elkaar op. Laat mensen gewoon met elkaar samenwerken die het goed met elkaar kunnen vinden, [want zij] hebben ook wat voor elkaar over om tot een resultaat te komen. Dan heb je ook niet meer dat je projecten hebt waar mensen drie keer worden gewisseld door een ander, omdat ze geen tijd of zin, etc. hebben, waardoor je telkens opnieuw moet beginnen.’ – Respondent uit de vragenlijst.

Het ontkleurd samenwerken binnen een gezonde werkcultuur waarin teamleden elkaar vertrouwen, zegt veel over hoe individuele personen werken naar het gezamenlijke doel om de maatschappelijke effecten van maritieme smokkel te verminderen en daarvan te leren. Door veel aandacht te besteden aan sociale verbanden en onderlinge interacties als onderdeel van het PMS, ervaren teamleden dat samenwerken een andere dynamiek krijgt dan in ‘klassieke samenwerkingsverbanden’. Dit draagt bij aan de effectiviteit van samenwerken als één overheid tegen maritieme smokkel. Een ander resultaat van samenwerken is dat er onder teamleden wederzijds begrip ontstaat voor elkaars organisaties. Ze leren elkaar kennen.

6.1.3 *Kijkje in de keuken: inzicht in elkaars organisaties*

Individuele vertegenwoordigers van verschillende overheidsinstanties leren elkaars organisaties kennen door samen te werken als één overheid. Ze gaan voorbij aan de belangen van hun eigen organisatie en streven ernaar om samen met andere disciplines te leren. Door deelname aan dit project is er wederzijds begrip ontstaan voor elkaars organisaties. Een vertegenwoordiger van een gemeente vertelt: ‘We zijn naar een visafslag gegaan en hebben gezien hoe vis binnenkomt en geveild wordt in IJmuiden, hoe het wordt getransporteerd. We mochten zelfs mee op het grootste schip van de Kustwacht. Dat was natuurlijk geweldig. We kregen een compleet beeld, ook door gesprekken met vissers en mensen op de veiling (...). Ik heb zoveel interessante dingen gezien. Als gemeenteambtenaar vond ik het echt verfrissend om te zien wat er allemaal achter de schermen gebeurt. Iedereen vertelde graag over zijn werk.’

Een kijkje nemen in elkaars ‘keuken’ heeft ervoor gezorgd dat er begrip is ontstaan over de (on)mogelijkheden van andere organisaties. Het inzicht in elkaars werk is essentieel geweest voor teamleden om te leren samenwerken. Dit wordt dan ook beschouwd als een opzichzelfstaand resultaat. De deelname van bijvoorbeeld een gemeente aan dit project opende de ogen en oren van mensen die weinig kennis hadden van het duale systeem van een gemeentelijke organisatie. Met andere woorden, professionals kwa-

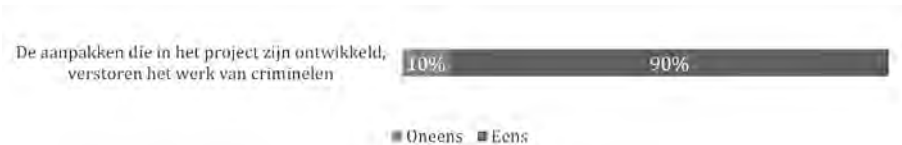
men erachter dat als bijvoorbeeld een burgemeester een bepaald idee als positief bestempelt, dit niet automatisch betekent dat het idee gemakkelijk uitvoerbaar is. Zo zegt een teamlid werkzaam voor een gemeente: ‘De burgemeester kan wel van alles vinden, maar hij gaat niet over de inzet van personeel of de bedrijfsvoering van een gemeente.’ Het oprecht leren kennen van elkaar zorgt ervoor dat mensen ook ‘dezelfde taal’ gaan spreken, zoals blijkt uit de gesprekken met de teamleden. Een teamlid geeft aan dat ze aanvankelijk veel vooroordelen had over andere organisaties, een geval van ‘wat de boer niet kent, dat eet hij niet’.

‘Je gaat heel anders kijken. Je hebt ook je vooroordelen over wat mensen aan het doen zijn. Ik had altijd zoiets: “Douane, is dat niet een totaal overbodige functie? Controleren op paspoorten? Maar alleen dat al, daar kijk je heel anders naar.” – Gemeente.

Dit citaat laat zien dat de gehanteerde werkwijze teamleden leert wat de toegevoegde waarde is van het daadwerkelijk begrijpen hoe andere organisaties werken. Kortom, de deelname aan een multidisciplinair project, met aandacht voor cultuur en vertrouwen, zorgt voor wederzijds begrip van elkaars organisaties. Dit komt ten goede aan de samenwerking als één overheid. Meer hierover wordt besproken in de slotparagraaf van dit hoofdstuk. Maar eerst de volgende paragraaf die gaat over het resultaat van samenwerken voor de samenleving.

6.2 Het resultaat voor de samenleving

Om te beginnen was de projectleiding aan het begin van het project duidelijk: tastbare resultaten waren niet het enige doel van integraal samenwerken. Hoewel er meer dan honderd ‘subjecten’ werden geïdentificeerd – wat als resultaat kan worden beschouwd – was repressief optreden niet per se het hoofddoel van integraal samenwerken. De inzet van meerdere overheidsorganisaties had als doel om aan de voorkant, preventief, te werken aan het tegengaan van maritieme smokkel en het beschermen van de lokale samenleving en brancheorganisaties tegen de gevolgen daarvan. Teamleden benadrukken echter dat de focus op preventie, en minder op repressie, niet betekent dat ‘het werk van criminelen niet wordt verstoord’, zoals blijkt uit de stelling tijdens de interactieve sessie:



Figuur 2. Mate waarin het werk van criminelen is verstoord, n=10.

In de digitale vragenlijst vroegen we teamleden naar hun tevredenheid over de behaalde resultaten en effecten van de ontwikkelde acties door hun eigen team. Over het algemeen is het merendeel van de teamleden ‘redelijk tevreden’ (58%) of ‘zeer tevreden’

(11%). Een kwart van de respondenten geeft aan niet tevreden of ontevreden te zijn. Dit komt doordat de teams bezig waren met het implementeren en verankeren van de interventies binnen bestaande structuren en organisaties. Voor veel teamleden is dit een belangrijk element bij het beoordelen van het succes van een interventie. Eén persoon geeft aan 'niet erg tevreden' te zijn. De reden hiervoor is dat de interventies niet bijdragen aan het lokale beleid van de gemeentelijke organisatie waarvoor deze persoon werkzaam is.



Figuur 3. Ervaren resultaten en effecten, n=19.

Teamleden ervaren preventieve interventies tegen maritieme smokkel als betekenisvol en zijn er tevreden over. We hebben niet onderzocht of de inspanningen van het PMS daadwerkelijk het 'werk van criminelen hebben verstoord'. Het is ook moeilijk vast te stellen of het werk van criminelen daadwerkelijk is verstoord door de inspanningen van het PMS. Het is bijvoorbeeld lastig meetbaar of het aantal jonge instromers in de visserijsector is afgenomen als gevolg van voorlichting op visserij scholen (of mogelijk zelfs is toegenomen sindsdien). Evenzo is het moeilijk te bepalen of het trainen van gemeentambtenaren in het opsporen van criminaliteit in en rond jachthavens concreet heeft bijgedragen aan meer meldingen of het voorkomen van bepaalde criminele activiteiten. Daarom is het belangrijk dat er binnen het project consensus ontstaat over hoe succes of een betekenisvol resultaat wordt gedefinieerd. Het definiëren van succes stond meerdere keren op de agenda binnen het project. Voor de meeste teamleden is het verminderen van maatschappelijke schade door maritieme smokkel een voorbeeld van een resultaat van samenwerken:

'[Of het project] geslaagd [is] kun je vanuit meerdere perspectieven bekijken. Je zou kunnen zeggen dat het project geslaagd is als meerdere professionals vanuit verschillende organisaties een gezamenlijke taal hebben geleerd en een nieuwe werkwijze hebben aangeleerd. Dan is elk fieldlab geslaagd. Maar als er maatschappelijke impact is geleverd, is het voor mij geslaagd. Met het digitaal nachtregister kun je zeggen dat het maatschappelijk iets teweeg heeft gebracht. Het probleem is niet verkleind, maar er is wel een bijdrage geleverd. Het is schaalbaar en andere gemeenten kunnen het overnemen.' – OCFL-coach.

De projectleiding benadrukte ook duidelijk het resultaat van samenwerking: succesvolle samenwerking op het gebied van maritieme smokkel moet zich richten op zowel preventie als repressie:

‘Ik vind bewustwording alleen niet genoeg. Als we dat alleen zouden doen, dan zou ik niet tevreden zijn met dit project. Het liefst zie ik ook nog iets repressiefs. Want, we zijn uiteindelijk wel ook van de politie en het OM, dus het is én-én. Bijvoorbeeld Estrella met een strafrechtelijk onderzoek naar een facilitator, dat heeft echt voeten in aarde. Je moet als overheid ook laten zien dat je kunt slaan met die stok.’ – Projectleiding.

Het idee dat de nadruk op preventie niet mag leiden tot uitsluitend preventieve interventies wordt bevestigd:

‘Als je subjecten kunt aanpakken, dan moet je dat ook niet laten natuurlijk. Soms slaat het door en vergeten we de repressieve interventies die mogelijk zijn. Je moet juist die combinatie zoeken. Je probeert aan de voorkant te komen, preventief te werken, maar je moet ook repressief blijven werken.’ – Tilburg University.

Veel teamleden ervaren de combinatie van een strafrechtelijk onderzoek naar een facilitator en actieve communicatie daarover als zeer waardevol en effectief. Niet voor niets was dit een van de twee sporen van team Estrella. Het tonen aan de lokale gemeenschap dat misdaad niet loont, draagt bij aan meer informatie en bewustwording over dit onderwerp, aldus de teamleden. Voor hen is het belangrijk dat duurzame en voornamelijk preventieve maatregelen worden ontwikkeld die ondersteunend zijn bij het weerbaar en bewust maken van relevante facilitators, dienstverleners, branches of beroepsgroepen tegen de negatieve effecten van (maritieme) criminaliteit. Hierover wordt meer besproken in de volgende paragraaf.

6.3 Vier casussen nader toelicht

Deze paragraaf beschrijft vier situaties waarin de teams hun doelen hebben bereikt. Hierdoor krijgen we inzicht in hoe de teams resultaten hebben behaald. Deze situaties omvatten (1) het gebruik van communicatie, (2) het bevorderen van samenwerking tussen publieke en private partijen, (3) het stimuleren van het melden van verdachte situaties en (4) het verminderen van criminele kansen voor maritieme smokkel.

Het gebruik van communicatie

De teams hebben communicatie ingezet als middel om hun doelen te bereiken. Team Estrella deed dit ook. Door het organiseren van een webinar, masterclasses, het ontwikkelen van films en communicatie rondom strafrechtelijke onderzoeken – vaak in samenwerking met externe brancheorganisaties – heeft het team een groot publiek bereikt. Deze paragraaf beschrijft als voorbeeld de ontwikkeling en organisatie van een

webinar door het team. Allereerst voerde het team voorbereidende gesprekken met verschillende betrokkenen, waaronder poortwachters, om relevante en belangrijke informatie te verzamelen. Deze informatie diende als input voor de inhoud van de webinar. Een belangrijk thema dat naar voren kwam, was de terughoudendheid van poortwachters om verdachte situaties te melden. Tijdens de gesprekken kwam naar voren dat poortwachters het meldsysteem van de FIU als omslachtig en ingewikkeld ervaren. Ook werd duidelijk dat met name notarissen zich in een lastige positie bevinden, omdat ze enerzijds willen melden, maar anderzijds gebonden zijn aan hun beroepsgeheim. Deze informatie vormde de basis voor het programma van de webinar, volgens de teamleden.

Na een periode van voorbereiding vond de webinar plaats op 26 november 2020. Er waren ongeveer zevenhonderd live deelnemers aanwezig en meer dan vijfhonderd kijkers hebben de webinar later teruggekeken. Uit de analyse van team Estrella blijkt dat meer dan 50% van de deelnemers werkzaam is bij organisaties in de vastgoedmarkt. De overige deelnemers waren professionals van overheidsorganisaties die betrokken zijn bij de aanpak van vastgoedfraude. Het groot aantal deelnemers was voor het team een enorm succes. Het toonde aan dat verschillende poortwachters serieus omgaan met het detecteren van witwassen in vastgoed en actief betrokken willen zijn bij het voorkomen van deze vorm van criminaliteit. Het team geeft aan dat de vele vragen en verzoeken om verdere opvolging laten zien dat er een grote behoefte is aan meer kennis en verduidelijking over dit onderwerp. Bovendien hebben de teamleden nieuwe verhalen gehoord die de complexiteit van het probleem benadrukken.

‘Dat vind ik de leukste opbrengst, dat je op sporen komt waar je niet van tevoren over nadenkt. Niet alleen bij mij was dit het geval, maar bij de hele groep. Wij hebben allemaal verschillende achtergronden en zo’n webinar heeft dat ondersteunt met bijzondere verhalen. Dat je leert vanuit een ander perspectief naar een probleem te kijken.’
– Openbaar Ministerie.

Uit de gesprekken met poortwachters blijkt dat het doen van meldingen als belangrijk wordt beschouwd, maar dat er bij poortwachters nog veel vragen en twijfels zijn. Ze vinden het lastig om goed in te schatten wanneer een situatie meldenswaardig is en ze hebben behoefte aan richtlijnen. Tijdens de webinar werden ook vragen gesteld over wie er uiteindelijk verantwoordelijk is voor het melden van een verdachte situatie. Dit is een relevante vraag, omdat poortwachters onderling weinig tot geen interactie hebben en niet goed op de hoogte zijn van elkaars rol bij het melden van verdachte situaties, volgens Estrella.

‘Wat we snel doorhadden, was de samenhang van de partners in de vastgoedbranche. Op een moment kwam het idee om een fragment uit het proces te nemen, maar dat dekt de lading niet. We hadden door dat er weinig samenhang was en dat de een geen

zicht heeft op aanvullende informatie van een ander. We dachten dat we iets moesten doen met bewustwording van die keten.’ – Politie.

Uit enkele pollvragen aan het publiek bleek ook dat niet alle poortwachters meldingen van verdachte situaties maken. Meer dan 75% van de deelnemers aan de webinar gaf aan weleens een situatie te hebben meegemaakt waar ze zich niet prettig bij voelden. In vergelijking met de gegevens van FIU-Nederland uit 2019, waaruit blijkt dat slechts 1,5% van de makelaars en 30% van de notariskantoren in Noord-Holland officiële meldingen heeft gedaan, is dat een groot verschil. Recent onderzoek naar Amsterdamse makelaars laat zien dat twee derde van hen een vermoedelijke ongebruikelijke transactie heeft gemeld bij de FIU (Broekhuizen, 2022).

Daarnaast hadden deelnemers vragen over de garantie van anonimiteit bij het doen van een melding. Het antwoord lijkt simpel: volgens de Wwft zijn poortwachters verplicht om een melding van een ongebruikelijke transactie te doen bij FIU-Nederland en dat kan niet anoniem. Onno Hoes, voorzitter van de NVM, is van mening dat angst om in een strafdossier terecht te komen geen geldig argument is om niet te melden. Hier ligt het probleem: poortwachters zijn niet alleen terughoudend om in een strafdossier terecht te komen, maar ze worden ook tegengehouden door angst voor represailles.

‘Met die notarissen vond ik de interactie echt de spijker op zijn kop slaan. Je gaat namelijk uit van aannames, maar er kwamen hele andere voorbeelden naar voren. Bijvoorbeeld angst: dat ze niet melden omdat ze niet bewust zijn, maar dat de angst voor het doen van een melding regeert.’ – Openbaar Ministerie.

Door de webinar zijn brancheverenigingen met elkaar in contact gekomen en hebben ze een beter inzicht gekregen in elkaars verantwoordelijkheden en perspectieven met betrekking tot dit onderwerp, volgens een teamlid van Estrella. De webinar heeft er ook voor gezorgd dat het perspectief van poortwachters de richting van team Estrella heeft bepaald. Uiteindelijk zijn brancheverenigingen gestimuleerd om zelfstandig na te denken over hoe ze de impact van witwassen op de hele vastgoedketen kunnen verminderen.

‘Ik denk dat dit een heel goede actie is geweest, met name omdat op dit onderwerp veel onbekend is. Iedereen weet dat het gebeurt, maar de contacten tussen verschillende branches zijn er eigenlijk niet. Ik denk dat het signaal, dat ze met z’n drieën [KNB, NVM, FIU] aan tafel zitten, die bestuurders, en zeggen dat we dit gezamenlijk aan moeten pakken. Dus niet alleen de notarissen, makelaars, maar dat we allemaal ons steentje moeten bijdragen. Ik denk dat dit de eerste keer is geweest dat ze dit zó expliciet hebben gezegd. En ook het contact tussen de brancheverenigingen zelf. Ze weten elkaar beter te vinden, de mensen van de KNB weten nu de namen van de makelaarsbonden en dat was voorheen niet.’ – Communicatieadviseur.

De teamleden van Estrella beschouwen de masterclasses ook als een succes. Dit komt doordat notarissen onderling spraken over ongebruikelijke transacties, dagelijkse ervaringen en uitdagingen in de uitvoering. Team Estrella zegt dat notarissen elkaar hielpen bij het vinden van oplossingen en ook aangaven wanneer ze iets konden melden.

‘Die gesprekken waren voor ons een eyeopener. Iemand die zegt: “Soms dan zit ik daar en dan zit er iemand met een pistool aan tafel” (...) Wij kunnen wel zestigduizend keer zeggen dat je moet melden, maar als je moet kiezen tussen een baksteen door je ramen heen, een pistool op je kop of een melding maken, dan weet ik het ook wel (...) We kregen andere kwesties te horen die het meldgedrag in de weg staan. Op angst hebben we werk te verrichten.’ – Openbaar Ministerie.

