

# Krachtige lerende netwerken

Samenwerkend leren in interorganisationele netwerken voor  
aanpak van terrorisme en criminaliteit

*Kernteam:*

Prof. dr Mirko Noordegraaf (projectleider)

Dr Leonie Heres (uitvoerend projectleider)

Niels Terpstra MA

Dr Aline Bos

Prof. dr Emile Kolthoff

*Expertteam:* prof. dr Beatrice de Graaf, prof. dr Kees van den Bos, prof. dr Dina Siegel, Scott Douglas, DPhil, en dr Joras Ferwerda

M.m.v. Clara Bovens en Annemarie van der Wilt



**COLOFON**

<b>Titel</b>	Krachtige lerende netwerken. Samenwerkend leren in interorganisationele netwerken voor de aanpak van terrorisme en criminaliteit
<b>Auteurs</b>	Mirko Noordegraaf, Leonie Heres, Niels Terpstra, Aline Bos & Emile Kolthoff
<b>Studentassistenten</b>	Clara Bovens & Annemarie van der Wilt
<b>Opdrachtgever</b>	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid
<b>Begeleidingscommissie</b>	Gabriele Jacobs (voorzitter), Willemijn Aerdts, Heinrich Matthee, Joost van Rossum, Cees Wiebes en Leontien van der Knaap

Utrecht, oktober 2020

© 2020

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.  
Auteursrechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden veeleelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, digitale verwerking of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het WODC.

# Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	4
Samenvatting	7
Executive summary	17
Lijst van afkortingen	27
<b>1. Introductie</b>	<b>29</b>
1.1 Inleiding	29
1.2 Doel- en vraagstelling	32
1.3 Aanpak van het onderzoek	33
1.4 Onderzoeksmethoden	34
1.5 Leeswijzer	39
<b>2. Analyse kader</b>	<b>41</b>
2.1 Inleiding	41
2.2 Terrorisme en criminaliteit	44
2.3 Keten- en netwerksamenwerking	50
2.4 Leren van en met netwerkpartners	65
2.5 Conclusies: Lessen uit de literatuur	75
<b>3. Criminaliteit en terrorisme: een nexus?</b>	<b>79</b>
3.1 Inleiding	79
3.2 Crime-terror nexus	80
3.3 Overlap in objectpopulaties	82
3.4 Overeenkomsten en verschillen in factoren en mechanismen	85
3.5 Conclusie: lessen uit ervaringen met Criminaliteit en terrorisme	106
<b>4. (Netwerk-) samenwerking in de praktijk</b>	<b>109</b>
4.1 Inleiding	109
4.2 Veelvormige (netwerk)samenwerking	110
4.3 Kernmechanismen in samenwerking	114
4.4 Randvoorwaarden en stimulansen voor krachtige netwerksamenwerking	119
4.5 Conclusie: lessen uit netwerksamenwerkingen in criminaliteit- en terrorismebestrijding	137

<b>5. Leren in en van netwerken</b>	<b>141</b>
5.1 Inleiding	141
5.2 Leren in/van de afgelopen jaren	142
5.3 Kernobservaties over leren	143
5.4 Conclusie: Lessen uit ervaringen met leren in/van netwerken	156
<b>6. Criminaliteits- en terrorismebestrijding op elkaar betrokken</b>	<b>159</b>
6.1 Inleiding	159
6.2 De mogelijkheden	160
6.3 De barrières	162
6.4 De mogelijkheden en barrières afgewogen	165
6.5 Conclusie: lessen over de verbinding tussen criminaliteit- en terrorismebestrijding	165
<b>7. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>169</b>
7.1 Inleiding	169
7.2 Overeenkomsten en verschillen die relevant zijn bij criminaliteits- en terrorismebestrijding	170
7.3 Wat criminaliteitsbestrijding ons leert voor de versterking van netwerksamenwerking rond terrorismebestrijding	172
7.4 Wat criminaliteitsbestrijding ons leert voor de organisatie van leren in en van netwerk-samenwerking rond terrorisme-bestrijding	175
7.5 De bestuurlijke en organisatorische inrichting van criminaliteits- en terrorismebestrijding	177
7.6 Slotconclusies	178
7.7 Aanbevelingen	181
<b>Bronnen</b>	<b>183</b>
<b>Bijlage I: CV's projectteam en expertteam</b>	<b>202</b>
<b>Bijlage II: Topiclijsten interviews</b>	<b>207</b>



# Samenvatting

## Inleiding

Met het huidige Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) op niveau drie blijft de kans op aanslagen in Nederland aanzienlijk. Terrorisme is een gelaagd, complex, veranderlijk en ongrijpbaar fenomeen. Het is een zogenaamd *wicked problem* waarvoor geen kant-en-klare, makkelijke en afgemeten oplossingen bestaan. In de bestrijding van terrorisme wordt daarom doorlopend gezocht naar de beste verklaringswijzen, visies en aanpakken. Dit geldt ook voor criminaliteitsbestrijding: er bestaan niet altijd kant-en-klare oplossingen voor problemen die zich voordoen. Wat we wel weten is dat terrorisme- en criminaliteitsbestrijding allebei effectieve samenwerking vragen van partners in het veiligheidsdomein, de zorg, het onderwijs, en het sociaal domein. Deze partners moeten steeds gezamenlijk bezien en ontdekken welke interventies de beide aanpakken vooruithelpen. Deze zoektocht zal nimmer leiden tot dé ultieme oplossing. Wel kan het bruikbare handelingsperspectieven opleveren die krachtig interventievermogen mogelijk maken. Waar sprake is van een krachtig interventievermogen kunnen de betrokken organisaties ook in complexe omstandigheden gezamenlijk optreden, wetende dat niet alle aanslagen of criminaliteit voorkomen kunnen worden. Krachtig interventievermogen is een kwestie van:

- (i) *Doelgerichtheid*: het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen;
- (ii) *Legitimiteit*: het zekerstellen en borgen van steun voor de samenwerking van alle noodzakelijke en relevante partners, stakeholders en partijen; en
- (iii) *Robuustheid*: het bij alle partners paraat hebben van de vereiste kennis, contacten, capaciteit en menskracht om te interveniëren, ook in dynamische omstandigheden zoals plotselinge veranderingen in de dreiging.

Het vermogen om effectief op te treden, staat of valt met het samenwerken over de grenzen van organisaties heen. Het succes van een integrale aanpak of brede benadering zoals we die kennen bij zowel terrorisme- als criminaliteitsbestrijding, spreekt daarmee niet voor zich. Het vereist de onverminderde inzet van alle betrokken partners in de samenwerking, alsook samenwerkend en lerend vermogen.

In dit onderzoek bekeken wij in hoeverre, en op welke manieren er beter samengewerkt en organisationeel geleerd zou kunnen worden rond de aanpak van criminaliteit en terrorisme. We verkenden daarbij tevens of beide aanpakken verder op elkaar betrokken zouden kunnen worden. We analyseerden of de wijze waarop de aanpak van terrorisme in Nederland bestuurlijk en organisatorisch is opgezet en (inhoudelijk) vorm krijgt, verder kan worden versterkt door te leren van de ervaringen die bij de aanpak van criminaliteit zijn opgedaan. Dit deden we aan de hand van de volgende hoofdvraag:

*Op welke wijzen en onder welke condities kan de bestuurlijke, organisatorische, professionele aanpak van terrorisme in Nederland via (keten)samenwerking verder worden versterkt, waarbij verschillen tussen regimes, (inhoudelijke) perspectieven en werkwijzen worden overbrugd? Wat kunnen we daarbij leren van de aanpak van andere complexe vraagstukken, in het bijzonder de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit, waarin interventievermogen is/wordt getoond?*

In het onderzoek hanteerden we een multidisciplinaire, multi-methodische benadering. Uitvoerige literatuurstudie en diepte-interviews met professionals en experts vormen de basis van de informatie- en dataverzameling. In totaal hebben we 47 respondenten geïnterviewd: 41 betrokkenen uit de criminaliteits- en terrorismebestrijding en 6 nationale en internationale experts op het gebied van (jeugd)criminaliteit en criminaliteitsbestrijding, radicalisering en terrorisme.<sup>1</sup> Voor een verdere validering van de bevindingen en om het eigen leren van en door het onderzoek te stimuleren, hebben we in de eindfase van het onderzoek de bevindingen besproken met een panel van 13 professionals, allen betrokken in een landelijk kennisnetwerk rond terrorismebestrijding.

## Bevindingen

### *Criminaliteit en terrorisme: een ambigue 'crime-terror nexus'*

Uit zowel de literatuur als de gesprekken met deskundigen blijkt dat er tot op zekere hoogte sprake is van een 'crime-terror nexus', oftewel verwevenheid tussen criminaliteit en terrorisme in de praktijk. Zo is er een zekere mate van overlap in de personen die zich met criminele en terroristische activiteiten bezig houden. In voorbereidende handelingen, bijvoorbeeld, gaan terroristen op zoek naar wapens, dikwijls via circuits in de georganiseerde misdaad. Of terroristen hebben in een crimineel verleden bijvoorbeeld bepaalde vaardigheden ontwikkeld die tijdens het voorbereiden of uitvoeren van een aanslag van pas komen. Soms waren terrorismeverdachten in de jaren daarvoor al 'bekend bij de instanties', bijvoorbeeld als verdachte van andersoortige delicten.

Kijken we echter meer algemeen naar de mechanismen en factoren die een rol spelen in criminaliteit en terrorisme, dan zien we naast belangrijke overeenkomsten ook cruciale verschillen, ten aanzien van: (i) het individu; (ii) de organisatie/het netwerk; en (iii) de daad. Op basis daarvan blijft de nexus dus een ambiguo begrip. Bij zwaardere criminaliteit lijken criminele organisaties en terroristische netwerken bijvoorbeeld op elkaar, qua groepsgevoel en structuur, maar treden er tevens grote verschillen op, qua doelen, geloofssystemen en tijdshorizonten.

Kijken we meer specifiek naar *terrorismebestrijding*, dan ligt de nadruk eerder op het opsporen en tijdig verstoren van ingrijpende processen die zich over de tijd heen voltrekken en veelal ideologisch gedreven voorbereidingshandelingen. Bij *criminaliteitsbestrijding* ligt de focus in de eerste plaats op reeds gepleegde criminele daden. Dat is een belangrijk verschil, dat ook gevolgen heeft voor de benodigde kennis, expertise en capaciteiten. In de samenwerking binnen en tussen netwerken rond criminaliteits- en terrorismebestrijding zal men dus gevoelig moeten zijn voor zowel de overeenkomsten als de verschillen.

<sup>1</sup> In vier gevallen zijn groepsinterviews afgenomen met 2-4 deelnemers, alle andere interviews waren individueel. Zodoende zijn er 41 interviewmomenten geweest met 47 respondenten.