De goede samenwerking met brancheorganisaties en de gesprekken met poortwachters stelden het team in staat zich te richten op de wensen, behoeften en dilemma's van poortwachters. Het organiseren van de webinar en de masterclass zijn voor Estrella voorbeelden van het overdragen van verantwoordelijkheid van de overheid naar private en maatschappelijke actoren. De projectleiding prijst de manier waarop het team de masterclasses heeft georganiseerd:

‘Wat Estrella heeft gedaan is echt heel mooi. Zij hebben andere partijen, brancheverenigingen, (mede-)eigenaar gemaakt van die masterclass, dus ook het financiële deel is voor rekening van hen komen te staan. De interventie heeft het team alleen manuren gekost en de interventie is gelijk geborgd. Er werden twee casussen gebruikt bij de masterclass waarvan een van het team kwam en een is aangeleverd door de KNB zelf. Het werd echt een coproductie.’ – Projectleiding.

Team Estrella ziet ook de combinatie van repressieve maatregelen en communicatie als waardevolle resultaten. De onderzoeken werden niet als doel op zich gezien, maar als een middel om preventieve interventies uit te voeren. In tegenstelling tot reguliere strafrechtelijke onderzoeken gebruikte Estrella vooral de resultaten van strafrechtelijke onderzoeken om te communiceren en als input voor gesprekken met brancheorganisaties:

‘We hebben strafrechtelijk onderzoek gedaan om het gesprek aan te gaan, als een soort fundament en urgentie aanwakkeren om branches mee te krijgen. Inspelen op het imago.’ – Politie.

Het doel van team Estrella was om via communicatie de maatschappelijke gevolgen van fraude en witwassen in de vastgoedsector te verminderen en burgers te laten zien waarom bepaalde poortwachters verkeerd handelen en wat de samenleving daarvan moet vinden. De onderzoeken bleken goede aanknopingspunten te zijn voor discussies over de noodzaak van een cultuurverandering binnen de vastgoedmarkt en de rol van brancheorganisaties daarin.

Ook de andere teams hebben communicatie gebruikt als interventie om hun doelen te bereiken. De ervaringen van de teamleden van Kohthai met de communicatiestrategie in en rond jachthavens laten zien dat het gebruik van communicatie als interventie voor de moederorganisatie niet gebruikelijk is. Het Kohthai-team merkte bijvoorbeeld op dat het niet goed ging toen ze wilden inspelen op een politieactie om daarover te communiceren. Buiten het project om zou er een inval plaatsvinden in het kader van maritieme smokkel. Enkele teamleden van Kohthai waren in gesprek met de politie, maar kregen te weinig informatie over hoe de inval zou verlopen en wanneer deze zou plaatsvinden. Dit voorval laat zien dat, hoe graag het project ook als collectief van de overheid wil optreden en naar buiten wil treden, de praktijk weerbarstig is en kan conflicteren met bestaande werkwijzen en prioriteiten. De wil om samen te leren en te innoveren lijkt voorop te staan, terwijl een succesvolle praktische uitvoering daarvan secundair lijkt te zijn (doel-middelverschuiving volgens Eski et al., 2020). Kohthai bleef rustig afwachten tot ze nieuwe informatie van de politie zouden krijgen, maar uiteindelijk...

... 'was er te weinig [informatie] om er een heisa van te maken. Dit bleek al veel eerder bekend te zijn, alleen door gebrekkige informatie-uitwisseling en niet het juiste begrip van elkaars initiatieven was het team dus niet goed geïnformeerd. Team Kohthai is te lang in de wachthouding blijven zitten en had eerder moeten zeggen dat ze iets moesten weten en zo hun eigen plan trekken. Uiteindelijk is het dus niet gelukt, terwijl het er aan de voorkant wel potentieel goed uitzag. Dit heeft tot een mentale dreun geleid bij het team, vooral ook teleurstelling in de politie. Als projectleider heb ik geprobeerd dit te framen naar "je hebt hier ook een les geleerd om zelf actiever te vragen naar informatie, elkaar ook goed op de inhoud mee te nemen en informeren over het doel van het team". Men heeft elkaar niet goed weten te vinden in wat de één wilde en wat de ander wilde.' – Projectleiding.

Naast de teams Estrella en Kohthai heeft ook team Volans communicatie gebruikt als interventie. Volgens het team is het een manier om toenadering tot de visserijsector te bewerkstelligen, zowel het belonen van bonafide vissers als het straffen van malafide vissers. Om het laatste te bereiken, heeft het team de Wet Bibob in de visserijsector toegepast. Het team heeft de media betrokken bij het bereiken van hun doelen. Voor de toepassing van de Wet Bibob op visvergunningen is een wetswijziging nodig. Om dit te bereiken, was toenadering tot de politiek nodig. Daarom richtte het team zich tot Tweede Kamerleden en ambtenaren van de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Justitie en Veiligheid. Team Volans gebruikte de media om politieke aandacht te krijgen en gaf een interview in het NRC met de titel 'Drugssmokkel op zee: Nederlandse vissers te vatbaar voor avances van criminelen' (Meeus & Rosenberg, 2020).

In dit artikel komen teamleden, de projectleider en de bestuurlijke ambassadeur van het project aan het woord. Ze praten over maritieme smokkel, proberen de omvang

ervan te schetsen en benadrukken vooral de urgentie om actie te ondernemen. Als gevolg van dit artikel zijn er vragen gesteld in de Tweede Kamer. Het doel van het artikel, om de politiek te bereiken, is bereikt. De ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV), Infrastructuur en Waterstaat (IenW) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) hebben voorzichtig toegezegd om de mogelijkheden voor het uitbreiden van de Wet Bibob naar de visserijbranche verder te onderzoeken. Er is inmiddels een wetgevingstraject gestart en de planning is dat deze wijziging in 2024 van kracht wordt. De stap naar de gewenste Bibob-toets bij het aanvragen van een visvergunning is hiermee dichterbij gekomen.

De voorbeelden van de teams laten zien dat communicatie een essentieel onderdeel is van hun interventies om hun doelen te bereiken. Wat dit zegt over samenwerken als één (lerende) overheid, is dat we moeten leren om andere methoden en instrumenten in te zetten om maritieme smokkel te verminderen, zoals een communicatiestrategie om een breder publiek te bereiken. Een andere manier is het bevorderen van een goede publiek-private samenwerking. In de volgende paragraaf geven we een voorbeeld van hoe een team ervoor heeft gezorgd dat bepaalde branches en sectoren 'geactiveerd' zijn als partners in de samenwerking.

Bevorderen van publiek-private samenwerking

Het bevorderen van een goede publiek-private samenwerking is voor de meeste teamleden het belangrijkste resultaat na vier jaar samenwerken. Dit betekent dat het eigenaarschap wordt overgedragen van de overheid naar niet-overheid, oftewel het activeren van bepaalde brancheorganisaties en beroepsgroepen in de integrale aanpak van maritieme smokkel. Concreet houdt dit in dat brancheorganisaties in de vastgoedsector zelf opleidingen zijn gaan faciliteren en hier studiepunten aan hebben gekoppeld. Ook hebben brancheorganisaties in de visserijsector zelf hun achterban gewezen op de risico's en gevaren van maritieme smokkel, en hebben havenmeesters een actievere rol gekregen bij het tegengaan van anonimiteit in jachthavens en het verkrijgen van meer inzicht in welke boten en personen zich in hun jachthavens bevinden. Dit zijn volgens de respondenten de belangrijkste tastbare resultaten vanuit het project.

'Andere partijen activeren in het handelen. De buitenwereld bewuster maken wat er is en dat je proeft, in zekere zin, dat het ook wordt opgepikt. Als je bijvoorbeeld een kennismarathon organiseert, dat wij worden uitgenodigd om daar wat te vertellen over het onderwerp.' – Openbaar Ministerie.

Een voorbeeld van een team dat branches en sectoren heeft geactiveerd als interventie is team Volans. Dit team hecht veel belang aan publiek-private samenwerking. Volgens Volans moeten interventies daarom gericht zijn op het belonen van goed gedrag van de visser en hiervoor moet samengewerkt worden met de sector. Een teamlid van Volans legt uit dat ze aan het begin van het project intensief hebben samengewerkt met de visserijbranche en de vissers. Ze hebben geprobeerd het vertrouwen en de samenwer-

king tussen de overheid en de vissers te herstellen, aldus een vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie. Team Volans ziet de samenwerking met en betrokkenheid van de visserijbranche bij het beschermen van de visserijsector tegen de risico's en gevaren van maritieme smokkel als een resultaat van het team.

‘Wat wij de afgelopen maanden hebben gedaan, en dat klinkt misschien heel suf, maar we zijn heel erg het contact met de sector aangegaan. We hebben heel veel presentaties gegeven aan allerlei clubjes in de visserijwereld. Dat heeft uiteindelijk tot gevolg gehad dat wij een presentatie gaven aan de sectorraad visserij, dus een beetje het hoogste orgaan binnen de visserijsector. We voelden heel veel negativiteit en heel kritisch waren ze (...). Uiteindelijk hebben wij daar toch de juiste snaar weten te raken, dat het ons gaat om die sector weerbaar te maken en te behouden. Dat vissers over tien jaar, als het misschien moeilijker is in die sector, dat ze nee kunnen zeggen.’
– Openbaar Ministerie.

De teamleden van Volans zijn enerzijds erg positief over de manier waarop ze als team toenadering en samenwerking met de visserijbranche hebben weten te organiseren om gezamenlijk naar het probleem van maritieme smokkel te kijken. Anderzijds zijn ze ook wat sceptisch over het geduld dat nodig is om deze publiek-private samenwerking op gang te brengen. Dit begint met presentaties bij verschillende groepen in de visserijwereld, volgens de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie. Uiteindelijk kreeg het team het vertrouwen van de brancheorganisaties, wat resulteerde in de publicatie van vijf artikelen in *Visserijnieuws*, een onafhankelijke website voor de visserij, de Nederlandse en Belgische visverwerkende industrie en de vishandel. Deze artikelen gaan over de impact van drugsgebruik, de sluipende risico's en gevaren van drugsgebruik in relatie tot drugscriminaliteit, de risico's en gevaren van 'snel geld verdienen' door maritieme smokkel, het belang van het doen van meldingen, en de gevolgen van ontwikkelingen in de sector voor mogelijk kwetsbare vissers.

Verder is er op de website 'Vistikhetmaar' – het kennisplatform voor de Nederlandse zeevisserij – een kennisdossier genaamd 'Weerbaarheid tegen criminaliteit' geplaatst. Als introductie op het kennisdossier heeft het team een video laten maken. Op dit platform wordt ook aandacht besteed aan de weerbaarheid van de sector, de rol van de visserij bij maritieme smokkel, het vermogen van de sector om zichzelf te reinigen en het belang van het melden van vermoedens. De artikelenreeks en het kennisdossier worden gezien als succesvolle interventies door de brancheorganisaties:

‘Wij hebben de inhoud geleverd, maar zij hebben betaald om dat te maken. En het filmpje dat gemaakt moest worden ook. Wat we wilden, hebben we voor elkaar gekregen op kosten van een ander. Heel belangrijk dat dit iets is wat de sector zelf doet. Door zijn eigen mensen dus, dus dat is voor ons een enorm succes. Zo is het gelijk geborgd.’ – Politie.

Dit geeft aan dat de brancheorganisaties ook betrokken zijn bij het informeren van hun leden over de risico's en gevaren van maritieme smokkel. We hebben aan de projectleiding gevraagd naar de successen van team Volans met betrekking tot deze activering en toenadering tot de sector.

‘Toen ze tweeënhalf jaar geleden begonnen, had die sector zoiets van: “Waar heb je het over?” Wij zijn helemaal niet kwetsbaar voor criminelen en wij hoeven helemaal niet weerbaar te worden. Wij willen het hier helemaal niet over hebben en al helemaal niet met de overheid. Dat was wel de strekking. Dat is helemaal doorbroken, dus de sectorraad van Vistikhetmaar heeft zelf gezegd dat ze zelf een kennisdossier willen maken met links naar hoe je anoniem kunt melden. “Wij gaan zelf een filmpje maken van de vissers Cas en Cees die benaderd wordt door een crimineel.” En dat schijnen vissers allemaal naar elkaar door te appen. Die willen gewoon een filmpje zien wat dan een beetje grappig is. En daar hebben we dus enorm veel mensen mee bereikt. En dat komt uit de sector zelf. Dat soort voorbeelden denk ik, nou, best goed hoor!’ – Projectleiding.

De inspanningen van team Volans laten zien dat andere sectoren en branches betrokken kunnen worden als partners in de strijd tegen maritieme smokkel. Het organiseren en opbouwen van dergelijke kennisdossiers, websites, nieuwsitems enzovoort, samen met beroepsgroepen en brancheorganisaties, kunnen worden gezien als nieuwe taken in de gezamenlijke aanpak van maritieme smokkel en in het proces van samenwerking als één overheid. Het laat zien dat bepaalde beroepsgroepen en brancheorganisaties zich willen inzetten voor de veiligheid en weerbaarheid van hun eigen groep, met een (sociaal) bereik dat over het algemeen groter is dan wanneer de overheid dat doet. Waar deze betrokkenheid en het vermogen van de sector om zichzelf te reinigen ook naar voren komen, is de interventie van het team om de bereidheid om meldingen te doen in de sector te vergroten. Hierover meer in de volgende paragraaf.

Het stimuleren van meldingsbereidheid

Team Volans heeft zich toegelegd op het stimuleren van de meldingsbereidheid van hun doelgroep. Ze willen specifiek de meldingsbereidheid over drijvende pakketten drugs op zee versterken. De visserij heeft baat bij het starten van een pilot om dit te bevorderen, omdat ‘de Noordzee een blinde vlek is en sterk afhankelijk is van de mensen die daar gebruik van maken (...). Als je kijkt naar hoe de politie functioneert op het land, dan is dat grotendeels gebaseerd op meldingen, aangiften en mensen die belen. Zonder dat hou je weinig over en dat moet je ook organiseren op zee. Ik denk dat we hiermee een belangrijk hiaat hebben opgevuld’, aldus een vertegenwoordiger van de politie. Het team van Volans vindt dat de Kustwacht de geschikte instantie is om de pilot uit te voeren, vanwege hun verantwoordelijkheid voor de veiligheid op zee. Momenteel fungeren ze als vraagbaak voor vissers en meldpunt voor verschillende activiteiten op zee, maar volgens het team is het handhaven van de veiligheid op zee met betrekking tot criminaliteit nog een onderbelicht onderwerp, zowel bij de vissers als bij de Kustwacht.

‘Gechargeerd zou je kunnen zeggen dat de visserij de Kustwacht wél weet te vinden met bloed en spoed, maar niet als het gaat om meldingen met betrekking tot criminaliteit.’ – Politie.

Teamleden van Volans hoorden van vissers dat ze bereid zouden zijn om meldingen te doen als ze beloond zouden worden voor het melden van een pakket waarvan ze vermoedden dat het met drugs te maken had. Het team van Volans heeft vernomen dat een bedrag van duizend euro vissers zou overhalen om melding te maken. In plaats van een tijdsbestek heeft de pilot een maximum uit te keren bedrag als grens. Het team denkt aan een budget van vijftien- of twintigduizend euro. De beloning wordt gefinancierd door het project en Volans beslist ook of de melding aan de eisen voldoet en het bedrag daadwerkelijk wordt uitgekeerd. Als de melding bijvoorbeeld een significante bijdrage levert aan het voorkomen of bestrijden van maritieme smokkel, is de kans groot dat de beloning wordt uitgekeerd. Als bijvoorbeeld blijkt dat een visser een strafrechtelijke veroordeling heeft of er lopende onderzoeken zijn, kan besloten worden om wel of geen beloning uit te keren. Een belangrijke opmerking is dat de beloning alleen kan worden uitgekeerd als de melder ervoor kiest om niet anoniem te blijven. Er wordt ons verteld dat het moeilijk is om volledige anonimiteit op zee te garanderen. De reden hiervoor is dat vissersschepen verplicht zijn om het Automatic Identification System (AIS) altijd operationeel te hebben, met enkele uitzonderingen. Als vissers geen meldingen doen, kan dit eventueel te wijten zijn aan het niet kunnen garanderen van de volledige anonimiteit. Dit dient volgens team Volans in de eindevaluatie te worden meegenomen.

Een projectvoorstel werd door Volans gepresenteerd aan de Permanente Kontaktgroep Handhaving Noordzee (PKHN), een overlegstructuur van verschillende overheidsorganisaties met handhavingstaken op de Noordzee. Deze organisaties omvatten onder andere het Openbaar Ministerie (voorzitter), de Kustwacht, de Belastingdienst/Douane West van het ministerie van Financiën, de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Koninklijke Marechaussee, het Korps Landelijke Politiediensten en het Hoofd Handhaving en Incidentenaanpak van Rijkswaterstaat Zee en Delta. Ondanks een initiële positieve reactie van de Kustwacht tijdens de besprekingen in februari 2021, werd het idee van de meldpilot aanvankelijk niet volledig omarmd, tot verbijstering van het Volans-team. Verschillende organisaties keken vooral kritisch naar zaken zoals de organisatie en operatie (zoals capaciteit, personeel, middelen en tijd om de meldpilot uit te voeren), eigenaarschap (de rol van de Kustwacht bij het melden van drugs), legitimiteit en draagvlak (de verhouding tussen het belonen van meldingen en juridische en wettelijke mogelijkheden om beloningen uit te keren), doelmatigheid (preventief of repressief), anonimiteit en opvolging (analyse van resultaten en de kosten hiervan voor de Kustwacht). Teamleden van Volans vroegen zich af: ‘Hoe kon dit zo misgaan? Er was zoveel weerstand.’ Een van de oorzaken van de weerstand, volgens het team, was dat het presenteren van een volledig uitgewerkt plan heeft bijgedragen aan de kritiek

op de pilot. Het leek alsof de leden van PKHN alleen nog hoefden te tekenen zonder enige inspraak te hebben, aldus een teamlid van Volans. Dit kwam als een verrassing:

‘Waarschijnlijk dachten ze bij de Kustwacht: we mogen alleen nog tekenen en klaar. Waarschijnlijk is het overgekomen als “take it or leave it.” Met de kennis van nu, hadden we dat iets anders kunnen doen.’ – Openbaar Ministerie.