### ***Samenwerken en leren in netwerken rond criminaliteits- en terrorismebestrijding***

Zowel de literatuur als de praktijk van criminaliteits- en terrorismebestrijding laten zien dat samenwerking tussen organisaties veel verschillende organisatievormen kent. Samenwerkingsverbanden in de criminaliteits- en terrorismebestrijding verschillen qua duur, samenstelling, oriëntatie, aansturing en werking. Daarbij is niet één organisatievorm per se beter; van belang is vooral dat de gekozen organisatievorm aansluit bij de beoogde doelen van de samenwerking.

Binnen de gekozen organisatievorm is het vervolgens cruciaal dat de betrokken organisaties hun onderlinge verschillen weten te overbruggen en/of verbinden. Organisaties hebben nu eenmaal uiteenlopende doel- en taakstellingen, contrasterende of strijdige perspectieven op het probleem, verschillende professionele werkwijzen, en uiteenlopende bevoegdheden en belangen. Om de samenwerking in goede banen te leiden moet daarom aan een flink aantal randvoorwaarden worden voldaan en moeten de juiste stimulansen aanwezig zijn. Bovendien moet er oog zijn voor de mechanismen die in de samenwerking zelf plaatsvinden.

Kijken we naar randvoorwaarden en stimulansen, dan zien we dat effectieve netwerksamenwerking vraagt om een specifiek *type professional*, die het vermogen heeft om reflexief en conceptueel te denken en zich kan verplaatsen in de perspectieven, belangen en posities van anderen. Professionals die op meerdere plekken ervaring hebben opgedaan, kunnen werken als '*change agents*'. Maar ook *institutionele condities* en stimulansen zijn cruciaal voor succesvolle (netwerk)samenwerking. In het bijzonder gaat het dan om: een passend organisatorisch ontwerp; leiderschap; (politiek-bestuurlijke) aandacht, urgentie en prioriteit; voldoende middelen; duidelijkheid over spelregels en rollen in de samenwerking; en gevoelde incentives in de moederorganisaties om samen te werken over de eigen organisatiegrenzen heen.

Deze en andere randvoorwaarden en stimulansen beïnvloeden hoe er wordt samengewerkt in de aanpak van criminaliteit en terrorisme. De sociale interactie en communicatie tussen partners, en het reflecteren op, in en naar aanleiding van de samenwerking zijn van groot belang om die samenwerking op te bouwen en gaande te houden. In de onderlinge interactie is vooral het vertrouwen essentieel. Daarbij wijzen zowel de literatuur als het empirisch onderzoek op het grote belang van randvoorwaarden als voldoende *menskracht* en *tijd*. Een te snelle uitstroom van betrokken professionals, en te weinig tijd om een gezamenlijke startpositie te creëren, kan negatieve gevolgen hebben voor het succes van de samenwerking op langere termijn. Voor de motivatie van professionals zijn vooral een *gedeeld perspectief* op het probleem en de aanpak van groot belang, alsmede voldoende *identificatie* van alle partners met dat perspectief. Ook dat kost tijd en een consistente betrokkenheid en inzet van organisaties. Maar het vraagt vooral ook om een zekere stabiliteit in de concrete personen die namens de organisaties deelnemen en gezamenlijke ervaringen opdoen.

In de communicatie tussen de betrokken organisaties en hun vertegenwoordigers speelt onder meer inclusief taalgebruik een belangrijke rol: veelvuldig gebruik van termen als 'daders' en 'delicten' is weinig uitnodigend voor bijvoorbeeld scholen of welzijnswerkers die vanuit een heel andere optiek naar de personen in kwestie kijken. Dat kan de inzet en betrokkenheid van partners bij een 'integrale aanpak' in de weg zitten. Daarnaast blijft informatiedeling een centraal aandachtspunt. Bij dat laatste hebben netwerksamenwerkingen rond terrorisme een relatief

voordeel ten opzichte van samenwerkingen rond criminaliteitsbestrijding (tenzij specifieke vormen van criminaliteit in de politieke schijnwerpers staan, zoals ondermijning). Ten eerste omdat de ervaren urgentie bij terrorisme de informatie-uitwisseling soms vergemakkelijkt en ten tweede omdat samenwerking rond terrorisme bouwt op een sterker en meer afgebakend *narratief* of verhaal. De gevoelde urgentie en het sterke narratief dragen bij aan de legitimiteit van de samenwerking, inclusief informatiedeling, en vergroot zodoende het interventievermogen. Het houdt bovendien verband met de beschikbare (financiële) middelen.

Samenwerkingsverbanden hebben de potentie om krachtige lerende netwerken te worden. Maar net als samenwerken gaat ook het leren van die samenwerking niet vanzelf, en hangt het nauw samen met de eerdergenoemde sociale interactie en communicatie. In aanvulling op de doorgaande interactie en communicatie zal men gerichte, gezamenlijke en terugkerende activiteiten moeten ondernemen waarbij de betrokken professionals reflecteren op zowel de problematiek, hun aanpak en ondernomen acties, de kaders van waaruit zij werken, als de samenwerking zelf. In netwerken rond terrorisme- of criminaliteitsbestrijding spelen voor dit soort leren in het bijzonder de politieke omgeving, de media- en verantwoordingsdruk, en de instrumentalisering van kennis een belangrijke rol, omdat deze het leren eerder hinderen dan helpen.

In terrorisme- en criminaliteitsbestrijding zien we dat leren tijdens en naar aanleiding van de samenwerking plaatsvindt, maar een lastige zaak is. Dat komt omdat zowel terrorisme- als criminaliteitsbestrijding inhoudelijk complex zijn en om specialistische inzet, actie en reflectie vragen. Bovendien gebeurt het leren vaak op informele, indirecte en praktische basis en vaker als neven- dan als hoofdopbrengst. Dit is verklaarbaar vanuit de werking van betrokken organisaties en professionals en de schaarse tijd en capaciteit. De politie, maar ook organisaties in de zorg en het onderwijs, staan bekend om hun nadruk op dagelijkse zaken, en om hoge werkdruk en capaciteitsproblemen. Mede hierdoor wordt vooral geleerd in de zogenaamde '1<sup>e</sup> orde': in de operationele samenwerking met ketenpartners, met nadruk op de problematiek en effecten van interventies en aanpakken.

Het zogeheten 2<sup>e</sup> orde leren, in de eigen moederorganisatie als gevolg of naar aanleiding van de samenwerking met ketenpartners, of 3<sup>e</sup> orde leren – leren samenwerken met ketenpartners en leren over de samenwerking met ketenpartners – vindt beperkter plaats en is ook niet echt geborgd. Ook vindt er verhoudingsgewijs weinig 4<sup>e</sup> orde leren plaats, waarbij geleerd wordt tussen de beide netwerken over het samenwerken over de grenzen van organisaties heen. Op alle niveaus blijkt in elk geval vooral het *borgen* van leren lastig. Dat is niet alleen omdat leren tijd en capaciteit vereist, maar ook vaste 'backbones', plus evaluaties en nieuw beleid. Dit vraagt al met al om meer 'gestuurd leren'. Anders dan verwacht zijn er in de terrorismebestrijding meer nationale structuren en middelen die leren faciliteren dan in de criminaliteitsbestrijding.

### ***Bestuurlijke en organisatorische inrichting van criminaliteits- en terrorismebestrijding***

Tot slot besteden we aandacht aan de mogelijkheden voor het meer op elkaar betrekken van criminaliteits- en terrorismebestrijding. Criminaliteits- en terrorismebestrijding kunnen soms meer op elkaar betrokken worden. Vooral daar waar de dadergroepen in kwestie overlappen en een persoonsgerichte aanpak ontstaat die voor beide passend is, is een meer gecombineerde aanpak denkbaar. Tegelijkertijd is de '*crime-terror nexus*' zoals eerder aangegeven niet eenduidig. Met

name het politiek-ideologische aspect van terrorisme onderscheidt zich van criminaliteit. Dat creëert in sommige opzichten een barrière in het verder op elkaar betrekken van beide aanpakken. Bovendien zijn de contexten waarin beide aanpakken vorm krijgen, inclusief de politieke en maatschappelijk contexten, verschillend.

Het meer op elkaar betrekken van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding op institutioneel niveau versterkt het interventievermogen niet en kan het zelfs afzwakken. Mochten de aanpakken in de toekomst wel meer op elkaar worden betrokken, dan zijn er in elk geval sterke waarborgen nodig met betrekking tot het borgen van de politieke urgentie en bestuurlijke aandacht voor terrorisme, behoud van inhoudelijke contraterrorisme expertise en -kennis, transparantie van bekostiging (allocatie van budgetten) en verantwoording, en het bewaken van betrokkenheid en motivatie van de professionals in de betrokken organisaties.

Dit alles neemt niet weg dat terrorisme- en criminaliteitsbestrijding meer en vaker van elkaar kunnen leren. Dat kan op algemeen niveau, door bij elkaar te leren van bepaalde interventies en strategieën of bijvoorbeeld hoe er over de grenzen van organisaties heen wordt samengewerkt. Maar ook bij specifieke casuïstiek is het zinvol om al in een vroegtijdig stadium terrorisme- dan wel criminaliteitsexpertise te betrekken bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld een persoonsgerichte aanpak.

## Conclusies en aanbevelingen

### *Slotbeschouwing*

Voor de aanpak van criminaliteit en terrorisme zijn krachtige lerende netwerken nodig van landelijke beleidsmakers, lokale uitvoerders, en de wetenschap. Het interventievermogen, de samenwerking en de leerprocessen van en tussen de betrokken partners werken daarbij op elkaar in, zoals Figuur 1 laat zien. Maar dat op elkaar inwerken functioneert niet zonder meer als een geoliede machine. Integendeel – lerend samenwerkend is niet vanzelfsprekend, en niet makkelijk te bewerkstelligen. In de praktijk komt het in beperkte mate systematisch voor. Vanwege inhoudelijke ambiguïteit, gebrek aan doelgerichtheid, wisselende prioriteiten, verschillen in werkwijzen en culturen, afnemende aandacht, en beperkte tijd en capaciteit, zijn soepel samenwerken en leren niet 'normaal'. Samenwerking is bovendien niet onbegrensd: wettelijke doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden stellen grenzen aan de concentratie van macht en informatie, ook omwille van legitimiteit en ter bescherming van burgers.



**Figuur 1. Netwerksamenwerking, leren en interventievermogen**

Dat het moeilijk is en ook grenzen kent, neemt niet weg dat samenwerken op specifieke fronten wel degelijk vorm krijgt, zowel in de bestrijding van terrorisme als criminaliteit. Goede voorbeelden hiervan zijn onder meer de Veiligheidshuizen, de Top-600 en de RIEC's. Zulke samenwerkingen vergen veel capaciteit en inspanning van de betrokkenen. Termen als 'integrale samenwerking' of 'ketensamenwerking' maskeren daarbij de complexiteit van het opzetten en gaande houden van goede netwerksamenwerking en de inherente spanningen die zulke samenwerking met zich meebrengt. Diverse condities, stimulansen en mechanismen zorgen voor het op elkaar betrekken van de acties van meerdere organisaties en professionals.