Deze weerstand wordt ook herkend bij andere projecten:

‘Steun krijgen voor nieuwe oplossingen is iets waar je al vroeg mee moet beginnen, zeker als benodigde steun van partijen moet komen die niet al onderdeel uitmaken van het team. Hoe goed je idee ook is, als je die partijen niet meeneemt in het proces, dan kun je weerstand verwachten. Dat begint al voor het presenteren van nieuwe oplossingen, bij het definiëren van het probleem.’ – Tilburg University.

Na positieve gesprekken hebben de Kustwacht en de leden van de PKHN besloten om de pilot uit te voeren. Dit besluit is mede genomen vanwege het feit dat de pilot voornamelijk gericht is op preventie van drugsmokkel:

‘De Kustwacht heeft altijd het karakter van redden, redden en redden gehad, maar criminaliteit hoort daar ook echt bij. Dat is wel een hete aardappel die je moet durven aanpakken.’ – Politie.

Het positieve advies van de PKHN is doorgestuurd naar het dagelijks bestuur van de Kustwacht, het Kustwacht Viermanschap (KW4). De pilot is gestart in september 2022 en heeft in de eerste twee maanden één melding ontvangen. De pilot liep tot maart 2023. Het team is van plan evaluaties uit te voeren om eventuele knelpunten en mogelijke oplossingen te identificeren. Een eindevaluatie zal bepalen of zowel het team als de Kustwacht de pilot als een succes beschouwt, en of de pilot wordt geïntegreerd in de bestaande structuren van de Kustwacht. Verschillende uitkomsten zijn mogelijk in deze eindevaluatie. Als er daadwerkelijk veel meldingen worden gedaan door vissers, zegt dit iets over de bereidheid van vissers om te melden en over de omvang van maritieme smokkel op de Noordzee. Als er daarentegen geen meldingen worden gedaan, kan worden geconcludeerd dat de drop off-methode weinig wordt toegepast in die periode, dat vissers niet bereid zijn om te melden, of dat vissers weinig kennis hebben over de *modus operandi* van de drop off-methode. Over het algemeen zijn er volgens het team ‘voldoende ingrediënten om de pilot uit te voeren’. Een teamlid benadrukt dat de borging en implementatie van de pilot slechts een eerste stap zijn:

‘Ik vind wel dat we ons bewust moeten zijn dat we niet moeten denken dat we klaar zijn met een vinkje meldpilot “geslaagd”. Dan zijn we er dus nog niet. Daar geloof ik niet in.’ – Douane.

Kortom, de meldpilot is een voorbeeld waarbij het team in kleine stappen tot een resultaat is gekomen. Het team heeft een jaar lang gesprekken gevoerd met de Kustwacht over het doel en de opzet van de pilot. Na overleg hebben alle partijen besloten om de pilot verder vorm te geven en uit te voeren. Vervolgens heeft het projectteam het idee concreter gemaakt door een duidelijk projectvoorstel op te stellen met planning, kosten en bijdragen. Er is een deadline vastgesteld, namelijk de presentatie aan de PKHN, waar het als besluitpunt op de agenda stond. Tijdens die vergadering stuitte het team op veel weerstand, vermoedelijk omdat het plan al bijna volledig gepresenteerd was en de Kustwacht het alleen nog maar hoefde uit te voeren.

Door als team opnieuw veel gesprekken te voeren met de Kustwacht, is het uiteindelijk gelukt om de pilot bij de Kustwacht te implementeren. Een belangrijke les die het team heeft geleerd, is dat het betrekken van andere organisaties die niet direct deel uitmaken van het samenwerkingsverband, cruciaal is voor draagvlak en betrokkenheid. Dit omvat het informeren van hen over concrete producten, ontwikkelingen en klantbehoeften. Dit past binnen een kortcyclische aanpak waarbij tussenresultaten worden opgeleverd en het team feedback ontvangt. Het voordeel hiervan is dat prioriteiten kunnen worden bijgesteld en teams kunnen besluiten om tussentijds te stoppen met een interventie indien nodig. Met deze iteratieve aanpak zorgt een integraal samenwerkingsverband voor een fundamenteel andere manier van het behalen van resultaten. De volgende paragraaf beschrijft de manier waarop een team de criminele gelegenheid in jachthavens heeft weggenomen.

Het wegnemen van criminele gelegenheid

Een voorbeeld waarbij een team gelegenheid voor criminaliteit heeft weggenomen, is team Kohthai. Hoewel het effect van het implementeren van een digitaal nachtregister (DNR) ter discussie kan worden gesteld, is het projectteam ervan overtuigd dat dit een interventie is om anonimiteit tegen te gaan.

‘Van een digitaal nachtregister liggen de criminelen geen avond wakker. Dat zou heel goed kunnen kloppen, maar je moet wel ergens beginnen.’ – Projectleiding.

Het idee van een nachtregister kwam deels voort uit een advies van de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland, gebaseerd op een project van een OCFL-team. Zij adviseerden om een verplicht digitaal nachtregister in jachthavens in te voeren. Een lid van team Kohthai vertelt hoe ze vervolgens te werk zijn gegaan. Het team is begonnen met een onderzoek naar alle relevante lokale wet- en regelgeving met betrekking tot registratieverplichtingen en jachthavens. Dit omvatte havenverordeningen, integraal en lokaal handhavingsbeleid, havenvisies, BPR, APV's, onderzoeken, indicatorenlijsten van jachthaveneigenaren enzovoort. Uit dit onderzoek bleek dat het beleid van de gemeente Enkhuizen weliswaar sprak over een meldingsplicht voor verblijfsrecreanten, maar dat er niets werd vermeld over de uitvoering of handhaving daarvan.

Om dit te bereiken, werden enkele gesprekken gevoerd met belangrijke stakeholders, zoals de burgemeester van Enkhuizen. In de gemeente Enkhuizen werd vervolgens een inventarisatie uitgevoerd om de huidige situatie in de haven vast te stellen. Daarna werd een artikel toegevoegd aan de APV om toezicht op het digitaal nachtregister mogelijk te maken door de gemeente. Er werd ook een artikel toegevoegd waarin werd bepaald dat de burgemeester bevoegd is om te bepalen hoe het nachtregister moet worden bijgehouden. Dit stelt de gemeente in staat om als voorwaarde te stellen dat het nachtregister digitaal moet worden bijgehouden. Dankzij aanpassingen in de APV kunnen de gemeente en veiligheidspartners zoals de politie en de Koninklijke Marechaussee nu inzicht krijgen in de registraties in het DNR. Het feit dat de burgemeester vanaf het begin ‘enthousiast en betrokken’ was, heeft het team geholpen bij de implementatie in de gemeente.

Het digitaal nachtregister, waarbij een identiteitsbewijs wordt getoond, is voor gemeenten en ondernemers de manier om te voldoen aan wet- en regelgeving. Het kan ook een afschrikkende werking hebben op criminelen die anoniem willen blijven. Daarnaast helpt het hulpdiensten om te weten wie er aanwezig is in de jachthaven bij eventuele noodgevallen en dient het als instrument voor havenmeesters om controle uit te voeren op het innen van havengeld en toeristenbelasting. Het loslaten van alleen de veiligheidsaspecten was belangrijk in het proces om steun te krijgen van havenmeesters voor de veiligheidsinterventie. Een les die teamleden hebben geleerd, is om het ‘ondermijningsjargon’ los te laten en de taal van de havenmeesters te spreken. Volgens teamleden leidde het gebruik van termen zoals ondermijning tot veel weerstand bij havenmeesters. Een teamlid vertelde ons een veelbetekenend citaat dat zij hoorde toen zij sprak over ‘ondermijning’: ‘Ondermijning? Maar wij hebben helemaal geen mijnen!’

Daarna werd er samen met betrokken publieke en private partners besproken om een pilot te starten om het digitaal nachtregister in een van de pilotgemeenten te implementeren. Dit bleek meer tijd, structuur en daadkracht te vereisen dan aanvankelijk werd gedacht en dan wat het team op dat moment kon bieden. Daarom werd besloten om een extra teamlid of deelprojectleider aan te stellen die zich voornamelijk zou richten op de verdere ontwikkeling en implementatie van het nachtregister. Dit heeft volgens de teamleden geholpen. Na ruim een jaar brainstormen, voorbereidingen treffen, draagvlak creëren en het organiseren van de uitvoering was het oorspronkelijke doel om in het vaarseizoen van 2020 met de pilot te beginnen, maar dit bleek lastig:

‘Wij liepen tegen heel veel dingen aan vóór de implementatie om het digitaal nachtregister überhaupt te implementeren. We moesten met afdelingen van gemeenten praten, met havenmeesters, daar kwam een stukje ICT bij, stukje werkprocessen. Dat hadden we in de eerste periode van de pilot echt onderschat. Dat heeft wel tot heel waardevolle lessen geleid.’ – RIEC.

Kohtai onderzocht verschillende softwaresystemen van verschillende aanbieders die konden dienen als digitaal registratiesysteem voor gegevens en betalingen in een haven. Ze selecteerden één systeem dat aan alle criteria voldeed. Toen kwam de coronacrisis en door de lockdown en het gebrek aan boten en vaarseizoen bleek dit achteraf gezien gunstig te zijn voor de uitrol van het nachtregister. De uitrol binnen de gemeenten en het betrekken van de havenmeesters kostte meer tijd dan verwacht. Daarom kreeg het team een extra jaar om het ontwikkelings- en implementatieproces door te nemen en te verbeteren, wat heeft geleid tot nieuwe inzichten.

Een belangrijke les die het team heeft geleerd, is dat het organiseren van draagvlak onder de havenmeesters essentieel is. Aanvankelijk werd geprobeerd om hen mee te nemen in het werkproces door kleine aanpassingen te maken, maar dit bleek niet effectief. Havenmeesters opereren autonoom en het was nodig om met hen in gesprek te gaan. Het team paste zijn benadering aan en sprak over onderwerpen zoals toerisme, overzicht over liggelden en het perspectief van de havenmeesters. Dit had een positieve invloed op het creëren van begrip en steun.

De pilot van het digitaal nachtregister begon in het vaarseizoen van 2022 in de gemeenten Enkhuizen en Hoorn. De gemeente, politie en havenmeesters waren enthousiast. Uit de evaluatie bleek dat havenmeesters het prettig vonden om namen te hebben en personen te kunnen identificeren. Het gaf ze meer inzicht in wie er in de haven aanwezig was, ze leerden waar ze op moesten letten in de jachthavens en het gevoel van veiligheid onder passanten nam toe. Het implementeren van het digitaal nachtregister creëerde maatschappelijke impact en het team van Kohtai is van mening dat de implementatie in gemeenten in Noord-Holland zal doorgaan, zelfs nadat het project eind 2022 is afgerond. Er zijn al stappen ondernomen, zoals het starten van het nachtregister in de commerciële Compagnieshaven in Enkhuizen en het uitrollen ervan over alle gemeenten in Noord-Holland. De opvang van Oekraïense vluchtelingen heeft de uitrol bij meer gemeenten vertraagd.

Kortom, het implementeren van het digitaal nachtregister was een uitdagend proces, maar het team slaagde erin om resultaten te behalen. Ze hebben veel voorbereidend werk verricht, zoals het bestuderen van wet- en regelgeving en gemeentelijke beleidsdocumenten, het geven van presentaties aan bestuurders en het uitvoeren van een pilot in een gemeente. De investering in relaties met havenmeesters en gemeenten heeft geleid tot het verminderen van criminele activiteiten in jachthavens. Het succes van de interventie verspreidt zich als een olievlek door de provincie en mogelijk ook verder in het land. De belangrijkste les vanuit het team is dat stakeholdermanagement en het spreken van de taal 'van de ander', cruciale elementen zijn voor het implementeren van een interventie. In dit geval moet de meerwaarde voor gemeenten, recreanten en havenmeesters duidelijk zijn waarom zij een nachtregister willen doorvoeren: minder vanuit een veiligheidsoogpunt, meer vanuit een economisch of sociaal oogpunt. De

volgende paragraaf beschrijft het duurzame resultaat van samenwerken: de borging van interventies.

6.4 Het blijvend resultaat van samenwerken

De hiervoor besproken tweedeling op het resultaat van samenwerken, zijn voor teamleden belangrijke elementen geweest in vier jaar samenwerken. Tegelijkertijd vragen teamleden zich ook af wat concreet overblijft aan resultaten als het project ophoudt te bestaan:

‘Als het gaat om samenwerking sta ik er dubbel in. Aan de ene kant mag je best trots en positief zijn over hoe we integraal samenwerken met elkaar als overheidsorganisaties, met allemaal eigen belangen en dat het toch redelijk en goed en succesvol verloopt met elkaar. Aan de andere kant heb ik wel eens het gevoel dat we al een aantal jaar in deze fase zitten en er valt nog zoveel te verbeteren als het gaat om effectiviteit en efficiëntie. En eigenlijk gaat het echt concreet om het boeken van resultaten op de aanpak van ondermijning, want ik ben daar wel kritisch op. Ik vind dat we daar echt af en toe met een mug op een olifant schieten. Wanneer gaan we de volgende stap zetten met elkaar?’ – Openbaar Ministerie.

Zoals een vertegenwoordiger van de NVWA zei: ‘We hebben niet veel bereikt, maar we hebben ook niet gigantisch gefaald.’ Dit is hoe veel teamleden het (duurzame) resultaat van vier jaar samenwerken binnen het PMS hebben ervaren. Een andere vertegenwoordiger van het OM merkt op dat ‘de integrale samenwerking naar een hoger niveau getild kan worden’ – ‘de lat mag wel wat hoger’. Het feit dat de vraag wordt gesteld wanneer ‘we’ de volgende stap zetten, zegt iets over de effectiviteit en efficiëntie van de huidige aanpak van maritieme smokkel in het algemeen en het Project Maritieme Smokkel in het bijzonder. De bevindingen uit de voorgaande paragrafen laten vooral incidentele resultaten zien, terwijl teamleden zich ook afvragen wat de duurzame en langetermijnresultaten zijn. Het blijvende resultaat van samenwerken kan bijvoorbeeld worden gezien wanneer interventies leiden tot nieuwe procedures, werkprocessen en samenwerkingsvormen bij de deelnemende organisaties. Voor consistentie en volharding op bepaalde onderwerpen is het nodig dat betrokken organisaties de ontwikkelde producten, lessen en het netwerk overnemen of implementeren. Dit is uitdagend:

‘Een permanente uitdaging is hoelang je hiermee doorgaat en hoe zorg je ervoor dat het ingebed raakt? Als een team of project stopt, dan is het klaar en afgelopen, maar is het probleem meestal nog niet opgelost. Dat wil je voorkomen. De structuur van het fieldlab kan niet eeuwig blijven bestaan en professionals moeten het zelf overnemen. Binnen die betrokken organisaties moet het gemeengoed worden en dat punt, het moment waar een fieldlab afloopt, en de structuur verdwijnt, en waar wij het overdragen en overgenomen moet worden door anderen, dat is een cruciaal punt, hoe je dat orga-

niseert, zonder dat je het te veel formaliseert en het voordeel van de flexibiliteit en de energie die met zo'n team komt, verdwijnt.' – Tilburg University.

Binnen het project zijn er nog discussie en bezorgdheid over dit onderwerp. Wat zijn namelijk, naast de persoonlijke ontwikkeling van individuele teamleden, de blijvende leerpunten voor de moederorganisaties wanneer het project eindigt? Dit is een essentiële vraag waar volgens teamleden (op strategisch niveau) nog te weinig over wordt nagedacht:

'Ik mis bij dit project de hand in eigen boezem van alle deelnemende partijen, een daadwerkelijke barrière of actie binnen de eigen organisatie. Een kritische blik, verandering van proces of anderszins, wat een blijvende verandering biedt en vanzelfsprekend geborgd is, omdat het de eigen organisatie betreft. Behalve bij deelnemende gemeenten, heb ik dit niet gezien.' – Respondent uit de vragenlijst.

Wanneer teamleden in de digitale vragenlijst worden gevraagd om advies voor toekomstige samenwerkingsvormen, wordt ook het gebrek aan zelfreflectie genoemd. Tegelijkertijd wordt geadviseerd om als individu vooral te kijken naar wat binnen de eigen invloedssfeer ligt en niet naar anderen of andere organisaties te wijzen om de verantwoordelijkheid op zich te nemen:

'Werk echt samen en laat acties niet altijd bij dezelfde liggen. Kijk naar noodzakelijke veranderingen in de eigen organisatie in plaats van de oplossing bij andere organisaties neer te leggen. Daar heb je minder invloed op en geeft meer zekerheid tot borging van al het werk en maakt de besteding van het maatschappelijke geld verantwoord.' – Respondent uit de vragenlijst.

Teamleden en het project doen veel moeite om de in gang gezette processen en interventies te verankeren in bestaande structuren en eventueel nieuwe samenwerkingsverbanden op te zetten voor de aanpak van georganiseerde (maritieme) criminaliteit. Teamleden vinden het namelijk belangrijk dat anderen ook profiteren van hun lessen en producten. Met behulp van een zogenaamde *toolbox* probeert het PMS alle geleerde lessen – van belemmeringen en uitdagingen tot kansen en mogelijkheden – en alle ontwikkelde producten en denkrichtingen te delen met toekomstige samenwerkingsverbanden. Deze toolbox wordt beschouwd als het eindproduct van het Project Maritieme Smokkel. Vanaf de zomer van 2022 (een halfjaar voor de einddatum) probeert met name het projectmanagement deze ontwikkelde producten en lessen onder de aandacht te brengen van bestuurders, leidinggevenden en andere samenwerkingsverbanden, zoals binnen het LIEC-RIEC-bestel. De toolbox is voorzien van een handleiding en tips die voortkomen uit de lessen van de deelnemers. Ook zijn er contactpersonen gekoppeld aan de producten, zodat het opbouwen van een netwerk rondom een bepaalde interventie wordt gestimuleerd.

Het ontwikkelen van een toolbox past binnen de trend dat overheidsorganisaties en projecten steeds meer willen investeren in het lerend vermogen van de overheid, zodat initiatieven, interventies of producten niet onnodig dubbel worden uitgevoerd. Zoals eerder gezegd, is dit echter een punt van zorg voor de respondenten in dit onderzoek. In hoeverre worden de activiteiten in het project en de vele uren die teamleden hebben besteed aan het ontwikkelen van interventies en een toolbox daadwerkelijk overgenomen in nieuwe geleerde lessen en voor nieuwe samenwerkingsvormen? We hebben tijdens de interviews gevraagd naar concrete voorbeelden waarvan respondenten denken dat de resultaten van het samenwerken zijn gewaarborgd.

Op dit moment gebeurt er veel op het gebied van maritieme smokkel in Noord-Holland. De minister van Justitie en Veiligheid heeft het Noordzeekanaalgebied, dat bestaat uit Amsterdam, Velsen, Zaanstad, Beverwijk en Haarlemmermeer, aangewezen als mainport. Dit betekent dat er extra middelen vanuit de Rijksoverheid worden ingezet om drugscriminaliteit in het gebied te bestrijden. Dit is zeer behulpzaam bij het waarborgen van de lessen en producten die zijn voortgekomen uit het project. Het programma dat wordt opgezet, zal hoogstwaarschijnlijk focussen op het inzichtelijk maken van criminele geldstromen en de aanpak van drugsproductie en -logistiek. De verwachting vanuit het projectmanagement is dat dit grootschalige programma gebruik zal maken van de lessen, het netwerk en de ontwikkelde producten vanuit het PMS.

Daarnaast kan met enige zekerheid gezegd worden dat met name twee grote interventies daadwerkelijk zullen worden geborgd. Het digitaal nachtregister zal bijvoorbeeld worden geïmplementeerd in meerdere gemeenten in Noord-Holland, vanwege het enthousiasme van de burgemeesters die hiermee aan de slag willen gaan. Andere regio's hebben ook interesse getoond in de beste werkwijzen en de instrumenten die door het team zijn ontwikkeld om het digitaal nachtregister in hun eigen regio te kunnen implementeren. Het succesverhaal van de pilot heeft bestuurders ervan overtuigd dat deze interventie de anonimiteit in jachthavens vermindert en daardoor zorgt voor minder criminele activiteiten. Het gevoel van impliciete druk, waarbij buurgemeenten deze interventie hebben geïmplementeerd en het gevoel om niet achter te willen blijven, heeft geleid tot enthousiaste reacties op het borgen van deze interventie in de provincie, zoals aangegeven door enkele teamleden.

Ook de meldpilot voor vissers zal hoogstwaarschijnlijk worden geborgd bij de Kustwacht. De pilot liep tot en met maart 2023. Afhankelijk van het succes van de pilot is de kans groot dat de Kustwacht deze interventie blijvend zal integreren in hun eigen structuur en ermee zal blijven werken, volgens betrokken teamleden. Het succes van de borging ligt volgens teamleden in het overtuigen en aansporen van de Kustwacht om ook een rol te spelen in de bredere aanpak van maritieme smokkel. Het team heeft de Kustwacht ervan weten te overtuigen dat dit ook hun verantwoordelijkheid is, zoals aangegeven door een teamlid.

6.5 Subconclusie

Betekenisvol samenwerken en resultaten behalen houden in dat je daadwerkelijk ingrijpt bij maritieme smokkel en tastbare resultaten behaalt die de samenleving ten goede komen. Aan de andere kant gaat betekenisvol samenwerken ook over leren van wat wel en niet werkt in de praktijk, om zo vervolgstappen aan te passen, te verbeteren en te vernieuwen. In het geval van het PMS hebben teamleden geleerd dat alleen focussen op repressie niet leidt tot de gewenste resultaten voor zowel de gezamenlijke aanpak als voor de samenleving. Deze nieuwe manier van werken heeft de teamleden veranderd in hoe ze in de toekomst, ook binnen hun eigen organisatie, denken over de aanpak van maritieme smokkel. Ze denken nu meer in termen van maatschappelijke impact, in plaats van alleen meetbare resultaten. Het gaat niet meer alleen om het afvinken van taken, maar om de maatschappelijke impact van hun interventies, zelfs als dit soms botst met de institutionele logica van hun eigen organisatie.

Bovendien ervaren de respondenten in dit onderzoek dat ze intrinsiek gemotiveerd zijn geraakt om zowel maritieme smokkel te verminderen als te leren van de samenwerking zelf. Het samenwerken in een gezonde werkcultuur, waarin teamleden elkaar vertrouwen, laat zien hoe individuen samenwerken aan een gemeenschappelijk maatschappelijk doel. De teamleden zijn voorbij de belangen van hun eigen organisaties gegaan en hebben samengewerkt met andere disciplines. Ze hebben inzicht gekregen in elkaars organisaties en begrip ontwikkeld voor de mogelijkheden en beperkingen van de organisaties waarvoor ze werken.

Het resultaat voor de samenleving is voornamelijk preventief van aard. Het doel van de inzet van verschillende overheidsinstanties binnen het PMS was om preventief te handelen en de lokale samenleving en brancheorganisaties te beschermen tegen de gevolgen van maritieme smokkel. De ervaringen van de teamleden laten zien dat preventieve maatregelen als succesvol worden beschouwd. Deze maatregelen vallen onder vier overkoepelende acties. Ten eerste is er een actieve communicatiestrategie, ten tweede wordt publiek-private samenwerking gestimuleerd, ten derde wordt de bereidheid van bepaalde doelgroepen en sectoren gestimuleerd om verdachte situaties eerder te melden, en ten vierde worden criminele kansen voor maritieme smokkel weggenomen.

Dit hoofdstuk eindigde met een reflectie op zowel het leerproces als het behalen van resultaten. Teamleden vragen zich af wat het duurzame resultaat is van de samenwerking op de lange termijn. Veel teamleden beschrijven het resultaat van de samenwerking als 'niet veel bereikt, maar ook niet enorm gefaald'. Concreet vragen teamleden zich af wat er overblijft wanneer de samenwerking eindigt, in vergelijking met de inspanningen, tijd en kosten die gedurende vier jaar zijn geïnvesteerd. Het blijvende resultaat van de samenwerking omvat bijvoorbeeld nieuwe procedures, werkprocessen en initiatieven binnen de deelnemende organisaties, voortkomend uit de lessen van dit project. Om consistentie en volharding op bepaalde onderwerpen te waarborgen, is het

nodig dat betrokken organisaties de ingezette producten, lessen en het netwerk overnemen of implementeren. Een aantal maatregelen zullen naar alle waarschijnlijkheid worden geborgd, zoals het digitaal nachtregister. Maar voor teamleden blijft de vraag nog open hoe andere producten en lessen worden geïntegreerd in nieuwe leerpunten voor toekomstige initiatieven en samenwerkingsprojecten.

7. Conclusie en reflectie

In opdracht van Politie en Wetenschap is onderzoek uitgevoerd naar een innovatieve en gezamenlijke aanpak van maritieme smokkel in Noord-Holland, met als casus het Project Maritieme Smokkel (PMS) in Noord-Holland. Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvragen van dit onderzoek en sluit af met een reflectie.

7.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De vraag dit in dit onderzoek centraal staat is:

‘Hoe werken verschillende overheidsinstanties samen als lerende organisatie binnen het Project Maritieme Smokkel in Noord-Holland, en welke factoren bevorderen of belemmeren deze ontwikkeling?’

De bijbehorende deelvragen zijn als volgt:

1. Wat houdt het Project Maritieme Smokkel in?
2. Welke methode wordt toegepast in dit project en welke rol speelt leren hierbij?
3. Hoe hebben de deelnemers het resultaat van integrale samenwerking ervaren?
4. Hoe hebben de deelnemers het proces van integrale samenwerking ervaren?
5. Wat zijn de leerpunten uit het Project Maritieme Smokkel voor toekomstige samenwerkingsverbanden?

1. Wat houdt het Project Maritieme Smokkel in?

Het project Maritieme Smokkel richt zich op het voorkomen, verstoren en stoppen van criminele activiteiten met betrekking tot smokkel op zee en de negatieve gevolgen daarvan voor de (lokale) samenleving. Verschillende overheidsorganisaties werken gedurende vier jaar samen in dit project om gezamenlijk op te treden tegen maritieme smokkel. Het project bestaat uit drie deelprojecten: team Volans gericht op de visserij, team Kohthai gericht op jachthavens en team Estrella gericht op witwassen in de vastgoedmarkt. Deze teams bestaan uit ongeveer 35 professionals en vertegenwoordigen diverse overheidsinstanties, waaronder het Openbaar Ministerie, de politie, verschillende gemeenten, het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum, de Koninklijke Marechaussee, de Belastingdienst, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Douane, de Kustwacht en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit.

Team Volans streeft naar een visserijsector die weerbaar is tegen criminele activiteiten, zoals drugssmokkel op zee. Hun interventies richten zich op het versterken van de informatiepositie, de aanpak van criminele vissers, het voorkomen van nieuwe betrokkenheid bij maritieme smokkel, het voorkomen van afglijden van vissers naar smokkelpraktijken en het bevorderen van zelfreinigend vermogen binnen de sector. Team Kohthai streeft naar meer veiligheid in jachthavens en het bevorderen van samenwerking tussen publieke en private partijen in de jachthavenbranche. Hun interventies zijn gericht op het stimuleren van het melden van verdachte situaties, het beschermen van betrokkenen tegen drugscriminaliteit en het verminderen van criminele activiteiten door jachthavens en pleziervaartuigen transparanter en minder anoniem te maken. Team Estrella streeft naar een eerlijke en integere vastgoedmarkt in Noord-Holland, zonder fraude en witwassen. Hun interventies richten zich op het aanpakken van criminele 'poortwachters', het vergroten van het kennisniveau van deze poortwachters zodat ze de zwakke plekken in de vastgoedmarkt begrijpen waar criminelen misbruik van maken, en het bieden van handelingsperspectief om hen te beschermen tegen malafide invloeden en verleidingen.

Het project richt zich op het geheel van activiteiten rond drugssmokkel en de ondermijnende effecten ervan op de visserij, jachthavens en de vastgoedmarkt. De samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties heeft als doel om preventief in te grijpen en de lokale samenleving en doelgroepen te beschermen tegen de maatschappelijke effecten van maritieme smokkel.

2. Welke methode wordt toegepast in dit project en welke rol speelt leren hierbij?

Met de gedachte dat traditionele methoden van opsporing en vervolging tekortschieten bij de aanpak van drugscriminaliteit, zijn medewerkers van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en gemeenten een aantal jaar geleden op zoek gegaan naar strategische en innovatieve manieren om effectiever samen te werken en criminaliteit te bestrijden (vgl. Cels et al., 2012; 2017). Ze hebben individuele vertegenwoordigers op een andere manier naar de problemen laten kijken, met behulp van strategische uitdagingen en inzichten uit de wetenschap (Waardenburg et al., 2020; Cels et al., 2017). Kijkend naar het Project Maritieme Smokkel hebben teamleden geleerd om hun eigen organisatiebelangen los te laten, om zo als één overheid het maatschappelijk probleem van maritieme smokkel aan te pakken. Tot op de dag van vandaag werken individuele vertegenwoordigers van verschillende organisaties samen in Organized Crime Field Labs, verspreid over het land en op verschillende thema's.

Met deze methode van samenwerken werken professionals uit verschillende organisaties probleemgericht. Dat wil zeggen: ze richten zich niet alleen op het oppakken en vervolgen van criminelen (repressief), maar kijken ook naar het (preventief) verstoren van criminele handelingen en malafide dienstverleners die maritieme smokkel mogelijk maken (ibid.). Professionals zeggen dat de methode een lerende aanpak is waarbij experimenteren en zoeken centraal staan. De reden? Het probleem van georganiseerde

misdaad in het algemeen en maritieme smokkel in het bijzonder is nog niet volledig bekend en er valt nog veel te ontdekken. Er zijn simpelweg geen quick wins. Het is belangrijk om aandacht te besteden aan het lerend aspect van samenwerken, maar tegelijkertijd voortgang te boeken in de aanpak van maritieme smokkel.

In dit onderzoek beschouwen we de vertegenwoordigde overheidsorganisaties in het Project Maritieme Smokkel als lerende organisaties. Ze werken bewust aan het vergroten en vernieuwen van hun vermogen om maritieme smokkel aan te pakken op basis van nieuwe inzichten. Dit betekent dat ze niet alleen bezig zijn met het bestrijden van maritieme smokkel, maar ook met het leren van praktijkervaringen en het evalueren van wat wel en niet werkt in de aanpak. Dit past bij de werkwijze van het project, waarbij gerichte acties worden uitgevoerd om hypothesen op kleine schaal te testen en meer informatie te verzamelen die nodig is voor verdere vooruitgang (vgl. Silberman, 2007). Dit wordt ook wel 'learning while doing' genoemd (vgl. Moore, 1995; Cels et al., 2017). Het concept van een lerende organisatie als integrale samenwerking in het project houdt rekening met de manier waarop de organisatie, de structuur en de samenwerkingsprocessen worden bekeken (vgl. Tjepkema, 2002).

Binnen de organisatieliteratuur wordt dit ook wel triple-loop leren genoemd. Dit niveau gaat verder dan het ontwikkelen van nieuwe inzichten en het begrijpen van patronen; het richt zich op de totale context en onderzoekt diepere oorzaken (Romme & Witteloostuijn, 1999; Nielson, 1993; Snell & Chak, 1998 en Wierdsma & Swieringa, 2011). Op dit niveau van leren gaat het om het vermogen om het perspectief van motieven, identiteit, cultuur en waarden binnen de huidige samenstelling van actoren en de aanpak van maritieme smokkel aan te passen. Als deelnemers aan een integraal samenwerkingsverband streven naar een duurzame gedragsverandering, helpt het om stil te staan, te reflecteren, feedback te vragen en patronen te onderzoeken. Het is belangrijk om je af te vragen waarom er geen verandering plaatsvindt binnen de huidige samenstelling of aanpak. Het doel is om een beter begrip te krijgen van de situatie rondom maritieme smokkel. Het negeren van het leerproces is funest voor een integraal samenwerkingsverband dat opereert in complexe omgevingen, zoals de aanpak van maritieme smokkel, omdat vastgehouden wordt aan routines en principes die niet langer toepasbaar zijn binnen de nieuwe context (De Graaff & Kramer, 2012).

3. Hoe hebben de deelnemers het proces van integrale samenwerking ervaren?

Het Project Maritieme Smokkel laat zien hoe integraal samenwerken eruitziet wanneer bepaalde kaders worden losgelaten. Het proces van integraal samenwerken is door de deelnemers over het algemeen positief ervaren. Uit de interviews en enquêtes kwam naar voren dat de deelnemers waarde hechtten aan de multidisciplinaire samenwerking en de uitwisseling van kennis en ervaring tussen verschillende organisaties. Ze benadrukten het belang van een gezamenlijke aanpak en het delen van informatie om effectief te kunnen handelen. De deelnemers gaven aan dat het werken in multidisciplinaire teams hen een breder perspectief bood en hen in staat stelde om problemen

vanuit verschillende invalshoeken te benaderen. Dit leidde tot een beter begrip van elkaars organisaties en het vermogen om gezamenlijk oplossingen te vinden. Daarnaast werd benadrukt dat vertrouwen een cruciale factor was in het proces van integraal samenwerken. Het opbouwen van vertrouwen tussen de verschillende organisaties en het hebben van open communicatie zorgden ervoor dat de samenwerking soepel verliep en dat er effectief kon worden samengewerkt.

Tijdens het samenwerkingsproces zijn er echter enkele uitdagingen te onderscheiden. In het begin was er weerstand binnen het PMS, met name tegen de gehanteerde werkwijze, van sommige deelnemende organisaties en hun leden. Deze weerstand werd veroorzaakt door a) slechte communicatie over de werkwijze tussen de projectleiding, teamleden en moederorganisaties, b) het gebrek aan concrete informatie over methoden, doelen, visie en beoogde resultaten vanuit het PMS en c) het gevoel van sommige teamleden dat ze opnieuw een cursus moesten volgen en op een andere, zelfsturende manier moesten werken dan ze gewend waren.

Door de teams de tijd te geven om aan de samenwerking te wennen, elkaar beter te leren kennen en meer structuur en duidelijkheid in het project te brengen, bijvoorbeeld door een extra projectleider aan te stellen, kwam de samenwerking weer op gang. Het stapsgewijze karakter van het project en het nemen van kleine stappen door de teams hebben ook geholpen om de weerstand te overwinnen. Zo ontdekte bijvoorbeeld team Kohthai dat het gebruik van bepaalde termen een negatief effect had op havenmeesters. Team Volans realiseerde zich na een lang gesprek met de Kustwacht dat ze een meldpilot konden uitvoeren. En team Estrella slaagde er geleidelijk aan in om communicatieadviseurs van hun eigen organisaties te overtuigen om in te stemmen met de communicatie rond strafrechtelijke onderzoeken. Elk team heeft op zijn eigen manier kleine stappen gezet om geleidelijk verder te komen in het proces.

Andere uitdagingen bij het samenwerken hebben te maken met de daadwerkelijke inzet van de teamleden. Voor veel respondenten was er weinig ruimte om zich te concentreren op de opdracht van het project en de integrale samenwerking, omdat ze niet waren vrijgesteld van hun eigen operationele taken voor hun moederorganisatie. Ook waren deelnemende organisaties soms terughoudend in het delen van informatie met elkaar, volgens de respondenten. Bovendien leidde het gebrek aan een strategische visie op de samenwerking en het ontbreken van passende sturing op zelfsturende teams volgens de respondenten tot besluiteloosheid en had dit invloed op het gevoel van verantwoordelijkheid bij de teamleden. Hierdoor hadden teamleden soms het gevoel dat ze maar wat deden, zonder te weten of het wel juist was.