Als het gaat om de randvoorwaarden en stimulansen blijken voor professionals in de terrorisme- en criminaliteitsbestrijding vooral de volgende factoren van belang: urgentie, prioriteit en aandacht; voldoende middelen; duidelijkheid over spelregels en rollen; passende incentives – juist ook in de moederorganisaties; en leiderschap met duidelijke regie. In de samenwerking zelf spelen onderling vertrouwen, inclusieve taal, elkaar op de hoogte houden, informatiedeling en wederkerigheid een belangrijke rol. Dat laatste geldt ook voor een sterk en afgebakend narratief of 'verhaal' over de problematiek.

Mede dankzij de politieke aandacht en een sterk en afgebakend narratief lukt samenwerking rond de aanpak van terrorisme makkelijker dan in de criminaliteitsbestrijding. Wat betreft dat narratief is echter ook bij terrorismebestrijding wel degelijk verbetering mogelijk, bijvoorbeeld als het gaat om

het taalgebruik. De manier waarop er over de problematiek wordt gesproken, moet aansluiten bij de doelen en perspectieven van *alle* partners – en niet alleen de veiligheidspartners. Zorg-, welzijns- en onderwijspartners zien zichzelf niet altijd als partners in de criminaliteits- en terrorismebestrijding. Dat heeft te maken de dominantie van het 'veiligheidsdenken' in zowel het narratief als de taal die men bezigt in (beleids)stukken en overleggen. Overvloedig gebruik van termen als 'daders', 'extremisten', 'radicalisering' maakt identificatie met (de aanpak van) het vraagstuk minder voor de hand liggend voor partijen die denken en werken in termen van 'zorgwekkend gedrag' of 'bescherming'. De sterke focus op veiligheidsterminologie is verklaarbaar, maar ondermijnt de 'integraliteit' van de beoogde samenwerking. Meer *inclusieve taal*, dat beter aansluit bij hetgeen de (beoogde) partners voor staan is nodig om partijen over het hele brede repressieve en preventieve spectrum aan boord te krijgen en te houden.

Leren in en van samenwerking komt eveneens voor. Op grond van onze empirische verkenning kunnen we met enige voorzichtigheid concluderen dat er in de afgelopen jaren een stevige leercurve is ontstaan, vooral rond de bestrijding van terrorisme en als het gaat om 1<sup>e</sup> orde leren: leren in en van de operationele samenwerking met ketenpartners ten aanzien van de problematiek en de effecten van interventies en aanpakken. Daar waar leren verder gaat, is er sprake van 'gestuurd leren'. Voor zulk gestuurd leren is van belang dat (i) de sociale interactie en communicatie tussen partijen expliciet aandacht krijgt en (ii) dat er gerichte en gezamenlijke activiteiten plaatsvinden waarin ruimte is voor reflectie. Er moet tijd en ruimte worden gemaakt om te leren van elkaars ideeën, beelden, waardenperspectieven en uitgangspunten, maar ook om spanningen en ambigüiteiten in de samenwerking zelf aan de orde te stellen. Om de kaders, systemen waardenperspectieven waarbinnen wordt gewerkt kritisch tegen het licht te houden. En om waar nodig ook te 'ontleren'. Een belangrijke zorg voor de toekomst die uit het onderzoek naar voren komt, is hoe de lessen die de afgelopen jaren zijn geleerd, worden geborgd als de urgentie van het thema minder wordt.

Mede vanwege de verschillen, zowel inhoudelijk als institutioneel, zijn criminaliteits- en terrorismebestrijding lastig één-op-één op elkaar te betrekken, en daar moet voorzichtig mee worden omgegaan. Op specifieke terreinen zijn (beperkte) mogelijkheden voor het combineren van aanpakken (zoals een preventieve persoonsgerichte aanpak); versterking is daarnaast vooral ook mogelijk door meer en meer gestuurd over en weer van elkaar te leren.

### ***Lessen voor versterking van samenwerken en leren in netwerken***

Op basis van de bevindingen in dit rapport, en de conclusies die we hierboven trokken, komen we tot onderstaande aanbevelingen om samenwerkend leren te versterken.

1. Pas op met een onrealistische nadruk op 'integrale aanpak', 'brede benadering' of 'ketens'. De praktijk van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding is te veelvormig, ambigu en weerbarstig om harmonieus samen te werken en direct te leren. (H)erken de inherente spanningen in interorganisatorische samenwerking en geef die nadrukkelijk een plek in die samenwerking door ze met elkaar te bespreken. Dat geldt overigens ook voor de grenzen van samenwerking. Zodra samenwerking de grenzen van machtscheiding en wettelijke bevoegdheden te veel oprekt dreigen risico's voor legitimiteit in de bredere samenleving. In

beleidsontwikkeling rond 'integrale' aanpakken zal voor inherente spanningen en grenzen voldoende aandacht moeten zijn.

2. Ga bij de versterking van lerend samenwerken uit van beperkingen en barrières, en investeer in mechanismen en stimulansen (zoals tijd, stabiliteit in bezetting, bestuurlijk-politieke aandacht, interacties, leiderschap, et cetera) om met elkaar krachtige interventies te realiseren. Besef daarbij dat ook doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid onderling spanningen creëren, en dat daarin keuzes moeten worden gemaakt.
3. Ontwikkel en verfijn het narratief rond terrorisme, met specifiek oog voor de inclusiviteit (het niet-uitsluitende karakter) van het taalgebruik en de terminologie in (beleids)stukken. Om niet-veiligheidspartners voldoende te betrekken en betrokken te houden, is het belangrijk dat ook hun perspectieven, doelen en taken in het narratief en daarbij passende taal en *framing* worden betrokken.
4. Leer voor de aanpak van terrorisme inhoudelijk van criminaliteitsbestrijding door daar expliciet tijd en ruimte voor te creëren, maar houd ook oog voor politieke en bestuurlijke aandacht. Het creëren van ruimte om te leren vraagt tevens om (financiële) middelen en passende incentives die het denken over de grenzen van de eigen organisatie heen stimuleren, zoals meer opgavegerichte financiering.
5. Houd bij de aanpak van criminaliteit oog voor de risico's op radicalisering en terrorisme, zowel bij de opsporing als bij het OM en de reclassering. Laat de brede benadering duidelijk terugkomen in algemene rechercheopleidingen. Kijk binnen het netwerk van criminaliteitsbestrijding ook met de radicaliseringsblik naar (jeugd)criminaliteit om zo meer preventief op te kunnen treden, in het bijzonder bij casusoverleggen. Betrek hierbij expertise uit contraterrorisme circuits.
6. In relatie tot aspecten van de *crime-terror nexus* kan meer over en weer geleerd worden, zowel voor terrorismebestrijding als criminaliteitsbestrijding. Betrek bij grote terrorismeonderzoeken door het OM rechercheurs met ruime ervaring op het gebied van georganiseerde misdaad, als meelezer of tegendenker. Omgekeerd is het bij onderzoeken naar georganiseerde misdaad zinvol contraterrorisme-expertise in te schakelen om ook vanuit die kant te leren over de nieuwste technologieën en strategieën.
7. Zorg daar waar lerend vermogen nog te veel afhangt van specifieke personen in netwerken, en *ad hoc* en 'toevallig' is, voor *ruimtes* waar groepen vanuit terrorismebestrijding en criminaliteitsbestrijding kunnen interacteren, verbindingen kunnen leggen, en netwerken op kunnen bouwen. Besteed daarbij aandacht aan proactief leren: ten aanzien van de samenwerking en de kaders waarbinnen wordt gewerkt en de ontwikkelingen rondom de problematiek zelf (zoals mogelijk nieuwe risicogroepen of -strategieën).
8. Creëer ruimte in iedere moederorganisatie voor zogenoemde 'verbinders' voor wie netwerksamenwerking niet alleen een deel van de taakstelling, maar ook onderdeel van de professionele identiteit is. Vervlecht de aanpak van terrorisme en criminaliteit middels deze *'change agents'*, maar houd tevens oog voor de verschillen.
9. Zorg voor een lerend 'profiel' en lerende competenties van professionals. Faciliteer professionals die zich goed kunnen verplaatsen in andere ketenpartners, zowel operationeel als conceptueel kunnen denken en vanuit 'het grotere plaatje' naar de problematiek kunnen kijken. Investeer in en geef ruimte voor de professionele ontwikkeling op het gebied van

leren en samenwerken, op verschillende niveaus. Dat vraagt om middelen en voldoende tijd voor professionals om zich te bekwamen en relaties op te bouwen.

10. Verricht nader onderzoek naar welke vormen van samenwerking meer of minder effectief zijn in verschillende fasen van de aanpak, en welke samenwerkingsvormen meer of minder effectief zijn in verschillende fasen van de samenwerking. Hoewel in dit onderzoek structurele, georganiseerde samenwerking centraal stond, zal dat niet altijd nodig zijn. Probeer meer inzicht te krijgen in wanneer een 'lossere', meer informele en/of kleinschaligere samenwerking volstaat of zelfs effectiever is.





# Executive summary

## Introduction

Given the current national threat level 'three', the Dutch authorities estimate the possibility of a terror attack in the Netherlands to be significant. Terrorism is a layered, complex, changing, and elusive phenomenon. It is a so-called 'wicked problem' for which no easy, one-size-fits-all solution exists. As a result, there is an on-going search in counterterrorism to find the best explanations, visions, and approaches. The same goes for crimefighting: easy, one-size-fits-all solutions for occurring problems do not always exist.

We do know, however, that both counterterrorism and crimefighting require effective collaboration between actors in the sectors of security, health care, education, and social services. These actors need to establish and discover on an ongoing basis which interventions improve their approaches to crimefighting and/or counterterrorism. While such a search will never lead to an ultimate and encompassing solution, it can lead to useful and practical perspectives that enable powerful intervention capacity. If powerful intervention capacity exists, the organizations involved will be able to operate effectively under complex, changing circumstances. With the recognition, nevertheless, that not all criminality or terrorist attacks can be prevented. Powerful intervention capacity requires:

- (i) *Goal-orientedness*: achieving shared objectives
- (ii) *Legitimacy*: securing support for the collaboration from all necessary and relevant partners and stakeholders; and
- (iii) *Robustness*: the availability and readiness of the required knowledge, connections, capacities, and human resources to intervene, also during dynamic circumstances of changes in threats.

The ability to intervene effectively depends on collaboration that crosses organizational demarcations. The success of an integrated approach as we know it in crimefighting and counterterrorism is not self-evident. It requires cooperative and learning capacities in these networks and an on-going dedication of the organizations involved.

In this study we analyzed to what extent and in which ways interorganizational collaboration and learning can be improved in crimefighting and counterterrorism in the Netherlands. We explored if opportunities exist to more closely relate the approaches of crimefighting and counterterrorism. We analyzed the way in which the Dutch counterterrorism approach is designed in terms of its governance, and if it can be strengthened further by learning from the experiences gained in crimefighting. This study is centered around the following main research question:

*In which ways and under which conditions can the Dutch administrative, organizational and professional approach to counterterrorism, which is characterized by (network) collaboration, be strengthened so that it overcomes interorganizational differences between regimes, (substantive) perspectives and ways of working? What can we learn in that respect from the approach of other wicked problems, especially from crimefighting, in which intervention capacity is/has been demonstrated?*

The research employed a multidisciplinary, multi-method approach. Extensive literature study and in-depth interviews with professionals and experts constitute the foundation of the information and data collection. In total, we interviewed 47 respondents: 41 of them were involved in crimefighting and counterterrorism in the Netherlands, and 6 of them were national and international experts in the field of (youth) crime, radicalization, and terrorism.<sup>2</sup> To further validate the findings and to stimulate learning for and from the study, the researchers also discussed the research findings with a panel of 13 professionals – all of whom are involved in a national counterterrorism knowledge network – in the final phase of this project.

## Findings

### ***Crime and terrorism: an ambiguous ‘crime-terror nexus’***

From both the literature and the expert interviews, it is evident that a crime-terror nexus – the interwovenness of criminality and terrorism – exists to some degree. Some overlap exists between individuals involved in criminality and those who engage in acts of terrorism. For example, in preparatory actions: terrorists trying to obtain weapons through connections in organized crime. Or, some individuals currently involved in terrorism developed useful skills during a previous life in ‘regular’ criminality. In some instances, terrorism suspects were already known to the authorities, for example as a suspect of other crimes.

Looking at the mechanisms and factors that play a role in criminality and terrorism more generally, we identified commonalities and differences on three levels: (i) the individual; (ii) the organization/network; (iii) the act itself. Based on this extensive literature research, the nexus remains ambiguous. About serious crime for instance, it can be said that criminal organizations and terrorist networks are similar in terms of group feeling and structure, but important differences exist too, for example regarding goals, belief systems, and time horizons.

If we turn our attention to similarities and differences between *counterterrorism* and *crimefighting*, we see that in *counterterrorism* the focus is primarily on the detection and timely disturbance of drastic processes that take place over time, and on preparatory acts that are usually ideologically driven. In contrast, already committed deeds and repression take center stage in *crimefighting*. This is an important difference with consequences for the required knowledge, expertise, and capacity. In the collaboration within and between counterterrorism and crimefighting networks, sensitivity to both the similarities and the differences is thus key.

---

<sup>2</sup> Four of these interviews were conducted with 2-4 respondents, all other interviews were conducted with individual respondents. Hence, 47 respondents were interviewed in 41 interviews.

### ***Collaboration and learning in counterterrorism and crimefighting networks***

Both the existing academic literature and the practice of crimefighting and counterterrorism in the Netherlands show that many forms of cooperation exist in these approaches. Partnerships differ among each other in their duration, composition, orientation, management, and operation. None of these organizational forms is necessarily superior, though: it is first and foremost a question of whether the chosen organizational form fits the intended goals of the cooperation.

Within the chosen form of cooperation, it is then crucial that partners can bring together and overcome their differences. Organizations have different objectives and tasks, diverging regimes, contrasting or conflicting ideologies and perspectives on the problem at hand, different professional ways of working, and diverse interests and power positions. To establish successful network collaboration specific conditions must be met and appropriate incentives must be in place. Furthermore, attention should be paid to the interactive, communicative and reflexive mechanisms that take place in the collaboration.

Regarding core conditions and incentives, effective network collaboration requires a *specific type of professional* that is able to think reflexively and conceptually and has the capacity to understand and empathize with the perspectives, interests, and positions of others. Professionals who have had prior experience in the various organizations involved, may be able to operate as effective 'change agents' in this regard. However, the right *institutional conditions* and *incentives* are also crucial for successful (network) collaboration. These especially concern: a fitting organizational design; leadership; administrative attention, urgency, and priority; enough resources; clarity on rules and roles; and appropriate (financial) incentives in the parent organizations to work together with others beyond the boundaries of one's own organization.

These and other core conditions and objectives for collaboration influence the intervention capacity in counterterrorism and crimefighting approaches. Social interaction and communication between network partners, and reflection upon the processes of collaboration are important to build and maintain effective collaboration. Both the existing literature and our empirical research point to the importance of sufficient *manpower* and *time* to build trust relationships. High levels of turnover of the professionals involved, and too little time to create a shared starting position, can have negative consequences for the success of a partnership in the long term. For the motivation of the professionals, a *shared perspective* on the problem and the approach to tackle it, as well as sufficient *identification* by all the partners with that perspective, have proven important. More than anything, this requires enough continuity in the specific individuals who participate in these networks and acquire shared experiences.

In the communication between the network partners and its representatives, inclusive language also plays a role: words like 'perpetrators' and 'offenses' are not the best to secure the firm involvement of the educational sector, for example. This can hinder the involvement of certain partners in the 'integrative approach' to counterterrorism and crimefighting. Information sharing in partnerships remains a crucial point of attention as well. Dutch counterterrorism networks have had a relative advantage compared to crimefighting networks when it comes to information sharing (except for specific forms of crime that are high on the political agenda, such as subversive crime). First because the experienced urgency associated with terrorism sometimes makes sharing information easier, and second, because the collaboration in counterterrorism rests on a stronger and more sharply defined narrative. The experienced sense of urgency strengthens the legitimacy

and therefore the intervention capacity of counterterrorism networks. This also relates to the (financial) resources available to counterterrorism.

Cooperating organizations have the potential to become *powerful learning networks*. However, similar to collaboration, learning is not self-evident and requires the aforementioned interactive and communicative mechanisms to operate well. Moreover, the partners should undertake focused, mutual, and recurring activities during which the professionals involved reflect upon their problems, approaches, frameworks, and the collaboration itself. Especially for learning in crimefighting and counterterrorism networks, the political climate, media, and accountability pressures, and the instrumentalization of knowledge are important, because these can hinder learning in practice.

We see that organizational learning in crimefighting and counterterrorism occurs in and across partnerships, but it is a challenging matter. Counterterrorism and crimefighting are complex issues and require specialist effort, action, and reflection. Moreover, learning often occurs on an informal, indirect, and practical basis, and is more often a side effect than a main yield. This can be explained by the way in which involved organizations and professionals work, and the scarcity of time and capacity. The police, but also health care and education organizations are known for high work pressure, limited capacity, and a focus on daily practices. This partly explains why first order learning is more common than forms of second, third, or fourth order learning. In other words, learning primarily happens in the operational collaboration with partners, and mainly with regard to the problems and the effects of interventions and approaches.

Second order learning in the parent organization as a consequence of, or in response to, collaboration with partners and third order learning – learning to work together and learning about collaboration with partners – happen less frequently and are seldom institutionally embedded. Relatively little fourth order learning takes place, i.e. learning between networks about collaboration that crosses organizational boundaries. Securing learning results (on all levels) remains challenging, because this requires not only time and capacity, but also permanent ‘backbones’, evaluations and new policies. Taken together, this requires more ‘targeted learning’. Contrary to our expectations, there are more national structures and resources that facilitate learning in counterterrorism than in crimefighting.

### ***The governance and organizational design of counterterrorism and crimefighting***

Finally, we draw attention to the possibilities for a closer relation between crimefighting and counterterrorism. Especially when object populations overlap and where a person-oriented approach for both fields is suitable, a more combined approach is conceivable. At the same time there are considerable barriers. As mentioned before, the ‘crime-terror nexus’ is ambiguous at best. Particularly, the political-ideological aspect of terrorism differs from criminality. In some respects, this creates barriers for a further integration of both approaches. Moreover, the contexts in which the approaches are shaped, including the political and societal contexts, differ considerably. A further institutional integration of the two does not enhance intervention capacity and could even diminish it. Should a decision nevertheless be made to integrate both fields more, strong guarantees would need to be put in place. Especially guarantees about securing enough political urgency and administrative attention for terrorism, the preservation of expertise and knowledge, transparency

of funding (allocation of funds), accountability, and attention to the dedication and motivation of professionals in the organizations concerned.

Despite limits on the possibilities for further administrative integration of Dutch counterterrorism and crimefighting systems, there is ample room for counterterrorism and crimefighting to learn from each other more and more frequently. This can be on a general level, by learning from each other about certain interventions and strategies, or how organizations work together with other organizations in general. When it concerns concrete cases, it can also be useful to employ either terrorism or crime expertise during the early stages of an investigation, for instance in the development of a person-oriented approach.

## **Conclusions and recommendations**

### **Overall conclusions**

Crimefighting and counterterrorism approaches require powerful learning networks of national policy makers, local executors, and science. The intervention capacity, network collaboration and learning are interconnected processes, as portrayed in Figure 1. That process, however, does not automatically work as a 'well-oiled machine'. On the contrary – learning in collaboration is neither self-evident, nor easy to accomplish. In practice, it rarely happens on a systematic basis. Due to ambiguity, a lack of goal-orientation, shifting priorities, differences in ways of working and professional cultures, declining attention, and limited time and capacity, smooth collaboration and learning are not 'normal'. Moreover, interorganizational collaboration is not unlimited: legal goals, tasks, responsibilities, and authorizations limit the concentration of power and information, also for the sake of legitimacy and to protect citizens.



**Figure 1: Network collaboration, learning and intervention capacity**

Even though it is both challenging and limited, collaboration on specific aspects can be of prime importance, and does indeed occur, both in counterterrorism as well as in crimefighting. Enlightening examples in the Netherlands are, amongst others the '*Veiligheidshuizen*' ('Safety houses'), '*Top-600*', and '*RIEC's*' ('Regional Information and Expertise Centers'). These ways of collaboration require significant capacity and effort of those involved. Words like 'integrated collaboration' or 'chain collaboration' can mask the complexity of starting and upholding solid network collaboration, and the inherent tensions those types of interorganizational collaboration bring. Diverse crucial conditions, incentives, and interactive and communicative mechanisms ensure the cooperation of different organizations and professionals. When it comes to core conditions and incentives, professionals in counterterrorism and crimefighting value the following factors in particular: administrative urgency, priority, and attention; enough resources; clarity of rules and roles; suitable incentives – especially in parent organizations; and leadership with clear direction. Within the collaboration itself mutual trust, inclusive language, keeping each other informed and sharing information, and reciprocity are of crucial importance, as well as a strong and well-defined narrative or 'story' about the problems faced.