Daarnaast blijkt dat innoveren en experimenteren als integraal samenwerkingsverband in de praktijk (binnen een politiek en bestuurlijke omgeving) moeilijker zijn dan aanvankelijk beloofd – het lukt dus maar beperkt. Respondenten stellen zich sterk de vraag of innoveren en experimenteren wel mogelijk zijn met alleen de ‘klassieke’ over-

heidsinstanties en met functionarissen die over het algemeen weinig betrokken zijn bij de operationele uitvoering. Juist creatieve personen zijn nodig om het niveau van triple-loop leren te bereiken, waarbij men dieper ingaat op de onderliggende oorzaken en oplossingen (Argyris & Schön, 1978; Romme & Witteloostuijn, 1999; Nielson, 1993; Snell & Chak, 1998 en Wierdsma & Swieringa, 2011). Een samenstelling van zowel strategisch denkende als operationeel uitvoerende vertegenwoordigers lijkt noodzakelijk om effectieve integrale samenwerking te bereiken.

Volgens respondenten is het noodzakelijk om een samenstelling te hebben met creatieve andersdenkenden, zoals private en maatschappelijke actoren, wetenschappers en journalisten, om innovatief te kunnen zijn als integraal samenwerkingsverband. Een andere samenstelling kan innovatie binnen de samenwerking belemmeren. Tot slot ervaren deelnemers vooral weerstand vanuit hun eigen organisatie, omdat successen en resultaten vanuit het project niet overeenkomen met conventionele en organisatiegerichte prestatie-indicatoren waar ze uiteindelijk op beoordeeld worden (zoals 'kilo's, kerels en knaken'). Volgens respondenten is er een andere benadering van deze indicatoren nodig om effectief integraal samen te werken en zo de bereidheid en inzet voor preventieve en collectieve maatregelen te stimuleren. Al met al zijn dit belangrijke ingrediënten om invulling te geven aan een integraal samenwerkingsverband.

4. Hoe hebben de deelnemers het resultaat van integrale samenwerking ervaren?

De gesprekken met respondenten in dit onderzoek geven de indruk dat het doel van het project, namelijk het verminderen van maatschappelijke schade door maritieme smokkel, is behaald. Teamleden voelen dat de inspanningen en interventies van het project de impact van maritieme smokkel op de samenleving hebben verminderd. Ze ervaren de preventieve en communicatieve maatregelen als succesvol. Er zijn vier belangrijke maatregelen die bijdragen aan dit gevoel van succes. Ten eerste is er een actieve communicatiestrategie gevolgd, ten tweede is publiek-private samenwerking gestimuleerd. Als derde gaat het om het bevorderen van de bereidheid van bepaalde doelgroepen en sectoren om verdachte situaties eerder te melden, en de vierde maatregel betreft het wegnemen van kansen voor maritieme smokkel.

Volgens de respondenten zijn relevante actoren in de visserij, jachthavens en vastgoedmarkt zich bewust geworden van de risico's en gevaren van maritieme smokkel. Ze hebben inzicht gekregen in de zwakke plekken waar criminelen mogelijk misbruik van kunnen maken. Deze actoren hebben handelingsperspectief gekregen door bewustwording van meldmogelijkheden en het herkennen van verdachte situaties binnen hun vakgebied. De projectteams hebben voornamelijk gebruikgemaakt van communicatieve en preventieve maatregelen om hun doelen te bereiken. Teamleden hebben ervaren dat publiek-private samenwerking in Noord-Holland is gestimuleerd, de bereidheid om verdachte situaties te melden is toegenomen en kansen voor maritieme smokkel zijn verminderd.

Al met al hebben de integrale samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties binnen dit project volgens de respondenten het 'zelfreinigend vermogen' van de visserij, jachthavens en vastgoedmarkt versterkt. Dit heeft geleid tot een bescheiden maar positieve verandering in de cultuur, waarbij de gemeenschap zelf verantwoordelijkheid neemt om de eigen sector of branche te beschermen tegen maritieme smokkel. Hiermee lijkt de primaire doelstelling van het project te zijn behaald en het laat zien hoe gecoördineerd optreden vanuit één overheid bijdraagt aan de integrale aanpak van (maritieme) drugscriminaliteit.

De teamleden zijn over het algemeen redelijk tevreden met de behaalde resultaten en effecten van het project. Er is echter een aantal teamleden dat aangeeft niet tevreden of niet ontevreden te zijn. Dit komt doordat deze respondenten pas tevredenheid ervaren wanneer de interventies daadwerkelijk worden opgevolgd en geborgd zijn in bestaande processen en organisaties. Het succesvol borgen van de meldpilot bij de Kustwacht, met mogelijk een vervolg in de toekomst, wordt over het algemeen als een zeer waardevol resultaat beschouwd. Ook de bredere acceptatie van het digitaal nachtregister bij gemeenten in Noord-Holland wordt door de teamleden als een waardevol resultaat gezien. Over het algemeen lijkt er minder tevredenheid te zijn over interventies die nog niet zijn geborgd of waarvan op dit moment niet zeker is of ze worden opgevolgd. Met andere woorden, zichtbare resultaten of concrete activiteiten met betrekking tot een interventie spelen een rol in de mate van tevredenheid van teamleden over het behaalde resultaat of effect.

5. Wat zijn leerpunten uit het Project Maritieme Smokkel voor toekomstige samenwerkingsverbanden?

We beantwoorden deze deelvraag op basis van twee aspecten: factoren die de samenwerking belemmeren en factoren die de samenwerking stimuleren, zoals we hebben waargenomen in het onderzoek naar het project. Te beginnen met belemmerende factoren.

Wat belemmert samenwerking?

In lijn met Cels et al. (2017) kunnen de bevindingen van dit onderzoek niet eenvoudig worden gerepliceerd, opgeschaald of als blauwdrukken worden gebruikt. De ervaringen van respondenten met betrekking tot het resultaat en het proces van integrale samenwerking zijn subjectief en soms vaag. Voor sommigen is het opbouwen van een netwerk, publiek-private samenwerking of het leren kennen van elkaars organisaties een resultaat van integrale samenwerking, terwijl anderen het daadwerkelijk interveniëren binnen een bepaald domein als een resultaat zien. Voor sommigen wordt de ontwikkeling van een flyer als iets innovatiefs en nieuw beschouwd, terwijl anderen innovatie associëren met het gebruik van geavanceerde technologieën of virtualrealitybrillen. Het is belangrijk om te benadrukken, zoals ook Cels et al. (2017) aangeven, dat samenwerkend leren contextspecifiek is. Wat werkt in de ene situatie, in termen van het creëren van maatschappelijke impact, werkt mogelijk niet in een andere situatie. Het is

dus vooral belangrijk om de voorwaarden te identificeren waaronder bepaalde interventies effectief zijn.

Dit onderzoek toont aan dat hoewel verschillende overheidsinstanties zich bewust zijn van de noodzaak van verandering en collectief optreden (als één overheid), ze onzeker zijn over wat dit betekent voor hun rol en positie binnen deze integrale samenwerking. Dit leidt tot aarzeling en weerstand tegen verandering en het leren van integrale samenwerking. We hebben drie overkoepelende factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op integrale samenwerking.

- A. Allereerst wordt integrale samenwerking niet gestimuleerd wanneer overheidsorganisaties op conventionele wijze willen samenwerken, waarbij het leren van samenwerken achterwege blijft. Een lerend samenwerkingsverband gaat verder dan alleen het ontwikkelen van inzicht en het begrijpen van patronen; het richt zich op de volledige context van samenwerken (volgens Romme & Witteloostuijn, 1999; Nielson, 1993; Snell & Chak, 1998 en Wierdsma & Swieringa, 2011). In de praktijk blijkt het moeilijk om het leerniveau te bereiken dat ons in staat stelt te begrijpen waarom integrale samenwerking wel of niet werkt. Zolang professionals worden beoordeeld op conventionele prestatie-indicatoren vanuit hun eigen organisatie, is het moeilijk om echt succesvol te zijn als integraal samenwerkingsverband.

In de praktijk stuiten de respondenten van dit onderzoek op veel weerstand wanneer ze op een andere manier proberen om integraal samen te werken. Verschillende deelnemers hadden aanvankelijk bezwaren tegen de gehanteerde werkwijze en sommige teamleden vonden het gedurende het project lastig om aan leidinggevers te vertellen waar ze mee bezig waren. De belangen van de eigen organisatie, operationele prioriteiten en individuele gewoonten sluiten nog te weinig aan op de context waarin individuele teamleden werkzaam zijn, of passen zich onvoldoende aan. Het management geeft vaak de voorkeur aan operationele doelstellingen en prioriteiten boven de doelstellingen van het project. Dit is begrijpelijk vanuit een operationeel perspectief, aangezien managers worden beoordeeld op conventionele prestatie-indicatoren zoals het aantal strafrechtelijke onderzoeken of drugsvangsten, maar het belemmert het leervermogen van een lerende en samenwerkende overheid.

De respondenten van dit onderzoek stuiten in de praktijk op te veel weerstand als zij op een andere manier proberen om integraal samen te werken. Zo was aan de voorkant bij verschillende deelnemers weerstand over de gehanteerde werkwijze en vonden sommige teamleden gedurende het project het lastig om aan leidinggevers te vertellen waar ze mee bezig waren. De belangen van de eigen organisatie, operationele prioriteiten en eigen gewoonten sluiten nog te weinig aan of zijn onvoldoende adaptief aan de context waarbinnen individuele teamleden werkzaam zijn. Het management geeft veelal de voorkeur aan operationele doelstellingen en

prioriteiten boven de doelstellingen vanuit het project. Dit is uiterst begrijpelijk vanuit een operationeel perspectief, omdat managers worden afgerekend op conventionele prestatie-indicatoren (zoals het aantal strafrechtelijke onderzoeken of drugsvangsten), maar dit komt het lerend vermogen van één lerende en samenwerkende overheid niet ten goede.

- B. Ten tweede blijkt het moeilijk voor verschillende overheidsorganisaties om een lerende organisatie te zijn die verder gaat dan gefragmenteerd, individueel leren (volgens Van den Berg et al., 2022). Dit betekent dat de ervaringen en geleerde lessen van individuele teamleden uiteindelijk maar beperkt worden vertaald naar de organisatie waar ze werkzaam zijn. Veel respondenten vragen zich af wat er eigenlijk overblijft wanneer de samenwerking ophoudt te bestaan, in termen van tijd en kosten. In hoeverre leiden de inspanningen, producten en resultaten van vier jaar integrale samenwerking tot daadwerkelijke verandering binnen de eigen organisatie, en wat hebben ze uiteindelijk geleerd van die samenwerking? Om consistent en volhardend te blijven in de aanpak van maritieme smokkel is het noodzakelijk dat betrokken organisaties de ingeslagen koers vasthouden, overnemen of implementeren.

Hoewel sommige interventies en maatregelen met zekerheid worden overgenomen, zoals in het programma Mainport NZKG, de Kustwacht, het ROC en gemeenten, is het nog steeds onzeker hoe andere resultaten uit het PMS daadwerkelijk worden overgenomen in nieuwe integrale samenwerkingsverbanden. Zolang projecten zich alleen richten op incidentele bestrijding van maritieme smokkel of het tot stand brengen van tijdelijke samenwerking, blijft het lerend vermogen van overheidsorganisaties om collectief samen te werken en op te treden stagneren. Met andere woorden, de geleerde lessen moeten geïntegreerd worden.

- C. Een derde factor die integraal samenwerken belemmert, is het gebrek aan duidelijke regie en een breedgedragen visie op samenwerken en innovatie in de aanpak van maritieme smokkel. Respondenten ervoeren een grote kloof tussen het strategische en operationele niveau: de afstand tussen de stuurgroep als formele opdrachtgever en de teams werd als aanzienlijk ervaren. Dit resulteerde soms in onzekerheid bij teamleden of ze wel de juiste dingen deden. De vraag of het team als voorbeeld van samenwerking tussen verschillende overheidsorganisaties wel het juiste deed, werd zelden gesteld. Een belangrijk aspect van deze gevoelde onzekerheid is de manier waarop teamleden vrijgelaten werden in het maken van keuzes en het gevoel van gebrek aan sturing daarop. Bovendien bevordert een samenstelling waarin alleen 'denkers' en 'overheidsprofessionals' aanwezig zijn, in plaats van ook 'doeners' en 'creatieve andersdenkenden', de slagvaardigheid en het innovatieve vermogen van samenwerken niet. Hoewel het vinden van nieuwe manieren van samenwerken en het uitvoeren van interventies als noodzakelijk wordt gezien, bijvoorbeeld door niet-hiërarchische netwerken en zelfsturende teams, leidt een gebrek aan passende

sturing tot te veel vrijblijvendheid en besluiteloosheid. Dit komt de slagvaardigheid van de overheid als lerende organisatie niet ten goede.

Wat bevordert samenwerking?

Het antwoord op deze vraag begint met een beknopte samenvatting van de successen, belemmeringen en uitdagingen van het Project Maritieme Smokkel. Uit dit project blijkt dat integrale samenwerking de schade veroorzaakt door maritieme smokkel in de samenleving vermindert. Verschillende overheidsorganisaties werkten samen met actoren uit de visserij, jachthavens en vastgoedmarkt om (1) deze doelgroepen bewust te maken van de risico's en gevaren van maritieme smokkel, (2) hen te informeren over de zwakke plekken in hun werkgebied waar criminelen mogelijk misbruik van maken, (3) ze handelingsperspectieven te bieden door bewustwording van meldmogelijkheden en (4) ze te leren verdachte situaties binnen hun domein te herkennen. Dit project heeft niet alleen de publiek-private samenwerking in Noord-Holland gestimuleerd, maar heeft ook de bereidheid tot het melden van verdachte situaties vergroot en de gelegenheid voor maritieme smokkel verminderd. Daarnaast heeft het project gezorgd voor een bescheiden maar positieve verandering in de cultuur binnen deze domeinen, waarbij de gemeenschap zelf verantwoordelijkheid neemt voor het beschermen van hun sector tegen maritieme smokkel.

Teamleden van het project zijn getraind en gecoacht in integraal samenwerken, waarbij ze hebben geleerd over de waarde van een preventieve integrale aanpak. Ze hebben geleerd om los te komen van de belangen van hun eigen organisaties en echt samen te werken aan het bereiken van een gezamenlijk en organisatieoverstijgend doel, namelijk het verminderen van maatschappelijke schade door maritieme smokkel. Door integraal samen te werken, hebben de teamleden inzicht gekregen in elkaars organisaties en begrip ontwikkeld voor elkaars mogelijkheden. Ze hebben bewust gewerkt aan het verbeteren en vernieuwen van de samenwerking op basis van nieuwe inzichten. Ten slotte hebben ze geleerd om contact te leggen met niet-overheidsdoelgroepen en samen te werken met private en maatschappelijke organisaties. Ze hebben geleerd om een andere taal te spreken dan alleen het gebruikelijke overheids- en ondermijningsjargon. Hierna zijn kort de lessen uit het Project Maritieme Smokkel voor toekomstige samenwerkingsverbanden weergegeven.

A. Een andere werkwijze motiveert deelnemers intrinsiek tot samenwerken

Door nieuwe manieren van slimmer samenwerken te ontwikkelen, worden teamleden gemotiveerd om de aanpak van maritieme smokkel op een andere manier vorm te geven. Deze werkwijze laat zien dat integraal samenwerken niet alleen gaat om het ontwikkelen en uitvoeren van interventies, maar ook begint met het gezamenlijk leren begrijpen van de situatie en het definiëren van het probleem voordat er aan een aanpak wordt gewerkt (volgens Cels et al., 2017). Dit is een wezenlijk verschil met reguliere samenwerkingsverbanden waarbij overheidsorganisaties met hun eigen perspectief naar specifieke gevallen kijken. Door de situatie gezamenlijk beter te begrijpen en te-

gelijktijdig de durf te hebben om interventies uit te voeren (en indien nodig bij te sturen of stop te zetten), kan een integraal samenwerkingsverband meer bereiken dan wanneer dit niet gebeurt. Elke overheidsorganisatie heeft namelijk slechts zicht op een deel van het probleem. We hebben drie overkoepelende aspecten geïdentificeerd die hebben bijgedragen aan de manier waarop individuele teamleden gezamenlijk hebben geleerd om samen te werken.

Ten eerste is het essentieel om ontleurd samen te werken om integraal samen te werken. Dit betekent dat de eigen belangen en gewoonten van de organisatie worden losgelaten ten behoeve van het collectieve belang. Door aandacht te besteden aan het opbouwen van vertrouwen, het investeren in onderlinge relaties en simpelweg elkaar te leren kennen, zijn vertegenwoordigers in staat om daadwerkelijk samen te werken. Dit vertrouwen zorgt er ten tweede voor dat professionals bereid zijn om net dat extra stapje te zetten. Een gevoel van teamspirit is daarbij essentieel. Ten derde leidt het leren kennen van elkaar en elkaars organisaties tot positieve resultaten. Men weet wat ze aan elkaar hebben – en wat niet. Deze ‘zachte’ aspecten van samenwerken, lijken in de hedendaagse praktijk van samenwerking vaak ondergeschikt te zijn aan de zogenaamde ‘harde’ aspecten, zoals budgetten, middelen en resultaten. Wij stellen dan ook dat het zinvol is voor een integraal samenwerkingsverband om aandacht te besteden aan deze zachte kant van samenwerken, omdat uiteindelijk individuele personen met elkaar moeten samenwerken.