In part due to political attention and a strong and well-defined narrative, collaboration in Dutch counterterrorism succeeds more easily than in crimefighting. However, both in counterterrorism and in crimefighting the narratives can be further improved, especially when it comes to the use of language. The way in which problems are discussed should appeal to the goals and perspectives of all the partners involved – not just the security partners. Partners in health care, wellbeing and education do not always see themselves as partners in crimefighting and counterterrorism – in spite of their actual involvement with concrete cases and the role they are assigned in national policy. Although more research is needed, there are indications that this is related to the dominance of ‘security thinking’ in both the narrative as well as the language commonly used in (policy) reports and consultations. Excessive use of words such as ‘perpetrators’, ‘extremists’ and ‘radicalization’ makes identification with the (approach of an) issue less accessible and obvious for partners who think and work in terms of ‘worrying behavior’ or ‘protection’. The strong focus on security terminology is explainable but undermines the ‘integrated’ basis of the intended collaboration. More *inclusive language*, that better fits what the (intended) partners are facing, is necessary to keep all parties on board.

Learning in and from interorganizational collaboration also occurs. Based on our empirical exploration we can tentatively conclude that a learning curve developed over the past years, especially in counterterrorism, and when it concerns first order learning: learning in collaboration with partners about problems and impacts of interventions and approaches. Learning however often remains limited to learning in and from operational collaboration (first order). When learning does go further, there is often a form of ‘targeted learning’. For such targeted learning it is important that (i) the social interaction and communication between parties receives explicit attention, and (ii) that focused and shared activities take place that enable and invite reflection. Time and opportunity should be created to learn from each other’s ideas, images, value perspectives and assumptions, but also to discuss tensions and ambiguity in the collaboration itself, to critically examine, and potentially even ‘unlearn’, the frameworks, systems and value perspectives underlying the network. An important future concern emerging from this study is how knowledge that has been acquired in past years can be secured once the urgency for a certain topic diminishes.

Partly thanks to their differences, on both a substantive and institutional level, crimefighting and counterterrorism cannot easily be integrated, and this should thus be done with great care. Specific sub domains show (limited) potential for the combining of approaches (such as a person-oriented approach, and then primarily in the preventive approach); besides that, strengthening is mainly possible by learning more from each other in an organized manner.

### **Lessons for the reinforcement of collaboration and learning in networks**

Based on the findings in this report, and the conclusions as described above, we come to the following recommendations to strengthen cooperative learning.

1. Be careful with an unrealistic emphasis on an ‘integrated approach’ or ‘chains’. The practices of counterterrorism and crimefighting are too diverse, ambiguous, and unruly to enable harmonious collaboration and direct learning. Recognize and acknowledge the inherent tensions of interorganizational cooperation and explicitly give them a place in the

cooperation by discussing them together. This also goes for the limits of cooperation. As soon as cooperation puts too much stress on the boundaries of the division of power and legal authorizations, there is a risk for loss of legitimacy in the society at large, something that should also not be neglected. In policy development regarding 'integrated' approaches inherent tensions and boundaries should also receive sufficient attention.

2. Take restrictions and barriers as a starting point when strengthening learning collaboration, and invest in mechanisms and incentives (such as time, stability in personnel, administrative-political attention, interactions, leadership, et cetera) to realize powerful interventions together. Realize that even goal-orientedness, legitimacy and robustness will create tensions, and that choices need to be made.
3. Further develop and refine the narrative concerning counterterrorism, with specific attention to inclusivity (or the integrated character) in the use of language and terminology in (policy) reports and consultations. To keep non-security partners sufficiently involved, it is important that their perspectives, goals, and tasks in the narrative are spoken to – in language that is fitting and accessible to them.
4. Create sufficient time for the counterterrorism approach to learn from established practices in crimefighting, but also keep an eye out for political and administrative attention. That requires both (financial) resources and suitable incentives that stimulate thinking across organizational boundaries, such as goal-oriented financing.
5. Keep an eye on individuals with risks of radicalization and terrorism during crimefighting, in terms of detection, with prosecution and probation. Use within the crimefighting network a radicalization perspective to look at (youth) crime to enable more preventive action, especially with case consultations. Involve expertise from counterterrorism whilst doing this.
6. In relation to aspects of the crime-terror nexus, learning from each other is possible, both for counterterrorism and for crimefighting. For major counterterrorism investigations detectives with a broad experience in the field of organized crime can be involved, as co-reader or counter-thinker. Vice versa: for investigations into organized crime it can be useful to involve counterterrorism expertise to learn about the newest technologies and strategies from that perspective.
7. Create spaces where groups from counterterrorism and crimefighting can interact, connect, and build networks, especially when learning is still too dependent upon specific persons in networks, and has an 'ad hoc' or 'accidental' character. Give attention to *proactive* learning; with regard to the collaboration and the frameworks within which the partners work, but also with regard to the issues themselves (such as new risk groups or strategies).
8. Create space in each partner organization for so-called 'connectors' for whom the network collaboration is not just part of the job, but also part of the professional identity. Integrate the counterterrorism and crimefighting approaches using these 'change agents', but keep an eye out for differences.
9. Ensure a learning 'profile' and learning competences of professionals. Facilitate those professionals who can identify with other partners, who can think both operationally and conceptually, and can observe the problems in 'the bigger picture'. Invest in and present the opportunity for professional development with regard to learning and collaboration, on



different levels. This does not only require resources, but also enough time for professionals to build skills and relationships.

10. Conduct further research into which forms of cooperation are effective in different phases of the approach, and which forms of cooperation are effective in different phases of the cooperation. Although structural, organized collaboration was central to this study, this will not always be necessary. Try to gain insight into when 'loose', more informal, and/or smaller forms of collaboration suffice or are even more effective.



# Lijst van afkortingen

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
CT	Contraterrorisme
CTER	Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering
DTN	Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IPGAR	Integraal Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering
KMar	Koninklijke Marechaussee
MIT	Multidisciplinair Interventieteam
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid



# 1. Introductie

*Om de blijvende dreiging van radicalisering en terrorisme het hoofd te bieden, is een brede, integrale aanpak van terrorisme van onverminderd belang. In dit onderzoek wordt geanalyseerd of de wijze waarop de aanpak van terrorisme in Nederland bestuurlijk en organisatorisch is opgezet en (inhoudelijk) vorm krijgt, verder kan worden versterkt door te leren van de ervaringen die bij de aanpak van criminaliteit zijn opgedaan. Het onderzoek rust op een multidisciplinaire, multi-methodische benadering. Uitvoerige literatuurstudie en diepte-interviews met professionals en experts vormen de basis van de informatie- en dataverzameling. Met het oog op verdere validering van de bevindingen en om het leren van en door het onderzoek te stimuleren, zijn in de eindfase van het onderzoek de bevindingen bovendien besproken met een panel van professionals. Dit hoofdstuk – waarin het onderwerp, de hoofd- en deelvragen en de aanpak van het project worden toegelicht – vormt een introductie op het onderzoek.*

## 1.1 INLEIDING

Lange tijd was de dreiging van terrorisme in de Nederlandse samenleving ‘substantieel’. Ook in het laatste Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (nummer 51) stelt de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) (2019) dat het dreigingsniveau weliswaar iets is afgenomen, maar nog immer ‘aanzienlijk’ is. Dat blijkt ook uit meerdere incidenten en arrestaties in onder meer Nederland. Een aanslag is, aldus het dreigingsbeeld, ‘voorstelbaar’. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan een aanslag van eenlingen of kleine groepen vanuit een jihadistisch motief maar ook vanuit de links- en rechts-extremistische hoek. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) noemde 2019 zelfs “het jaar van rechts-extremistische aanslagplegers wereldwijd” (Koenis 2020).

De blijvende dreiging van radicalisering en signalen van terrorisme vereisen volgens de minister van Justitie en Veiligheid “blijvende alertheid en onverminderde inzet op de integrale aanpak van terrorisme”<sup>3</sup>. Zoals ook benoemd in de laatste evaluatie van de contraterrorismestrategie (Noordegraaf e.a. 2016), is bij die ‘integrale aanpak’ van terrorisme waarin verschillende partners instrumenten gecombineerd en tegelijkertijd inzetten een haast onbegrensde hoeveelheid partijen betrokken. Dit betreft niet alleen partners binnen de overheid, maar ook vanuit het bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld. Het overstijgt bovendien professionele disciplines, omdat zowel zorg als handhaving erin samenkomen (vgl. Stinckens, Loyens & Maesschalck 2016).

---

<sup>3</sup> Grapperhaus, F. (2019, 9 december). Aanbieding Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 51 [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/09/tk-aanbieding-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-51>.

Dat er bij de bestrijding van terrorisme zoveel en zoveel verschillende type partijen betrokken zijn, volgt mede uit de complexe aard van het vraagstuk zelf:<sup>4</sup> terrorisme is een veld dat snel verandert en onvoorspelbaar is, dat omgeven is met onzekerheid over wat er staat te gebeuren, dat ingewikkeld is door de veelheid aan krachten die erop van invloed zijn en waarbij oorzaak en gevolg van de problematiek onduidelijk zijn (Noordegraaf e.a. 2018). Ontwikkelingen in technologie veranderen bijvoorbeeld in snel tempo de technologische middelen die terroristen gebruiken voor communicatie, rekrutering en verwerving van geld en wapens. Ook neemt de populariteit van cyberaanvallen neemt onder terroristische organisaties toe (Albahar 2019; Valasik & Philips 2017). Tegelijkertijd gaan terroristische activiteiten vaak (ook) over internationale grenzen heen (LaFree & Dugan 2009) en vereist de aanpak ervan daarom vergaande (verticale of zelfs diagonale<sup>5</sup>) coördinatie en informatie-uitwisseling tussen landen die elk weer hun eigen aanpak en organisatorische structuren kennen.

Bovendien zijn er vele factoren en mechanismen die zowel op micro-, meso- als macroniveau een rol spelen bij terroristische activiteiten, en die een eenduidige profilering van 'terroristen' en hun motieven in de weg staan (zie ook hoofdstuk 3). Tot slot geldt dat terrorismebestrijding een relatief jong onderzoeksdomein is. Daardoor is nog altijd een zoektocht gaande naar verklaringswijzen, visies en aanpakken. Een eenduidige (wetenschappelijke) opvatting over het ontstaan van terrorisme en de manieren waarop het probleem bestreden kan worden ontbreekt (zie Noordegraaf e.a. 2016). Vanuit de bestuurs- en organisatiwetenschap wordt terrorisme vanwege deze gelaagdheid, ongrijpbaarheid en complexiteit ook wel geduid als een *wicked problem* (cf. Head & Alford 2015; bijv. Noordegraaf e.a. 2017a).

Het kan verleidelijk zijn om *wicked problems* zoals terrorisme als 'onoplosbaar' en 'onhanteerbaar' aan te duiden. De praktijk laat echter zien dat het wel degelijk mogelijk is om bruikbare analytische perspectieven alsmede gerichte, effectieve handelingsperspectieven en beleid te ontwikkelen (Noordegraaf e.a. 2019). Het doel bij terrorismebestrijding is dan niet om het probleem 'op te lossen', en koste wat het kost alle aanslagen te voorkomen, maar om *interventievermogen* te realiseren en te versterken dat helpt risico's te minimaliseren zonder daarbij disproportioneel afbreuk te doen aan de vrijheid van burgers. Meer specifiek gaat het er bij het realiseren van interventievermogen om dat partners in de terrorismebestrijding en hun acties gericht zijn op:

- (i) het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen (*doelgerichtheid*);
- (ii) dat de samenwerking steun heeft en behoudt van alle noodzakelijke en relevante partners, stakeholders en partijen (*legitimiteit*); en
- (iii) partners de vereiste kennis, contacten, capaciteit en menskracht paraat hebben om te interveniëren, ook in dynamische omstandigheden zoals plotselinge veranderingen in de dreiging of economische crises (*robuustheid*).

---

4 Ook de institutionele en organisatorische inrichting van de Nederlandse overheid speelt een rol in de hoeveelheid en het type partijen dat betrokken is bij de bestrijding van terrorisme. Bovendien verandert de betrokkenheid van partners naarmate de aard van de dreiging verandert. Zie voor nadere toelichting Noordegraaf e.a., 2016.

<sup>5</sup> Door het verschil in organisatorische structuren is soms diagonale coördinatie en informatieuitwisseling nodig (bijvoorbeeld omdat informatie die bij ons in het strafrecht zit in andere landen op administratief niveau zit, of andersom).

Waar sprake is van een krachtig interventievermogen kunnen de partners ook in complexe omstandigheden gezamenlijk optreden, in de wetenschap dat niet alle aanslagen voorkomen kunnen worden (Noordegraaf e.a. 2016, p.6).

Het interventievermogen in de aanpak van *wicked problems*, en dus ook de aanpak van terrorisme, staat of valt met de ruimte die er is voor *samenwerken* en *leren* over de grenzen van organisaties heen (Head & Alford, 2015; Termeer e.a. 2015). Dat samenwerken gaat bij *wicked problems* verder dan 'slechts' *coöperatie* of *coördinatie*: vanwege de sterke wederzijdse afhankelijkheid van de partijen die betrokken bij de aanpak is vergaande *collaboratie* noodzakelijk (Mandell & Keast 2008; Schoonenberg 2015). Niet voor niets benadrukt de minister in het begeleidend schrijven van het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (nummer 51) dan ook het belang van een goede borging van de 'integrale aanpak' via 'structurele samenwerking' tussen alle betrokken organisaties<sup>6</sup>.

Vanuit een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke optiek is evenwel duidelijk dat zowel het op gang brengen en in stand houden van dergelijke samenwerking als het leerproces niet vanzelf gaan. Dit heeft te maken met de complexiteit van *wicked problems*, die zich niet zomaar laten temmen, maar ook met bijvoorbeeld de reële en politieke risico's van fouten die de ruimte voor experimenten beperken (Head & Alford, 2015). Evenzo zijn er culturele, inhoudelijke en professionele verschillen te overbruggen tussen de doel- en taakstellingen, regimes, perspectieven, belangen en werkwijzen die in de netwerken samenkomen. Voor dat overbruggen bestaan vele mogelijke samenwerkingsvormen, mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen, die onderling op elkaar ingrijpen en bovendien naargelang de context in meer of mindere mate een rol spelen. Naar processen van netwerksamenwerking en leren binnen (Nederlandse) terrorismebestrijding, en welke factoren en mechanismen daarbij vooral van belang zijn, is evenwel beperkt onderzoek gedaan.

Door de organisatie van netwerksamenwerking en -leren rond terrorisme te vergelijken met hoe dit gebeurt bij andere *wicked problems*, kunnen we de voornoemde samenwerkingsvormen, mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen blootleggen. In dit onderzoek richten we ons specifiek op de vergelijking van samenwerking en leren rond terrorismebestrijding met criminaliteitsbestrijding. Zoals we ook later in hoofdstuk 2 uiteenzetten, verschillen terrorisme en criminaliteit van elkaar in belangrijke opzichten, maar delen zij ook enkele kerneigenschappen. In elk geval wordt criminaliteit net als terrorisme gekenmerkt door een complexe dynamiek van oorzaak en gevolg, een welhaast grenzeloos speelveld van betrokken diensten en organisaties, en een gebrek aan kant-en-klare kennis. Daar komt bij dat ook de aanpak van criminaliteit veelal wordt gekenmerkt door een integrale benadering waarin zorg en handhaving samenkomen en professionele disciplines en organisatorische grenzen moeten worden overstegen (Stinckens, Loyens & Maesschalck 2016). Die 'integrale aanpak' wordt vrij positief beoordeeld: over het geheel genomen leidt samenwerking volgens de betrokkenen zelf vaak tot betere interventies, meer samenhang in de uitvoering en betere signalering en daarmee ook criminaliteitsverminderende resultaten (Rovers 2011). Vanuit die ervaring wordt er dan ook op het gebied van ondermijning

---

<sup>6</sup> Grapperhaus, F. (2019, 9 december). Aanbieding Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 51 [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/09/tk-aanbieding-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-51>.

momenteel gewerkt aan een de inrichting van een Multidisciplinair Interventie Team (MIT) bij de Landelijke Eenheid van de politie.<sup>7</sup>

Tegen deze achtergrond kan de bestrijding van terrorisme op verschillende manieren leren van de bestrijding van criminaliteit. Zowel criminaliteit als terrorisme vragen niet om kant-en-klare, makkelijke en afgemeten oplossingen, maar om het ontwikkelen van het vermogen om met verschillende partners gezamenlijk steeds te blijven bezien welke interventies de aanpak vooruithelpen. De aanpak van criminaliteit vereist bovendien reflectie op de eigen interventies, aangezien 'oplossingshandelingen' bij *wicked problems* zelf onderdeel van het probleem kunnen worden (vergelijk Head & Alford 2015). Het interventievermogen moet dus reflexief en iteratief zijn – er moet continu geleerd kunnen worden.

De keuze voor de vergelijking met criminaliteitsbestrijding vindt tot slot plaats tegen de achtergrond dat er in de achtergronden, ontwikkelingen, en betrokken personen belangrijke overlap bestaat tussen beide fenomenen. De afgelopen tien jaar is de aanpak van terrorisme niettemin in belangrijke mate apart van criminaliteitsbestrijding georganiseerd, terwijl tegelijkertijd in beide aanpakken verschillende samenwerkingsverbanden met grotendeels dezelfde ketenpartners zijn georganiseerd. Dat roept de vraag op in hoeverre de organisatie van de aanpak van criminaliteit en terrorisme wellicht bestuurlijk en organisatorisch meer op elkaar zouden kunnen worden betrokken.

## 1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING

Doel van het onderzoek is te bezien of de wijze waarop de aanpak van terrorisme in Nederland bestuurlijk en organisatorisch is opgezet en (inhoudelijk) vorm krijgt, verder versterkt kan worden door lering van de ervaringen die binnen (en mogelijk buiten) de criminaliteitsbestrijding zijn opgedaan. Daarbij is het nadrukkelijk *niet* de bedoeling om de inhoudelijke aanpak van terrorisme zelf tegen het licht te houden of de samenwerking in de contraterrorismebestrijding uitvoerig te evalueren, zoals eerder ook is gedaan (zie Noordegraaf e.a. 2016) en ook in de nabije toekomst opnieuw zal gebeuren. In plaats daarvan ligt de nadruk van dit onderzoek op het vergelijken van de wijzen waarop samenwerking en leren in de criminaliteits- en terrorismebestrijding zijn georganiseerd, de lessen die daaruit kunnen worden getrokken over hoe samenwerkende partners lerende netwerken kunnen worden, en in het licht daarvan de (on)mogelijkheden om de bestuurlijke en organisatorische inrichting van criminaliteits- en terrorismebestrijding meer op elkaar te betrekken.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt – in lijn met de vraag van de opdrachtgever, neergelegd in het offerteverzoek (WODC 2019) – als volgt:

---

<sup>7</sup> Grapperhaus, F. (2019, 18 oktober). Contouren breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/18/brief-tweede-kamer-contouren-breed-offensief-tegen-georganiseerde-ondermijnende-criminaliteit>.



*Op welke wijzen en onder welke condities kan de bestuurlijke, organisatorische, professionele aanpak van terrorisme in Nederland via (keten)samenwerking verder worden versterkt, waarbij verschillen tussen regimes, (inhoudelijke) perspectieven en werkwijzen worden overbrugd? Wat kunnen we daarbij leren van de aanpak van andere complexe vraagstukken, in het bijzonder de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit, waarin interventievermogen is/wordt getoond?*

Wij formuleren daarbij de volgende vier deelvragen:

- 1. Welke overeenkomsten en verschillen zijn te onderscheiden in de (contextuele) factoren en mechanismen die relevant zijn bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme? Welke vraagstukken of lessen binnen de criminaliteit zijn potentieel relevant voor contraterrorisme, in het licht van de literatuur en (nationale en internationale) praktijken?*
- 2. Op welke wijzen kan de (keten)samenwerking rond terrorisme worden versterkt, via inhoudelijke instrumenten, organisatievormen en bestuurlijke randvoorwaarden? Wat kan de aanpak van criminaliteit ons leren, in het licht van de literatuur en (nationale en internationale) praktijken?*
- 3. Op welke wijzen kan de organisatie van het leren rond terrorismebestrijding worden versterkt, via inhoudelijke instrumenten, organisatievormen en bestuurlijke randvoorwaarden? Wat kan de aanpak van criminaliteit ons leren, in het licht van de literatuur en (nationale en internationale) praktijken?*
- 4. In hoeverre en onder welke condities kunnen de aanpak van criminaliteit en terrorisme in Nederland bestuurlijk en organisatorisch (verder) op elkaar worden betrokken? Wat kan hierbij worden geleerd van de ervaringen die elders zijn opgedaan?*

## 1.3 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Het WODC heeft het departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO Advies) van de Universiteit Utrecht gevraagd dit onderzoek uit te voeren. Met het oog op de bovenstaande doel- en vraagstelling heeft USBO expertise binnen de Universiteit Utrecht betrokken, op de terreinen van samenwerking en leren in en tussen organisaties, nationale en internationale terrorismebestrijding, en ondermijning en georganiseerde misdaad. Onderhavig rapport betreft dan ook een *multidisciplinair* onderzoek, waarbij de problematiek vanuit de disciplines bestuurs- en organisationswetenschap, criminologie en geschiedenis is bestudeerd. Daarnaast is een expertgroep van hoogleraren betrokken om te reflecteren op de gegenereerde onderzoeksresultaten, en om het kernteam van onderzoekers op verschillende momenten te voorzien van belangrijke kennis en inzichten op het gebied van onder meer (de bestrijding van) terrorisme en radicalisering in Nederland (prof. dr Beatrice de Graaf en prof dr. Kees van den Bos), ketensamenwerking op het terrein van radicalisering, veiligheid en crisisbeheersing (dr Scott Douglas), georganiseerde misdaad (prof. dr Dina Siegel) en financiële aspecten van criminaliteit en terrorisme (dr Joras Ferwerda). Voor

een meer gedetailleerde uitwerking van het projectteam en de betrokken experts, verwijzen wij u naar Bijlage I.