B. Het institutioneel borgen van het leerproces bevordert de kwaliteit van ontleurd en integraal samenwerken

De verdere ontwikkeling van ontleurd samenwerken, waarbij aandacht wordt besteed aan teamvorming, onderlinge interactie en het creëren van wederzijds begrip over elkaars organisaties, profiteert van de betrokkenheid van het middenmanagement. Zij begrijpen het belang hiervan voor de verschillende overheidsorganisaties als lerende overheid. Respondenten vragen zich echter af waarom overheidsorganisaties vasthouden aan conventionele prestatie-indicatoren en het grotere plaatje niet (willen of kunnen) zien. Gezien de complexiteit van het probleem vinden de respondenten integraal samenwerken noodzakelijk. Het belang dat bestuurders op strategisch niveau aan integraal samenwerken hechten, komt echter niet altijd tot uiting op operationeel niveau. De teamleden van het PMS hebben zich te vaak moeten verdedigen en verantwoorden tegenover hun leidinggevend in hun eigen organisatie, wat een negatief effect heeft op hun moraal en motivatie om samen te werken. Een van de redenen hiervoor is dat deze manier van werken nog niet breed geaccepteerd is.

Ons advies is om deze manier van denken institutioneel te borgen binnen bestaande samenwerkingsverbanden, zoals bijvoorbeeld het LIEC-RIEC-bestel. Op dit moment hangt de verdere ontwikkeling nog te veel af van enthousiaste pioniers binnen met name de politie en het Openbaar Ministerie. Door institutionele borging kan de regionale stuurgroep van het RIEC adequaat sturing geven aan het proces als geheel, wat in

het PMS sterk ontbrak, zo bleek uit ervaring. Dit advies is relevant gezien de huidige inspanningen van het LIEC-RIEC-bestel om georganiseerde criminaliteit samen met publieke en private partners aan te pakken. Deze vernieuwende werkwijze en mindset passen daar uitstekend bij. De samenwerking kan dan zelfsturend en experimenteel zijn waar mogelijk, en sturend en bijsturend waar nodig.

Een belangrijke les is dat wanneer deze werkwijze wordt toegepast in een integraal samenwerkingsverband, er duidelijke communicatie moet zijn over deze werkwijze tussen de projectleiding, teamleden en deelnemende organisaties. Bij het gebruik van een OCFL als methodiek is het essentieel dat de project- of programmamanagers duidelijk maken wat dit betekent voor de organisaties en de individuen die deelnemen aan het fieldlab. Het managen van wederzijdse verwachtingen is daarbij cruciaal. Het is belangrijk om te communiceren dat een zekere mate van onzekerheid of onduidelijkheid onderdeel is van deze nieuwe manier van werken. Dit hoort nu eenmaal bij het oplossen van complexe problemen op een nieuwe en andere manier. Dit helpt om de verwachtingen van hoger- en middenmanagement ten aanzien van de samenwerking te temperen.

In dat opzicht lijkt deelname aan projecten, zoals het PMS, in sommige gevallen beter te worden beschouwd als een leerwerktraject of een traineeship voor professionals. Binnen een bepaalde periode worden professionals getraind in hun vakgebied, leren ze andere professionals kennen, werken ze samen aan een gemeenschappelijk probleem en maken ze kennis met een nieuwe werkwijze. De werkgever investeert in haar medewerkers door tijd vrij te maken, en bij succesvolle afronding van de training kan de deelnemer de opgedane kennis en ervaringen verder verspreiden binnen de eigen organisatie. Het is belangrijk om de verwachtingen van hoger- en middenmanagement ten aanzien van de personen die gaan samenwerken in een fieldlab te temperen. De term 'Organized Crime Field Lab', afkomstig van Harvard University en Tilburg University, kan namelijk ten onrechte de indruk wekken dat het een sjabloon of blauwdruk is voor een bepaalde aanpak van georganiseerde misdaad, met de hoop op een snelle en gemakkelijke oplossing voor het probleem. Dit is echter onterecht en kan soms leiden tot torenhoge verwachtingen van de individuele teamleden.

C. Integraal samenwerken kan niet zonder een strategische en langetermijnvisie, oftewel een meerjarenplan

Het is belangrijk om na te denken over wat we over vijf, tien of twintig jaar willen bereiken en wat daarvoor nodig is. Deze vragen worden momenteel nauwelijks gesteld. Een duidelijke en strategische visie op lange termijn voor integraal samenwerken (en de aanpak van georganiseerde misdaad) biedt ruimte om specifieke focusgebieden van een project (zoals havens, visserij en vastgoedsector) te onderbouwen vanuit een wetenschappelijk perspectief en gebaseerd op concrete cijfers en feiten, in plaats van aannames, dunne hypothesen of holle retoriek. Op deze manier kan ook tijdig een project worden opgezet en wordt voorkomen dat ad-hocmedewerkers worden gerekruteerd

vanuit verschillende organisaties. Zo kan een programmamanager ook gericht 'vacatures' uitzetten om de juiste mensen en organisaties aan te trekken. Kortom, dit betekent vooruitdenken, vertrouwen op wetenschap en het loslaten van loze retoriek.

D. Het organiseren van publiek-private samenwerking bij aanvang van de samenwerking en het betrekken van mensen met verschillende denkwijzen stimuleert integraal samenwerken

Wanneer projecten of samenwerkingsverbanden zich richten op het verbeteren of beschermen van bepaalde doelgroepen, sectoren of branches, is het essentieel dat die doelgroep ook betrokken en vertegenwoordigd is, bij voorkeur al tijdens de planningsfase. Samenwerkend leren betekent dat we kijken naar de 'vertrouwde' samenstelling van nieuwe samenwerkingsverbanden. Door de nadruk te leggen op 'adviseurs' en een gebrek aan mensen die actie ondernemen, ontstaat een zekere terughoudendheid om regelmatig de havens te bezoeken, bij visafslagen te zijn of met lokale autoriteiten te praten om informatie te verzamelen en te delen. Voor samenwerking is het essentieel dat we de leefwereld van de doelgroep begrijpen en verbeteren. Dit betekent ook dat we het 'ondermijningsjargon' moeten loslaten.

Het betrekken van andere spelers, met inachtneming van wettelijke bepalingen met betrekking tot informatiedeling en samenwerking met private partijen, draagt ook bij aan de integrale aanpak. Bijvoorbeeld, juridisch adviseurs kunnen aan het begin van het traject aansluiten of incidenteel, wanneer er geen vertrouwelijke informatie wordt gedeeld. Het betrekken van private en maatschappelijke spelers, evenals wetenschappers en journalisten, bij de samenwerking bevordert innovatie in de aanpak van maritieme smokkel. De overheid kan veel leren van deze groep creatieve en andersdenkende individuen. Het is belangrijk om duidelijke afspraken te maken over de rol van deze spelers in het projectteam en de implicaties hiervan voor de informatiedeling binnen het samenwerkingsverband. Het PMS laat zien dat veel organisaties terughoudend zijn als het voorstel om een journalist te betrekken naar voren komt – dit moet van tevoren duidelijk worden gemaakt.

E. Om vrijblijvendheid te voorkomen, is passende sturing op integraal samenwerken noodzakelijk

Zonder afbreuk te doen aan de randvoorwaarden die nodig zijn voor innovatie en samenwerking, is het essentieel om adequaat en passend sturing te geven aan het proces en de inhoud – vooral bij een OCFL. Uit dit onderzoek blijkt dat een gebrek aan sturing er over het algemeen voor zorgt dat teamleden niet weten of ze de juiste dingen doen. Goed leiderschap van een betrokken teamlid of het aanstellen van een regiehouder speelt daarbij een belangrijke rol. Met andere woorden, als individuele teamleden zonder nadenken over verantwoordelijkheidsstructuren worden losgelaten, leidt dit tot te veel vrijblijvendheid in de samenwerking en heeft men het gevoel maar wat te doen. Dit betekent dat het concept van zelfsturing in evenwicht moet zijn met een duidelijke structuur waarin taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn afgebakend, zonder af-

breuk te doen aan de ruimte voor samenwerking en innovatie. Door de nieuwe werkwijze institutioneel te borgen, zoals eerder beschreven, kan een RIEC deze rol op zich nemen. De kwaliteit blijft hoogwaardig wanneer de samenwerking gebaseerd is op onderlinge aanspreekbaarheid, het geven van feedback en het scherp houden van elkaar over hoe de inspanningen waardevol zijn voor de samenleving.

7.2 Reflectie

Dit onderzoeksrapport laat zien dat het Project Maritieme Smokkel positieve resultaten heeft opgeleverd, zowel voor de doelgroepen waarop het zich richtte als voor de individuele teamleden die erbij betrokken waren. Tegelijkertijd zijn er ook enkele serieuze bedenkingen te noemen over de effectiviteit en efficiëntie van integraal samenwerken. We moeten ons afvragen in hoeverre dit daadwerkelijk vernieuwend en effectief is geweest, en hoe evenredig de inspanningen waren in relatie tot de geïnvesteerde tijd, geld, materialen en personeel gedurende vier jaar samenwerking. Met andere woorden, in een tijd van personeelstekorten en een gebrek aan researchcapaciteit, waar vooral de aandacht uitgaat naar drugszaken, wat betekent dit voor de rechtvaardiging van projecten zoals deze? Deze bedenkingen plaatsen ons, als onderzoekers, voor een dilemma.

Eenzijds hebben we enthousiaste teamleden gezien die met goede bedoelingen maatregelen hebben genomen om de visserijsector, jachthavens en poortwachters in de vastgoedmarkt beter te informeren en zo te beschermen tegen de risico's en gevaren van maritieme smokkel. Ze hebben veel geleerd als individu, hebben andere organisaties leren kennen en zijn bekend geraakt met een andere manier van werken. In die zin lijkt deelname aan projecten zoals het PMS in sommige gevallen beter te rechtvaardigen als een leerwerktraject of traineeship voor professionals. Binnen een bepaalde periode worden professionals getraind in hun vakgebied, leren ze andere professionals kennen, werken ze samen aan een gemeenschappelijk probleem en maken ze kennis met nieuwe werkmethoden. De werkgever investeert tijd in haar werknemers, en bij succesvolle afronding van de training kan de deelnemer de opgedane kennis en ervaringen verder verspreiden binnen de eigen organisatie. Anderzijds, als het niet echt duidelijk is wat het effect is geweest van vier jaar samenwerken en als de deelnemende organisaties teruggaan naar de dagelijkse gang van zaken, wat betekent dit dan? Moeten we de komende jaren blijven investeren in projectmatige aanpak en samenwerking op dit gebied, of moeten we het *echt* op een andere manier aanpakken?

In theorie klinkt het idee van een lerende en innoverende overheid mooi – dat spreekt ook bestuurders aan – maar de praktijk laat zien dat het moeilijk is en misschien zelfs problematisch. Het gevaar bestaat dat men blijft hangen in holle retoriek over integraal samenwerken en dat samenwerking op zichzelf als succesvol wordt beschouwd zolang 'men elkaar weet te vinden' – maar dat lost het probleem van maritieme smokkel niet op. Een te sterke focus op integraal samenwerken kan leiden tot het klakkeloos herha-

len van samenwerkingsrecepten. Daarom is het belangrijk om te reflecteren op het leerproces en vragen te stellen zoals waarom iets werkt en waarom iets niet werkt om waarde te kunnen toevoegen als integraal samenwerkingsverband. Dit betekent dat er structureel aandacht moet zijn voor het vergroten van het vermogen om integrale samenwerking met betrekking tot georganiseerde misdaad te verbeteren en te vernieuwen op basis van nieuwe inzichten. Op die manier wordt de aanpak echt lerend. Dit betekent ook dat samenwerken gaat over het vermogen om het perspectief van motieven, identiteiten, cultuur en waarden aan te passen als de context daarom vraagt, vooral gezien het groeiende belang bij professionals en in de samenleving om drugs te reguleren. Samenwerking is dus gebaat bij voortdurende reflectie over wat wel en niet werkt, zelfs als dit betekent dat lopende projecten of trajecten vroegtijdig moeten worden stopgezet of dat andere organisaties of personen bij de samenwerking moeten worden betrokken.

Voor nieuwe projecten en samenwerkingsverbanden moet aan de voorkant worden gevraagd wat ze anders gaan doen dan bestaande projecten. Elke nieuwe vorm van handelen en denken als één overheid moet worden beschouwd vanuit een lerend perspectief. Dit betekent dat een lerende één overheid (triple-loop) voortdurend vraagt wat we doen, hoe we het doen en waarom we dat willen. Dit houdt ook in dat er voortdurend afwegingen en discussies moeten plaatsvinden of de huidige aanpak wel op de juiste fundamenten en veronderstellingen is gebaseerd (volgens Nelen et al., 2022), welke overheidsorganisaties werkelijk nodig zijn en of integraal samenwerken de oplossing is. Daarbij moet ook worden nagegaan hoe de hoeveelheid overheidsorganisaties en hun inspanningen zich verhouden tot de aard en de ontwikkelde interventies in het project. Met andere woorden, het is belangrijk om te onderzoeken welke interventies en effecten daadwerkelijk zijn voortgekomen uit de multidisciplinaire samenwerking die anders niet tot stand zouden zijn gekomen.

Dit roept ook de vraag op hoeverre we willen gaan om als één overheid samen te werken en daar – incidenteel – van te leren. We moeten waken voor wat heet een toxisch (positief) opportunisme van samenwerken: het geloof dat resultaten zijn behaald omdat we integraal samenwerken (volgens Goodman, 2022; Stauffer, 2005; Scott, 2010; Colley, 2004; Foucault, 1980; Lecompte-Van Poucke, 2022). Maar hoe belangrijk is het secundaire doel van samenwerken en leren in vergelijking met het primaire doel van het project, namelijk het verminderen van de maatschappelijke schade door maritieme smokkel en er daadwerkelijk iets aan doen? Om het toxisch positieve gevaar van het verwisselen van doel en middel in de aanpak van georganiseerde (maritieme) criminaliteit te voorkomen, moeten we altijd uitgaan van tragisch optimisme (Kaufman, 2021). Dit betekent primair de vraag stellen: in hoeverre is georganiseerde misdaad voorkomen of onder controle gebracht, met het besef dat het probleem (nog) niet is opgelost? In plaats van te vragen: in hoeverre is er samenwerking tot stand gekomen, waarbij de vraag of de georganiseerde criminaliteit is aangepakt niet per se de hoofdzaak lijkt te zijn? Het is daarom verstandig om het secundaire doel van samenwerken altijd ten

dienste te stellen van het primaire doel van de aanpak van georganiseerde misdaad. Met andere woorden, we moeten samenwerken om de steeds gewelddadigere drugsriminaliteit aan te pakken, in plaats van te denken dat het aangepakt moet worden om steeds meer samen te werken. Kortom, kritische zelfreflectie is nodig om te bepalen of integraal samenwerken noodzakelijk is, in welke mate het daadwerkelijk innovatief en effectief is, en of de inspanningen evenredig zijn in relatie tot de geïnvesteerde tijd, geld, materialen en personeel.

Literatuurlijst

Literatuur en documenten

- T. Andrews (2022). 'Co-operation or unification: Is the future of police multi-agency working simply to become one agency?' *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 1-20.
- C. Argyris & D.A. Schön (1978). *Organizational learning: A theory of action perspective*. Addison-Wesley.
- C. Argyris (1976). 'Single-loop and double-loop models in research on decision making'. *Administrative science quarterly*, 363-375.
- C. Argyris & D.A. Schön (1992). *Theory in practice: increasing professional effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- D.B. Baarda, M.P.M. de Goede & J. Teunissen (2001). *Basisboek kwalitatief onderzoek: praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Houten: Stenfert Kroese.
- R.M. Belbin (2004). *Management Teams: why they succeed or fail*. Butterworth Heinemann.
- R.M. Belbin (2010). *Teamrollen op het werk*. Den Haag: Sdu Uitgevers BV.
- C. Bijleveld (2005). *Methoden en technieken van onderzoek in de criminologie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- T. Bijlsma (2009). *Teamleren bij de Nederlandse krijgsmacht*. Koninklijke De Swart.
- F. de Boer (2011). 'De Grounded Theory Approach: een update'. *Kwalon*, 1(16), 25-33.
- S. Bolhuis & R.J. Simons (2011). Naar een breder begrip van leren. In *Handboek human resource development* (p. 63-86). Bohn Stafleu van Loghum, Houten.
- J.J. Boonstra (2000). *Lopen over water: Over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*. Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- P. Bourdieu (1991). *The political ontology of Martin Heidegger* (P. Collier, Trans.). Policy Press.
- P. Bourdieu (1993/2012). 'The Field of Cultural Production, or: The economic World Reversed' (R. Niche, Trans.). In C. Calhoun, J. Gerteis, J. Moody, S. Pfaff & I. Virk (Eds.), *Classical Sociological Theory* (p. 359-374) Wiley-Blackwell.
- P. Bourdieu (1994). *The logic of Practice* (R. Nice, Trans.). Polity Press.
- H. Boutellier (2021). *Boutellier: 'Aanpak ondermijning moet van keeper naar voorhoede'*. Code Geel Editie 11.
- H. Boutellier, M. Boelens & N. Hermens (2019a). *Weerbare wijken tegen ondermijning: contouren van een nieuwe strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

- H. Boutellier, C. Hermans & F. van de Plas (2019b). *Ontsporende vrijheid: over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Boom bestuurskunde.
- V. Braun, V. Clarke & D. Gray (2017). 'Innovations in qualitative methods'. In B. Gough (Ed.), *The Palgrave handbook of critical social psychology* (p. 243-266).
- V. Braun & V. Clarke (2006). 'Using thematic analysis in psychology'. *Qualitative research in psychology*, 3(2), 77-101.
- J. Broekhuizen (2022). *De poortwachtersfunctie van Amsterdamse makelaars*. Amersfoort: Bureau Broekhuizen.
- A. Bryman (2012). *Social Research Methods* (4th edition). Oxford University Press.
- S. Cels, J. de Jong & M. Groenleer (2017). *Gezocht: pioniers. Strategische samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit*. Boom bestuurskunde.
- S. Cels, J. de Jong & F. Nauta (2012). *Agents of Change: Strategy and Tactics for Social Innovation*. Brookings Institution Press.
- S. Cels, J. de Jong, M. Groenleer & E. Weinberger (2020). *Growing Pains. How a Dutch Cross-Agency Team Took on Illegal Marijuana Production in Residential Areas*.
- K. Charmaz (2006). *Constructing grounded theory. A practical guide through qualitative analysis*. Sage.
- J.H. Cohen (2000). 'Problems in the field: participant observation and the assumption of neutrality'. *Field methods*, 12, 4, 316-333.
- H. Colley (2004). *Learning experiences of adults mentoring socially excluded young people: Issues of power and gender*. Van: <https://espace.mmu.ac.uk/14164/2/Learning%20experiences%20adult%20mentors,%20CASAE-AERC.pdf>.
- Y. Eski en R. Buijt (2014). *Om een Integere Haven*. Ongepubliceerd/Intern document.
- Y. Eski, M. Boelens & H. Boutellier (2020). *Gezamenlijke richting tegen maritieme ondermijning. Strategische aanbevelingen voor de aanpak van ondermijnende (drugs)criminaliteit in Nederlandse havens*. Amsterdam/Amersfoort: Vrije Universiteit Amsterdam/TwynstraGudde.
- Y. Eski, M. Boelens, A. Mesic & H. Boutellier (2021). *Van verhalen naar verballen: Een verkennende studie naar de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied en de haven van Amsterdam*. Den Haag/Amsterdam: Politie en Wetenschap/Vrije Universiteit Amsterdam.
- T.J. Ester & F.M.H.M. Driessen (2009). *Drugsgelateerde criminaliteit in Nederland in vergelijking met enkele West-Europese landen en de VS*. Den Haag/Utrecht: WODC/Bureau Driessen.
- Europol (2020). *Cocaine insights 1. The illicit trade of cocaine from Latin America to Europe*. CRIMJUST.
- G.A. Fine (1993). 'Ten lies of ethnography'. *Journal of contemporary ethnography*, 22, 3, 267-294.
- J. Fleming & R. Rhodes (2018). 'Can experience be evidence? Craft knowledge and evidence-based policing'. *Policy en Politics*, 46(1), 3-26.
- M. Foucault (1980) *Power-Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977*, Brighton: Harvester Press.