Door het WODC is verder een begeleidingscommissie ingesteld die kritisch meedenkt in alle fasen van het onderzoek en het projectteam van feedback voorziet op (tussen)rapportages. De begeleidingscommissie bestond uit voorzitter prof. dr Gabriele Jacobs (Erasmus Universiteit Rotterdam), drs Willemijn Aerds (Bureau Aerds/ Universiteit Leiden), dr Heinrich Matthee (Haagse Hogeschool), drs Joost van Rossum (NCTV), drs Cees Wiebes (tot januari 2020) en dr Leontien van der Knaap (WODC).

## 1.4 ONDERZOEKSMETHODEN

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden waarbij een op grond van literatuurstudie ontwikkeld analytisch kader is getoetst aan de hand van empirische data. In dit hoofdstuk zetten we de onderzoeksopzet nader uiteen.

### 1.4.1 Literatuurstudie

In de literatuurstudie is gebruik gemaakt van wetenschappelijke studies en onderzoeksrapporten die betrekking hebben op zowel Nederlandse als internationale praktijken rondom samenwerking en leren in de criminaliteits- en terrorismebestrijding. Startpunt voor de zoektocht naar relevante studies waren bronnen gebruikt in de evaluatie van de contraterrorismestrategie 2011-2015 (Noordegraaf e.a. 2016). Deze bronnen werden vervolgens aangevuld met een bredere zoektocht naar relevante literatuur rondom de voornoemde thema's en literatuursuggesties van betrokken onderzoeksexperts (prof. dr Mirko Noordegraaf, prof. dr Emile Kolthoff, Scott Douglas DPhil, prof dr. Beatrice de Graaf en prof. dr Kees van den Bos).

Voor dit rapport is gebruikgemaakt van de onderstaande typen geschreven bronnen:

1. Internationale en nationale *wetenschappelijke studies* over de overeenkomsten en verschillen tussen de fenomenen, organisatie, objectpopulaties en aanpak van criminaliteit en terrorisme;
2. Internationale en nationale *rapporten en verslagen* over de overeenkomsten en verschillen tussen de fenomenen, organisatie, objectpopulaties en aanpak van criminaliteit en terrorisme;
3. Internationale en nationale *wetenschappelijke studies* over de aanpak van *wicked problems*;
4. Internationale en nationale *wetenschappelijke studies* over samenwerking in organisaties, ketens en netwerken in het algemeen, en in de context van criminaliteits- en terrorismebestrijding in het bijzonder;
5. Internationale en nationale *wetenschappelijke studies* over leren in organisaties, ketens en netwerken in het algemeen, en in de context van criminaliteits- en terrorismebestrijding in het bijzonder;

6. Internationale en nationale *rapporten en verslagen* over samenwerking en leren op het gebied van criminaliteits- en terrorismebestrijding.

#### **1.4.2 Fasering van het empirisch onderzoek**

In aanvulling op het bestuderen van relevante wetenschappelijke studies en onderzoeksrapporten naar de relatie tussen criminaliteit en terrorisme en naar netwerksamenwerking en -leren in de criminaliteits- en terrorismebestrijding, heeft ook empirisch onderzoek plaatsgevonden. Het empirisch onderzoek heeft daarbij een drietal fases doorlopen.

De eerste twee fasen bestaan uit interviews. De eerste fase interviews stonden specifiek in het teken van verkenning van het bredere onderzoeksveld, en in het bijzonder de relatie tussen criminaliteit en terrorisme en tussen criminaliteits- en terrorismebestrijding (crime-terror nexus). In deze fase is bovendien verkend hoe en op welke verschillende wijzen interorganisationele samenwerking binnen de criminaliteits- en terrorismebestrijding vorm krijgt.

In de tweede fase van het onderzoek is, mede naar aanleiding van een tussentijdse analyse van de beschikbare data uit de eerste fase, via de interviews meer verdieping gezocht in hoe de netwerksamenwerking daadwerkelijk verloopt en hoe binnen samenwerkingsverbanden het leren al dan niet plaatsvindt. Doel van deze interviews was te onderzoeken op welke wijze de mechanismen en voorwaarden voor samenwerking en leren in netwerken worden ingevuld in de context van de Nederlandse criminaliteits- en terrorismebestrijding, en welke factoren in de praktijk met name van belang zijn. Deze empirische gegevens boden de mogelijkheid om inzichten uit de literatuur te toetsen, verfijnen en valideren voor deze specifieke domeinen en hun relevantie voor deze vakgebieden beter te duiden. Door criminaliteits- en terrorismebestrijding met elkaar te vergelijken, hebben we bovendien bekeken in hoeverre er nieuwe inzichten ontstaan die niet alleen relevant zijn binnen deze domeinen maar ook onze kennis over netwerksamenwerking en -leren meer algemeen kunnen aanscherpen.

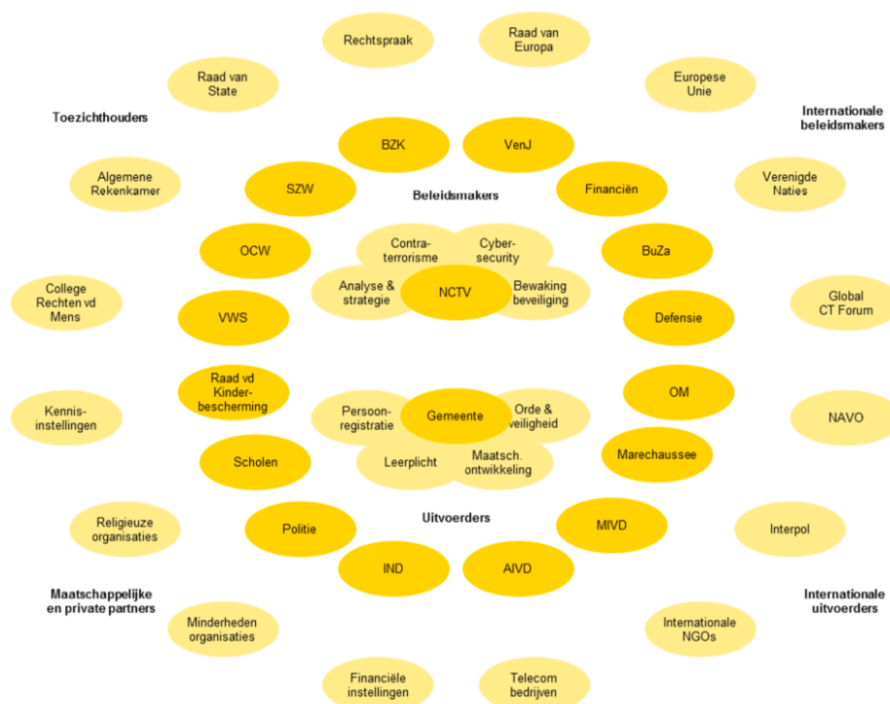
In de derde en laatste fase van het onderzoek zijn de bevindingen gevalideerd en verifieerd door ze voor te leggen aan een breder team van wetenschappelijk experts, de begeleidingscommissie en een panel van praktijkdeskundigen betrokken bij terrorismebestrijding.

#### **1.4.3 Respondentselectie interviews**

Vanwege de *wicked* aard van de problematiek van criminaliteits- en terrorismebestrijding is het speelveld van betrokken actoren zeer omvangrijk en complex te noemen (zie ook par. 2.3). In een eerdere evaluatie van de contraterrorisme-strategie (Noordegraaf e.a. 2016) is de complexiteit van het speelveld rond terrorismebestrijding in kaart gebracht, zoals in Figuur 2 is te zien. Voor criminaliteitsbestrijding is sprake van een vergelijkbaar complex en omvangrijk speelveld van actoren. De complexiteit van de beide speelvelden, en de veelheid aan actoren die daarbij betrokken zijn, vertaalt zich ook naar de complexiteit van samenwerking en leren binnen (en allicht tussen) beide velden. Om een goed antwoord te kunnen geven op de vraag op welke wijzen de (keten)samenwerking en het leren rond terrorisme kan worden versterkt en wat daarin geleerd kan worden van het veld van criminaliteitsbestrijding, is het zaak dat in de selectie van respondenten voldoende recht wordt gedaan aan deze complexiteit.

Tegen de achtergrond van de complexiteit van het onderzoeksveld zijn in dit onderzoek professionals betrokken die op verschillende niveaus (nationaal, regionaal, lokaal) en in zowel meer

uitvoerende als meer beleidsmatige of coördinerende functies opereren, binnen de criminaliteitsbestrijding en/of terrorismebestrijding. Omwille van de haalbaarheid van het onderzoek lag de focus in de respondentselectie daarbij op de *kernactoren* die op de terreinen van criminaliteits- en terrorismebestrijding actief betrokken zijn binnen netwerksamenwerkingen die een meer duurzaam, structureel karakter hebben en minimaal één jaar bestonden. Organisaties en/of personen die *niet* deelnemen aan interorganisationele samenwerking vallen buiten de scope van het onderzoek en zijn daarom niet meegenomen.



**Figuur 2.** Schets van het contraterrore-speelveld

*Bron: Noordegraaf e.a. (2016). Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrore-strategie 2011-2015. Universiteit Utrecht, onderzoek in opdracht van WODC, p. 65.*

In de eerste plaats is gesproken met organisaties als de NCTV, politie, marechaussee, het Openbaar Ministerie, gemeenten en ministeries. Ook is gesproken met enkele uitvoeringsorganisaties, reclassering en verschillende gespecialiseerde opsporings- en inlichtingeneenheden. In het onderzoek is nadrukkelijk getracht ook professionals vanuit welzijnswerk en jeugdbescherming te spreken. Deelname vanuit deze meer zorggerichte kant van het spectrum bleek evenwel ingewikkeld en is relatief beperkter: in totaal spraken we vier betrokkenen uit het zorg- en welzijnsdomein. In veel gevallen bleef een reactie op het verzoek tot deelname aan het onderzoek uit. Daar waar wél expliciet afwijzend werd gereageerd, wezen de benaderde organisaties c.q. personen op de hoge werkdruk die is ontstaan door de coronacrisis -die in de loop van het onderzoek uitbrak. Een andere mogelijke verklaring voor beperkte deelname vanuit het zorg-

en welzijnsdomein is gelegen in de expliciete focus van het onderzoek op criminaliteits- en terrorismebestrijding. Zo is de Raad voor de Kinderbescherming in de praktijk weliswaar betrokken bij de integrale lokale aanpak van jeugdcriminaliteit en terrorisme via bijvoorbeeld casusoverleggen (zie ook Noordegraaf e.a., 2016), maar benadrukte zij in hun reactie op het verzoek tot deelname dat de organisatie zich specifiek richt op de bescherming van minderjarigen, door het voorbereiden van terugkeerplannen voor minderjarige terugkeerders. Om die reden zagen zij voor zichzelf geen rol weggelegd in het onderhavig onderzoek. Omdat de focus in dit onderzoek ligt op kernpartners, is voor het onderzoek verder uitsluitend gesproken met publieke en semipublieke partners in terrorisme- en criminaliteitsbestrijding. Hoewel de samenwerking met private partners in enkele interviews wel (zijdelings) aan bod is gekomen, hebben de bevindingen uit dit rapport dan ook in de eerste plaats betrekking op netwerksamenwerking in de publieke en semipublieke sector. De toepasbaarheid van inzichten op publiek-private samenwerkingen dient in nader onderzoek te worden bekeken.