- W. Goodman (2022). *Toxic Positivity: keeping it real in a world obsessed with being happy*. Penguin.
- M. de Graaff & E.H. Kramer (2012). 'Leiderschap, Uitzending en "Intelligent Failure". De intelligente mislukking als hoeksteen van de lerende organisatie.' *M & O*, 2012(5), 41-60.
- M. Groenleer, S. Cels & J. de Jong (2020). 'Safety in the City: Building Strategic Partnerships in the Fight Against Organized Crime'. In *Partnerships for Livable Cities* (p. 211-228). Palgrave Macmillan, Cham.
- J. Hammond (2002). *Learning by the case methode. Notes 9-376-241*. Harvard Business School.
- B. Hoogenboom (2022). *Het spiegelabyrint van ondermijning en de Motus-methode*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- T. Hope (2014). 'I would Give up... the Police Service'. *Center of Crime and Justice Studies*.
- S. Jones (2004). 'Depth interviewing'. In: Seale, C. (ed.). *Social Research Methods. A reader* (p. 257-260). Londen: Routledge.
- J. de Jong, M. Waardenburg, M. Groenleer & D.W. Giles (2021). *Why Your Innovation Workspace Matters: Designing an Environment for Creating New Policy Solutions*. S.B. Kaufman (2021). *The opposite of toxic positivity*. The Atlantic.
- V. König & S. Groothuis (2022). *Samen tegen ondermijning – Maar hoe?* Amersfoort: TwynstraGudde.
- A. Kootstra & T. Muntz (2019). *Vermogende topcriminelen onkwetsbaar; misdaadstructuur intact*. De Groene Amsterdammer.
- J. Lam, R. van der Wal & N. Kop (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnen-de criminaliteit*. Politieacademie.
- M. Lecompte-Van Poucke (2022). "'You got this!': A critical discourse analysis of toxic positivity as a discursive construct on Facebook". *Applied Corpus Linguistics*, 2(1), 100015.
- I. Loader (2000). 'Plural Policing and Democratic Governance'. *Social en Legal Studies*, 9(3), 323-345.
- I. Loader & N. Walker (2009). 'Necessary virtues: the legitimate place of the state in the production of security'. In J. Wood & B. Dupont (Eds.), *Democracy, Society, and the Governance of Security* (p. 165-195). Cambridge University Press.
- D.A. Makin (2016). 'When the watchers are watched: an interpretive phenomenological analysis of body-worn cameras'. *Journal of qualitative criminal justice en criminology*, 4 (1), 113-151.
- J.G. March (1991). 'Exploration and exploitation in organizational learning'. *Organization Science*, 2, 71-87.
- M.H. Moore (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.
- M.H. Moore (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard: Harvard University Press.
- G. Morgan (2006). *Images of organization*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

- H. Nelen, K. van Wingerde, L. Bisschop & R. Moerland (2022). *Koers bepalen. Over de lessen van de versterking aanpak georganiseerde drugscriminaliteit*. Den Haag: Boom-criminologie.
- H. Nelen, K. van Wingerde, R. Moerland, L. Bisschop, K. Geurjens, A. Thelen & L. Servaas (2021). *Procevaluatie en Actieonderzoek versterking aanpak ondermijnende criminaliteit. Tussenrapportage*. Maastricht/Rotterdam/Den Haag: Maastricht University/Erasmus Universiteit/WODC.
- A. Nuytiens & V. Scheirs (2011). 'Etnografisch onderzoek en emoties: over de (on) verenigbaarheid van mens en wetenschap'. *Panopticon*, 32(1), 21-38.
- Ofsted. (2010). *Learning lessons from serious case review: interim report 2009-10, Ofsted's evaluation of serious case review 1 April to 30 September 2009*. The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills.
- I. Pepper, C. Rogers & H. Martin (2020). 'Evidence based policing: a view on its development within the police service'. *Journal of Work-Applied Management*.
- O. Petintseva & D. Zaitch (2019). "'Betrokken" onderzoeksmethoden in criminologisch onderzoek'. *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit*, 2019(3), 3-7.
- C. Phillips & R. Earle (2010). 'Reading Difference Differently? Identity, Epistemology and Prison Ethnography'. *British Journal of Criminology*, 50, 2, 360-378.
- K.G. Provan & P. Kenis (2008). 'Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness'. *Journal of public administration research and theory*, 18(2), 229-252.
- M.S. Reed, A.C. Everly, G. Cundill, I. Fazey, J. Glass, A. Laing, J. Newig, B. Parrish, C. Prell, C. Raymond & L.C. Stringer (2010). 'What is Social Learning?' *Ecology and Society*, 15(4).
- J. Reger (2001). 'Emotions, objectivity, and voice: an analysis of a "failed" participant observation'. *Women's Studies International Forum*, 24, 5, 605-616.
- A.G.L. Romme & A. van Witteloostuijn (1999). 'Circular organizing and triple loop learning'. *Journal of Organizational Change Management*.
- D.P. Rosenbaum (2010). 'Police research: merging the policy and action research traditions'. *Police Practice and Research: An International Journal*, 11(2), 144-149.
- Y. Schoenmakers & S. Mehlbaum (2019). *De intelligence paradox: Lessen uit de integrale Pilot Analyse Synthetische Drugs in Oost-Nederland*. Politiekunde 83A.
- S.V. Scott (2010). 'Understanding the characteristics of techno-innovation in an era of self-regulated financial services'. In *Financial Markets and Organizational Technologies* (p. 166-188). Palgrave Macmillan, Londen.
- J. Seim (2021). 'Participant Observation, Observant Participation and Hybrid Ethnography'. *Sociological Methods en Research*, 1-32.
- P.M. Senge (1990). *The art and practice of the learning organization* (Vol. 1). New York: Doubleday.
- M.L. Silberman (Ed.). (2007). *The handbook of experiential learning*. John Wiley & Sons.
- S. Sinek (2009). *Start with why: How great leaders inspire everyone to take action*. Penguin.

- R. Snell & A.M.K. Chak (1998). 'The learning organization: learning and empowerment for whom?' *Management learning*, 29(3), 337-364.
- R.H.J.M. Staring, L.C.J. Bisschop, R.A. Roks, E.G. Brein & H.G. van de Bunt (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Rotterdam: Erasmus School of Law.
- D. Stauffer (2005). *Thinking clockwise: A field guide for the innovative leader*. Minneapolis: ApplePress.
- J. Swieringa & A.F.M. Wierdsma (1990). *Op weg naar een lerende organisatie*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- S. Tjepkema (2002). 'Bouwen aan een lerende organisatie via het opsporen van leerblokkades'. *Handboek Schoolorganisaties en Onderwijs Management*, 1-25.
- W. Trommel (2018). *Veerkrachtig bestuur: Voorbij neoliberale drift en populistische kramp*. Boom bestuurskunde.
- F. van de Plas, F. van Haasteren & A. Martens (2020a). *Quick Scan. Organized Crime Field Lab 2014-2019. Overzicht*. Utrecht: Hiemstra & De Vries.
- F. van de Plas, F. van Haasteren & A. Martens (2020b). *Quick Scan. Organized Crime Field Lab 2014-2019. Werkwijze*. Utrecht: Hiemstra & De Vries.
- F. van de Plas & L. Tanke (2021). *We geven het stokje door! Drie jaar Aanjaagteam Ondermijning*. Hiemstra & De Vries/Strategisch Beraad Ondermijning.
- M. Waardenburg, M. Groenleer, J. de Jong & H. Bolhaar (2018). 'Evidence-based prevention of organized crime: Assessing a new collaborative approach'. *Public Administration Review*, 78(2), 315-317.
- M. Waardenburg, M. Groenleer, J. de Jong & B. Keijser (2020). '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), 386-407.
- M. Waardenburg, M. Groenleer, J. de Jong & B. Keijser (2019). *Paradoxes of Collaborative Governance: Investigating the Real-life Dynamics of Multi-agency Collaboration Using a Quasi-experimental Action Research Approach*. *Public Management Review* 22, no. 3. 386-407.
- M. Waardenburg, M. Groenleer & J. de Jong (2020). 'Designing Environments for Experimentation, Learning and Innovation in Public Policy and Governance'. *Policy en Politics*, 48(1), 67-87.
- K.E. Weick (1995). *Sensemaking in organizations* (Vol. 3). Sage.
- A.F.M. Wierdsma en J. Swieringa (2011). *Lerend organiseren en veranderen*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- K. van Wingerde (2012). *De afschrikking voorbij; een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regel naleving in de Nederlandse afvalbranche*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- G. Yukl (2009). 'Leading organizational learning: Reflections on theory and research'. *The leadership quarterly*, 20(1), 49-53.

Websites en media

R. van der Burgh, R. Elibol & M. Rotman (14 september 2022). 'Stille dood van een superteam'. *De Groene Amsterdammer*. <https://www.groene.nl/artikel/stille-dood-van-een-superteam>.

R. van der Burgh, R. Elibol & M. Rotman (14 september 2022). 'Miljoenen voor de schijn van daadkracht'. *Investico*. <https://www.platform-investico.nl/artikel/miljoenen-voor-de-schijn-van-daadkracht-geannoteerd-verhaal/>.

B. de Koning (24 augustus 2019). 'Laten we stoppen met dat verhaal over ondermijning vanuit de onderwereld'. *Follow the Money*. <https://www.ftm.nl/artikelen/stoppen-ondermijning-onderwereld>.

J. Meeus & E. Rosenberg (8 mei 2020). 'Drugsmokkel op zee: Nederlandse vissers te vatbaar voor avances van criminelen'. *NRC*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/05/08/drugsmokkel-op-zee-nederlandse-vissers-te-vatbaar-voor-avances-van-criminelen-a3999156>.

Nieuwsuur (21 juni 2023). 'Waarom vissers uit Urk de lokroep van drugscriminelen moeilijk weerstand'. *Nieuwsuur*. <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2479704-waarom-vissers-uit-urk-de-lokroep-van-drugscriminelen-moeilijk-weerstaan>.

A. Spapens (6 oktober 2021). 'Nederland is nog geen narcostaat maar daadkracht tegen drugscriminelen is nodig'. *Trouw*. <https://www.trouw.nl/opinie/nederland-is-nog-geen-narcostaat-maar-daadkracht-tegen-drugscriminelen-is-nodig~b29e1c89/>.

N. Waarlo (8 september 2021). 'Europol: Nederland en België zijn nu de grootste invoerlanden van cocaïne in Europa'. *de Volkskrant*. <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/europol-nederland-en-belgie-zijn-nu-de-grootste-invoerlanden-van-cocaine-in-europa~bd199501/>.

N. van der Westen & S. Adriaens (14 september 2022). '900 miljoen tegen ondermijning levert nauwelijks resultaat'. *VPRO/Argos*. <https://www.vpro.nl/argos/lees/onderwerpen/artikelen/2022/900-miljoen-tegen-ondermijning-levert-nauwelijks-resultaat.html>.

Bijlage 1 Respondentenlijst

1. Belastingdienst – teamlid Estrella
2. Douane – adviseur ondermijning
3. Douane – teamlid Volans
4. Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst – teamlid Estrella
5. Gemeente Den Helder – teamlid Estrella
6. Gemeente Enkhuizen – teamlid Kohthai
7. Gemeente Haarlem – projectleiding
8. Gemeente Haarlem – projectleiding, communicatieadviseur
9. Gemeente Haarlem – secretaris
10. Gemeente Hollands Kroon – oud-teamlid Volans
11. Gemeente Velsen – teamlid Volans
12. Koninklijke Marechaussee – oud-teamlid Kohthai
13. Koninklijke Marechaussee – teamlid Kohthai
14. Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit – teamlid Volans
15. Openbaar Ministerie – teamlid Kohthai
16. Openbaar Ministerie – teamlid Volans
17. Openbaar Ministerie – teamlid Estrella
18. Openbaar Ministerie – teamlid Estrella
19. Politie – coach OCFL
20. Politie – oud-teamlid Kohthai
21. Politie – projectleiding
22. Politie – teamlid Estrella
23. Politie – teamlid Kohthai
24. Politie – teamlid Kohthai
25. Politie – teamlid Volans
26. Politie – teamlid Volans
27. Regionale Informatie- en Expertise Centrum Noord-Holland – teamlid Kohthai
28. Tilburg University – Hoogleraar

Bijlage 2 De vragenlijst

1. Voor welke organisatie bent u werkzaam?
2. Hoe lang bent u al werkzaam in het Project Maritieme Smokkel?
3. In welk team bent u werkzaam?
4. Hoeveel uur per week bent u formeel vrijgemaakt voor dit project?
5. Hoeveel uur per week besteedt u daadwerkelijk aan het project?
6. Hoe bent u bij het project terechtgekomen?
7. Kunt u in een paar zinnen vertellen wat voor u de essentie is van het project?
8. Kunt u in een paar zinnen vertellen wat voor u de persoonlijke motivatie is om deel te nemen aan dit project?
9. Hoe ervaart u het samenwerken met andere leden van andere organisaties?
10. Is het duidelijk wat er van u als teamlid in uw team wordt verwacht?
11. Vindt u dat er in uw team een gezamenlijke wil is tot handelen?
12. Vindt u dat er in uw team een overeenstemming is over het hoofddoel?
13. Vindt u dat de samenwerking in uw team op actie is gericht?
14. Vindt u dat er in uw team sprake is van onderling vertrouwen?
15. Vindt u dat in uw team het delen van informatie met elkaar gestimuleerd wordt?
16. Vindt u dat teamleden bereid zijn tot het delen van informatie?
17. Vindt u dat alle relevante partijen in uw team aanwezig zijn om het doel van uw team te bereiken?
18. Welke organisatie of partij wordt gemist?
19. Heeft u het gevoel dat alle teams aan hetzelfde doel werken?
20. In welke mate werkt u samen met de andere teams?
21. Hoe belangrijk vindt u het meedenken en kritisch reflecteren op de aanpak van de andere teams?
22. Hebben overkoepelende bijeenkomsten geholpen in een betere samenwerking met andere teams?
23. Hoe ervaart u de methode van werken in een fieldlab?
24. Is de methode van werken voor u duidelijk?
25. Is er in uw team voldoende ruimte en tijd om te experimenteren?
26. Is er in uw team voldoende ruimte en tijd om van elkaar te leren?
27. Vindt u dat u voldoende wordt gefaciliteerd om inhoudelijk het werk te kunnen uitvoeren?
28. Is de werkwijze van het project duidelijk voor uw leidinggevende in uw eigen organisatie?

29. Krijgt u vanuit uw organisatie voldoende ruimte en tijd om het werk binnen uw team uit te voeren?
30. In hoeverre voelt u zich gesteund in uw werkzaamheden door uw leidinggevende?
31. In hoeverre is uw leidinggevende betrokken bij uw werkzaamheden in uw team?
32. Heeft u vanuit uw organisatie bevoegdheid gekregen om zelf beslissingen te nemen?
33. Is de rol van de projectleiding voor u helder?
34. Weet u wat u van de projectleiding kunt verwachten?
35. Vindt u de projectleiding makkelijk benaderbaar voor vragen en opmerkingen?
36. Vindt u dat de projectleiding openstaat voor het ontvangen van feedback?
37. Heeft u behoefte aan meer of minder sturing op het proces vanuit de projectleiding?
38. Heeft u behoefte aan meer of minder sturing op de inhoud vanuit de projectleiding?
39. Hoe tevreden bent u over het algemeen over de ontwikkelde acties die zijn bedacht voor uw team?
40. Hoe tevreden bent u over de behaalde resultaten en effecten van de ontwikkelde acties door uw team?
41. Is het gelukt om andere partijen of organisaties het eigenaarschap van de door jullie ontwikkelde acties over te nemen?
42. Hoe heeft uw team ervoor gezorgd dat andere partijen of organisaties het eigenaarschap van de door jullie ontwikkelde acties hebben overgenomen?
43. Hoe heeft uw team ervoor gezorgd dat acties zijn geborgd?
44. Ervaart u het project als geslaagd?
45. Zou u, met de kennis die u nu heeft, weer in een fieldlab stappen?
46. Welk advies zou u, tot slot, willen meegeven aan toekomstige samenwerkingsverbanden?

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. em. dr. ir. J.B. Terpstra Radboud Universiteit Nijmegen
Leden	mr. drs. C. Bangma Politie, Eenheid Midden-Nederland
	mw. mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid
	dr. P.P.H.M. Klerks Raadadviseur Parket-Generaal, Openbaar Ministerie
	mr. drs. C. Loef Adviseur Gemeente Amsterdam
	mw. J. Overeem Politie, Eenheid Midden-Nederland
	prof. em. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieonderwijsraad Koninginnegracht 62 2514 AG Den Haag Postbus 25842 2502 HV Den Haag www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. ***Criminaliteit in de virtuele ruimte***
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. ***Cameratoezicht. Goed bekeken?***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. ***De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)***
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. ***De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding***
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. ***Cameratoezicht. De menselijke factor***
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. ***Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlistmethodiek***
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke & Politie-regio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. ***Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak***
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/ Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. ***Richtlijnen auditieve confrontatie***
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsvoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI, Den Haag, 2005
9. ***Niet verschenen***
10. ***De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg***
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. ***Inzoomen en uitzoomen op Zaandam***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006

12. ***Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking***
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006
13. ***Cold cases – een hot issue***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. ***Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?***
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. ***Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces***
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. ***Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie***
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. ***Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden***
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. ***Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken***
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. ***Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren***
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. ***Solosurveillance. Kosten en baten***
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. ***Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners***
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römkens & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. ***Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekb beschrijving***
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. ***Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader***
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. ***Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept***
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/ COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
25. ***Rellen om te rellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorders***
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009

-
- 26a. ***Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren***
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. ***Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering***
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. ***De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer***
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. ***Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland***
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nogarede & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. ***Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk***
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. ***Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten***
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. ***Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief***
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. ***Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet***
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. ***Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie-functionarissen***
H. Sollie, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. ***Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?***
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010
35. ***Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend***
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010
36. ***Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)***
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011

37. ***Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitie-zorg***
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. ***Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren***
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. ***Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole***
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. ***Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclas-sering***
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/
Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. ***Daders over cameratoezicht***
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenberg, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regio-plan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. ***Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen***
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. ***De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie***
N. Struiksmā, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/
Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012
44. ***Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieële netwerkfunc-tie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg***
I. Helsloot, J. Groenendaal & E.C. Warners, Crisislab, Renswoude, 2012
45. ***Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek***
R. Salet & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012
46. ***Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door VKL-teams met betrekking tot het onderkennen van tunnelvisie en andere procesaspecten***
I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje, Crisislab, Renswoude, 2012
47. ***M.-waarde. Een onderzoek naar de bijdrage van Meld Misdaad Anoniem aan de politionele opsporing***
M.C. van Kuik, S. Boes, N. Kop, M. den Hengst-Bruggeling, T. van Ham & H. Ferwerda, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2012
48. ***Seriebrandstichters. Een verkennend onderzoek naar daderekenmerken en de-lict patronen***
Y. Schoenmakers, A. van Wijk & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2012
49. ***Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare vei-ligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcasus***
H. Ferwerda, T. van Ham & B. Bremmers, Bureau Beke, Arnhem, 2013

-
50. ***Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Knooppunten, knelpunten en kansen***
H. Nelen, M. Peters & M. Vanderhallen, Politieacademie, Apeldoorn/ Universiteit Maastricht, 2013
51. ***De operationele politiebriefing onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefing***
A. Scholtens, J. Groenendaal & I. Helsloot, Crisislab, Renswoude 2013
- 51a. ***De operationele politiebriefing onderzocht (2). Een actie(vervolg)onderzoek om tot een effectievere politiebriefing te komen***
A. Scholtens, Crisislab, Renswoude 2015
52. ***Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?***
R.H. Johannink, I. Gorissen & N.K. van As, Politieacademie Apeldoorn/ VDM-MP, Houten, 2013
53. ***De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk***
C.E. Huls & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen/Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Groningen, 2013
54. ***Van meld- naar aantoonplicht. Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance***
C. Veen & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen, 2013
55. ***Heterdaadkracht in twee Haagse pilotgebieden***
B. van Dijk, J.B. Terpstra & P. Hulshof, Politieacademie, Apeldoorn/DSPgroep, Amsterdam, 2013
56. ***Inzet op Maat. Onderzoek naar kenmerken en mogelijkheden van duurzame inzetbaarheid van oudere medewerkers***
H. de Blouw, I.R. Kolkhuis Tanke & C.C. Sprenger, Politieacademie, Apeldoorn, 2013
57. ***Interventies in de opsporing. Impulsen in kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces***
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
58. ***De plaats delict in beeld. Fotografie in de dagelijkse en gesimuleerde praktijk***
G. Vanderveen & J. Roosma, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden, 2013
59. ***Jeugdgroepen van toen. Een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw***
H. Ferwerda, B. Beke & E. Bervoets, Bureau Beke, Arnhem/Beke Advies, Arnhem/LokaleZaken, Rotterdam, 2013
60. ***Tussen hei en hoofdbureau. Leiderschapsontwikkeling bij de politie***
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
61. ***Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld***
E. Bervoets, J. Bik & M. de Groot, LokaleZaken, Rotterdam, 2013

62. ***Excessief geweld op en om de voetbalvelden. Praktijkonderzoek naar omvang, ernst en aanpak van 'voetbalgeweld'***
P. Duijvestijn, B. van Dijk, P. van Egmond, M. de Groot, D. van Sommeren & A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam, 2013
63. ***Beeld van gezag bij de politie. Maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden op burgers***
H. de Mare, B. Mali, M. Bleecke & G. van den Brink, m.m.v. Motivaction, Tilburg University, Stichting IVMV, Leiden, 2014
64. ***Informatiegestuurde dienders. Informatiesturing tussen theorie en praktijk***
A. van Sluis, P. Siep, V. Bekkers, m.m.v. M. Thaens & G. Straten, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2014
65. ***Hard op weg. Onderzoek aanpak verkeersveelplegers***
B. Bieleman, M. Boendermaker, R. Mennes & J. Snippe, Intraval, Groningen/ Rotterdam, 2014
66. ***Tussen hulp en hype. De inzet van opsporingsberichtgeving in ontvoeringszaken***
Y.M.M. Schoenmakers, J.V.O.R. Doekhie & J.C. Knotter, Yvette Schoenmakers Onderzoek en advies, Weesp, 2014
67. ***Nachtdienst bij de politie en verkeersveiligheid. Onderzoek naar ervaringen van politieagenten met verkeersonveiligheid in woon-werkverkeer na de nachtdienst***
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2014
68. ***Buit van woninginbraak. Onderzoek onder inbrekers en helers***
J. Snippe, M. Sijstra, R. Mennes & B. Bieleman, Intraval, Groningen/ Rotterdam, 2014
69. ***Privaat blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten***
E. Bervoets & S. Eijgenraam, LokaleZaken, Rotterdam, 2014
70. ***Met grof geschut. Reconstructie van een moordonderzoek binnen de criminele woonwagenwereld***
I. van Leiden, B. Bremmers & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2014
71. ***Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam***
J. Kuppens, T. Appelman, T. van Ham & A. van Wijk, Bureau Beke, Arnhem, 2015
- 72a. ***Vermisten op de kaart. Aard en omvang van langdurige vermissingen***
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2015
73. ***Van intel tot operatie. De impact van veiligheidsanalisten bij de aanpak van misdaad***
M. den Hengst, M. Bruinsma, Y. Schoenmakers, W. Niepce, Bureau Bruinsma, Tilburg, 2015
74. ***De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast***
I. Gorissen, m.m.v. R.H. Johannink, PBLQ, Den Haag, 2015

-
75. ***De aangifte van delicten bij de multichannelstrategie van de politie***
P. Boekhoorn & J. Tolsma, Bureau Boekhoorn/Radboud Universiteit, Nijmegen, 2016
76. ***Die pakken we toch niet op? Afstemming tussen politie en Openbaar Ministerie in zaken van veelvoorkomende aangiftescriminaliteit***
R. Kouwenhoven & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016
77. ***Het real-time informeren van noodhulpeenheden. Een onderzoek naar de RTI-functie om frontlijnpolitiefunctionarissen snel te voorzien van relevante informatie***
A. Scholtens, M. den Hengst & R. Waterreus, Crisislab, Renswoude/ Politieacademie, Apeldoorn, 2016
78. ***Hoe lang kun je 'schijt hebben'? Dertien desisters uit criminele jeugdgroepen aan het woord***
C.E. Hoogeveen, A.E. van Burik & B.J. de Jong, m.m.v. E.M. Klooster, Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch/VanMontfoort, Woerden, 2016
79. ***Onbenutte kansen. Een onderzoek naar het gebruik van restinformatie in de opsporing***
A. van Wijk & L. Scholten, m.m.v. B. Bremmers, Bureau Beke, Arnhem, 2016
80. ***Verbale leugendetectie-wizards***
G. Bogaard & E.H. Meijer, Maastricht University, Maastricht, 2016
81. ***Mensenhandel in de prostitutie opsporen zonder aangifte? Een vervolgonderzoek om de doorzettingsmacht van de politie te verduidelijken***
M. Goderie, m.m.v. R. Kool, Goderie Onderzoek, Klarenbeek, 2016
82. ***De onvindbaren. Op zoek naar voortvluchtige veroordeelden in Nederland***
Y. Schoenmakers, I. de Groot, J. van Zanten, A. van Rooyen & J. Baars, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2017
83. ***Elke dump is een plaats delict. Dumping en lozing van synthetisch drugsafval: verschijningsvormen en politieaanpak***
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, M. Everartz & C. Poelarends, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2016
- 83A. ***De Intelligence Paradox. Lessen uit de integrale pilot Analyse Synthetische Drugs in Oost-Nederland***
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2019
84. ***Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht***
A.J. Wierenga, C. Post & J. Koornstra, Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, 2016
85. ***Vermisten op het spoor. Rechercheren naar langdurige vermissingen***
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
86. ***De aard van het beestje. Kenmerken en achtergronden van dierenmishandelaars***
A. van Wijk & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017

87. ***Modus operandi van de recherche. De recherchepraktijk in moord- en verkrachtingszaken***
A. van Wijk, I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
88. ***Over grenzen in de sport. De rol van de politie in de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport in samenwerking met relevante partners***
A. van Wijk, M. Hardeman, L. Scholten & M. Olfers, Vrije Universiteit Amsterdam, Bureau Beke, Arnhem, 2017
89. ***Defensiehulp. Legergroene bijstand aan de politie bij handhaving van de rechtsorde***
E. Bervoets, m.m.v. S. Eijgenraam, T. Dijkhuizen & J. van de Werken, Bureau Bervoets, Amersfoort, 2017
90. ***Tussen onder en boven. Productie en distributie van softdrugs in Noord-Nederland***
J. Snippe, R. Mennes, M. Sijtsma & B. Bieleman, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2017
91. ***Vechten op afspraak. Inzicht in het fenomeen en input voor de ontwikkeling van een politiestrategie***
T. van Ham, L. Scholten, A. Lenders & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2018
92. ***Notoire straten. Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit***
S. Mehlbaum, Y. Schoenmakers & J. van Zanten, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2018
- 92A. ***De wortel en de stok. Praktijklessen uit een gebiedsgerichte probleemaanpak van ondermijning***
S. Mehlbaum, Y. Schoenmakers, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2019
93. ***Ondermijning door criminele 'weldoeners'***
M. Bruinsma, R. Ceulen & T. Spapens, m.m.v. C. Deij, Tilburg University, Tilburg/Bureau Bruinsma, Tilburg, 2018
94. ***Kiezen voor politie. Een onderzoek onder mbo-studenten met een migratie – achtergrond in het veiligheidsdomein***
S. de Winter-Koçak, E. Klooster & M. Day, m.m.v. S. Mehlbaum, M. van Vugt & K. Leschonski, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2018
95. ***Doe-het-zelf-surveillance. Een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen***
S. Mehlbaum & R. van Steden, m.m.v. M. van Dijk, Vrije Universiteit Amsterdam, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2018
96. ***Een klacht is een gratis advies***
G. Jacobs, T. Hak, G. Vanderveen, M. Flory, T. Thuis, S. Valkeman & M. Franken, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2018
97. ***Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: je gaat het pas zien als je het doorhebt***
A. Verwest, W. Buysse, P. van Egmond, D. Hofstra, DSP-groep, Amsterdam, 2019

-
98. ***Zorg voor kinderen bij aanhouding van ouders; Best practices uit binnen- en buitenland***
J. Reef, N. Ormskerk, Universiteit Leiden, 2019
99. ***Aankoopfraude uit het buitenland***
J. Jansen, S. Westers, S. Twickler, W. Stol, NHL Stenden Hogeschool / Politieacademie
100. ***Grijs vakmanschap? Taakgerelateerd ongeoorloofd handelen binnen de politie***
R. Chr. van Halderen (diss. Avans Hogeschool), 2019
101. ***Niet meer doen! Een onderzoek naar de INDIGO-afdoening***
A. van Wijk, S. Dickie, J. van Esseveldt, Bureau Beke, Arnhem, 2019
102. ***De aanpak van cybercrime door regionale eenheden van de politie. Van intake van cybercrime naar opsporing en vervolging***
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2020
103. ***In- en doorstroom van nieuwkomers in beeld. Opgetekende lessen uit acht casussen rond de opvang van asielzoekers in Nederland.***
J. Kuppens, Bureau Beke, Arnhem 2020
104. ***De lading van vuurwapens. Een onderzoek naar de impact van illegale vuurwapens in Nederland.***
H. Ferwerda, J. Wolsink en I. van Leiden, Bureau Beke, Arnhem 2020
105. ***Q-teams. De politie onderweg naar toekomstbestendige opsporing en vervolging?***
P. van Egmond, A. Swami-Persaud, A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam 2020
106. ***Onderwereld boven water? Zoektocht naar georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens***
N. Struiksmā, C. Boxum, S.J. Hollenberg, N.O.M. Woestenburger, Pro Facto, Groningen 2020
107. ***Benutten van digitale sporen***
R. Zuurveen, W. Ph. Stol, Onderzoeksgroep Cybersafety. NHL Stenden en CyberScienceCenter 2020
108. ***Kansen en knelpunten binnen de financiële opsporing***
L.N. de Swart, G.P.J.M. op 't Hoog, B.M.J. Slot, A. Winkel. Ecorys 2021
109. ***Black box van gemeentelijke online monitoring. Een wankel fundament onder een stevige praktijk***
W. Bantema, S. Westers, M. Hoekstra, R. Herregodts, S. Munneke. NHL Stenden Hogeschool / Rijksuniversiteit Groningen, 2021
110. ***Ondermijning langs zijpaden. Een verkennend onderzoek naar de aard, omvang en aanpak van ondermijnende criminaliteit in relatie tot kleine havens en luchthavens, railtransport en binnenvaart in Noord-Brabant en Zeeland.***
S. van Nimwegen, T. Spapens, R. Ceulen, Tilburg University/Nationale Politie, 2021
111. ***Meer dan een ruzie. Politie in de netwerkaanpak huiselijk geweld.***
K.D. Lünemann, S. ter Woerds, Verwey-Jonker Instituut 2021

112. ***Van verhalen naar verbalen. Een verkennende studie naar de aanpak van on-dermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied en de haven van Amsterdam***
Y. Eski, M. Boelens, A. Mesic, H. Boutellier, Vrije Universiteit Amsterdam/Verwey-Jonker Instituut 2021
113. ***Weten, doen en leren. Een proeftuinonderzoek naar gebiedsgerichte opsporing***
E. Bervoets, J. Broekhuizen, K. van den Akker, J. Landsman, Bureau Bervoets, Amersfoort 2021
114. ***Zuiver op de graat? Over de betrokkenheid van de visserij bij maritieme drugsmokkel***
S. Mehlbaum, K. van den Akker, A. Verweij, A. Wester m.m.v. R. van der Borden en M. Dekker, Mehlbaum Onderzoek, Halfweg 2021
115. ***Kinderen als slachtoffer, getuige of dader van huiselijk geweld. Aard en afhandeling van door de politie bij ZSM aangebrachte zaken van huiselijk geweld waarbij minderjarigen zijn betrokken.***
V. van Koppen, M. Bruggeman, R. Houston, J. Harte, VU Amsterdam 2022
116. ***Wachters aan het woord. Dilemma's van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen in hun rol als poortwachter.***
K. van Wingerde, C. Hofman, Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus school of law, 2022.
117. ***Ooggetuigenidentificaties: het verband tussen subjectieve zekerheid en accuraatheid. Een experimentele studie en her-analyse van bestaand onderzoek volgens Nederlandse confrontatieprotocollen***
M. Sauerland, N. Tupper, A.G. van Amelsvoort, Maastricht University 2022
118. ***Het fenomeen vechtafspraken: vier jaar later. Onderzoek naar de profielen van de deelnemers, kenmerken van de vechtgroepen en – nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van – het fenomeen vechtafspraken***
J. Wolsink, H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem 2022
119. ***Strip- en omkatfabrieken. Een fenomeenstudie als basis voor inzicht, awareness en aanpak***
H. Ferwerda, J. Wolsink, Bureau Beke, Arnhem 2022
120. ***Bestuurlijke rapportage bij sluitingen van drugsbanden. Onderzoek naar het succesvol opstellen, aanbieden en opvolgen van bestuurlijke rapportages in artikel 13b Opiumwet-zaken***
L.M. Bruijn, R. Mennes, J.A. de Muijnck, M. Vols voor Breuer&Intraval en Rijksuniversiteit Groningen 2022
121. ***Mismatch. Een verkennend fenomeenonderzoek naar het plegen van zedendelicten na contact via een datingsite of datingapp***
J. Wolsink, J. Kuppens, N. Brouwer, H. Ferwerda. Met medewerking van H. de Boer, Bureau Beke, Arnhem 2023