Van enkele concrete samenwerkingsverbanden hebben we meerdere betrokkenen gesproken die vanuit verschillende organisaties, niveaus en rollen aan die samenwerking deelnamen. In totaal hebben we 47 respondenten geïnterviewd: 41 betrokkenen uit de criminaliteits- en terrorismebestrijding en 6 nationale en internationale experts op het gebied van (jeugd)criminaliteit en criminaliteitsbestrijding, radicalisering en terrorisme.<sup>8</sup> De gehanteerde topiclijsten voor de interviews zijn beschikbaar in Bijlage II.<sup>9</sup> Omwille van anonimiteit worden geen verdere respondentkenmerken gerapporteerd. Om de kwaliteit van het onderzoek te borgen is de respondentselectie echter wel voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

#### ***1.4.4 Deelnemers expertteam en panel van praktijkdeskundigen***

Aanvullend op de interviews zijn gedurende het onderzoek zowel de literatuurstudie als de bevindingen getoetst bij een team van wetenschappelijk experts van de Universiteit Utrecht (zie Bijlage I en de begeleidingscommissie ingesteld door het WODC. Ter validering van tussentijdse bevindingen en om het doorgaand leren en reflecteren in de praktijk te stimuleren, is tevens getracht een panel te organiseren van operationele professionals uit de verschillende betrokken domeinen. Met name vanwege capacitaire beperkingen bij de beoogde organisaties en de coronacrisis bleek het echter niet mogelijk om voldoende deelnemers te vinden voor bijeenkomsten in de begin- en tussentijdse fases van het onderzoek. In de eindfase van het onderzoek heeft wel een bijeenkomst met een panel van praktijkexperts plaatsgevonden. In deze bijeenkomst hebben de onderzoekers de conclusies op hoofdlijnen mondeling gepresenteerd aan en besproken met 13 professionals uit verschillende organisaties betrokken bij terrorismebestrijding, waaronder vertegenwoordigers van de politie en veiligheidsdiensten, het onderwijs, de zorg, de NCTV en diverse ministeries. Het panel heeft vanuit hun eigen ervaringen rondom inter-organisatoneel samenwerken en leren in een interactieve sessie met het onderzoeksteam gereflecteerd op de gepresenteerde bevindingen, de lessen die eruit geleerd kunnen worden, en hoe deze lessen concreet vertaald zouden kunnen worden naar aanpassingen in de werkpraktijk. Het praktijkpanel

---

<sup>8</sup> In vier gevallen zijn groepsinterviews afgenomen met 2-4 deelnemers, alle andere interviews waren individueel. Zodoende zijn er 41 interviewmomenten geweest met 47 respondenten.

<sup>9</sup> Opgemerkt dient te worden dat citaten uit interviews die vertaald zijn uit een andere taal dan het Nederlands, vertaald zijn door de auteurs van dit rapport.

heeft daarmee inzichten geboden die dienden ter verdere aanscherping en duiding van de bevindingen en conclusies.

#### **1.4.5 Kwaliteit van het onderzoek**

Op verschillende wijzen is tijdens het onderzoek getracht de kwaliteit ervan te optimaliseren. In de eerste plaats is het design van het onderzoek zodanig dat de gehele empirische cyclus wordt doorlopen. Door een uitvoerige, multidisciplinaire literatuurstudie te combineren met zowel verkennende als meer toetsende interviews, en zowel aanvullende wetenschappelijk expertise als praktijkdeskundigen nauw te betrekken bij de duiding van de bevindingen, is getracht de validiteit de conclusies in dit rapport te borgen. Voorts hebben de interviews en het praktijkpanel uitdrukkelijk plaatsgevonden onder voorwaarde van anonimiteit. Hoewel sociale wenselijkheid bij gevoeliger onderwerpen en vakgebieden immer een rol kan spelen, wijzen de data erop dat respondenten zich doorgaans voldoende op hun gemak voelden om vrijuit te spreken over hun ervaringen. Waar citaten of parafrazeringen uit interviews zijn opgenomen, zijn deze bovendien via zogenoemde *member checks* aan de respondenten voorgelegd, opdat zij deze konden controleren op feitelijke onjuistheden en/of mogelijke schending aan hun anonimiteit.

Ten behoeve van de betrouwbaarheid van het onderzoek is gesproken met een brede selectie aan respondenten, die op verschillende hiërarchische niveaus functioneren en betrokken zijn bij lokale, regionale of landelijke samenwerkingsverbanden. Ook is getracht respondenten uit verschillende disciplines te betrekken. Hoewel de zorg- en welzijnswerkers relatief minder sterk vertegenwoordigd zijn, weken de antwoorden van de respondenten uit deze disciplines niet sterk af van die van andere respondenten. Ook zijn de algehele conclusies in lijn met die uit eerder (internationaal) onderzoek en inzichten van zowel wetenschappelijk experts als praktijkdeskundigen. Voor de betrouwbaarheid zijn verder de verschillende fases en keuzes in het onderzoek expliciet vastgelegd en afgestemd met de begeleidingscommissie en zijn interviews opgenomen en verbatim getranscribeerd ten behoeve van de analyse. Voor de interviews is door de interviewers gebruikgemaakt van een semigestructureerd interviewprotocol. Het protocol verzekerde ons dat de belangrijkste onderwerpen in alle interviews aan bod kwamen, maar bood ook voldoende ruimte om tijdens de interviews zelf door te vragen of nader in te gaan op specifieke onderwerpen en inzichten die de respondent deelde en van belang konden zijn voor het onderzoek. In de analyse is tot slot gewerkt met een coderingsschema dat werd afgeleid uit de literatuur en in onderlinge afstemming nader is verfijnd op basis van de empirische data. In de verschillende fasen van het onderzoek is al met al steeds nadrukkelijk aandacht geweest voor zowel de validiteit als betrouwbaarheid.

## 1.5 LEESWIJZER

In dit rapport komen achtereenvolgens de volgende hoofdstukken aan de orde. Na deze introductie beschrijven we in hoofdstuk 2 het analysekader waarin de in dit onderzoek gehanteerde concepten en hun onderlinge samenhang toegelicht worden. In hoofdstuk 3 bespreken we literatuur en bevindingen uit interviews over de verschillen en overeenkomsten in de (contextuele) factoren en mechanismen die relevant zijn bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme en de vraagstukken of lessen binnen de criminaliteit die potentieel relevant zijn voor contraterrorisme. In hoofdstuk 4 en 5 zetten we uiteen hoe de samenwerking respectievelijk het leren in netwerken rondom criminaliteits- en terrorismebestrijding is georganiseerd en verloopt, en welke lessen we daaruit kunnen trekken voor de versterking van de organisatie van de contraterrorismebestrijding. In hoofdstuk 6 volgen we dat op door nader in te gaan op de vraag op welke wijzen de criminaliteits- en terrorismebestrijding al dan niet meer op elkaar betrokken zouden kunnen worden. Tot slot worden in hoofdstuk 7 conclusies getrokken, in relatie tot de deelvragen en hoofdvraag van dit onderzoek, en worden lessen gepresenteerd in relatie tot de in de voorgaande hoofdstukken beschreven bevindingen en aan het einde getrokken conclusies.





# 2. Analyse kader

*Voor de bestrijding van zowel terrorisme als criminaliteit wordt in Nederland de zogenoemde integrale aanpak gehanteerd. Daarbij worden acties van verschillende partners op elkaar betrokken en instrumenten gecombineerd en tegelijkertijd ingezet. Het succes van een dergelijke aanpak spreekt echter niet voor zich. Een effectieve integrale aanpak vergt krachtig interventievermogen, met doelgericht, legitiem en robuust gezamenlijk optreden van partners van binnen en buiten de overheid. Interventievermogen staat en valt met de ruimte die er is voor het reflexief en interactief leren en samenwerken over de grenzen van organisaties heen. Dit leren en samenwerken is afhankelijk van gekozen organisatievormen en van mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen. Samenwerkend leren kan bovendien langs vier verschillende ordes plaatsvinden. In dit hoofdstuk worden, aan de hand van uitgebreide literatuurstudie, de belangrijkste concepten uit het analysekader besproken. Dit analysekader vormt de basis voor het vervolg van dit rapport.*

## 2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk presenteren we het analysekader en werken we de kernconcepten van dit kader nader uit. Het vertrekpunt daarbij is dat criminaliteit en terrorisme slechts 'getemd' kunnen worden door *interventievermogen* te organiseren, oftewel "de gezamenlijke capaciteit [...] om een doelgerichte, legitieme en robuuste bijdrage te leveren aan de doelen van de strategie [omtrent het vraagstuk in kwestie]" (Noordegraaf e.a. 2016, p.6). In lijn met eerder werk van Noordegraaf en collega's (2016) sluiten we vervolgens aan bij het zogenaamde *complexity frame* (Colander & Kupers 2014; Weick 2005), waarbij de onduidelijke verbanden tussen overheidsacties en maatschappelijke effecten als leidraad gelden voor de rol die de overheid inneemt in de aanpak van het vraagstuk:

*"In dit frame heeft de overheid niet zozeer een sturende rol bij de vorming en uitvoering van beleid, maar eerder een faciliterende rol waarin zij beleidsvorming en -uitvoering beïnvloedt en stimuleert. Het doel van de overheid is om een bestuurlijke en maatschappelijke infrastructuur te creëren. Binnen deze infrastructuur komt interventievermogen tot stand in interactie tussen publieke organisaties en maatschappelijke partners" (Noordegraaf e.a. 2016, p.34).*

Met andere woorden, de overheid maakt interventievermogen mogelijk door een *infrastructuur* te creëren waarin uiteenlopende organisaties samenkomen. Zo bekeken is samenwerking tussen ketenpartners onontbeerlijk in de aanpak van criminaliteit en terrorisme. Het interventievermogen geldt daarbij pas als krachtig wanneer het "de overheid en andere partijen in staat zijn de doelen te bereiken, steun en draagvlak te behouden én om te gaan met nieuwe of verrassende ontwikkelingen" (Noordegraaf e.a. 2016, p.29). Oftewel, de (inter)acties binnen de samenwerking

moeten doelgericht, legitiem en robuust zijn om ook daadwerkelijk tot interventievermogen te leiden (cf. Noordegraaf e.a. 2016).

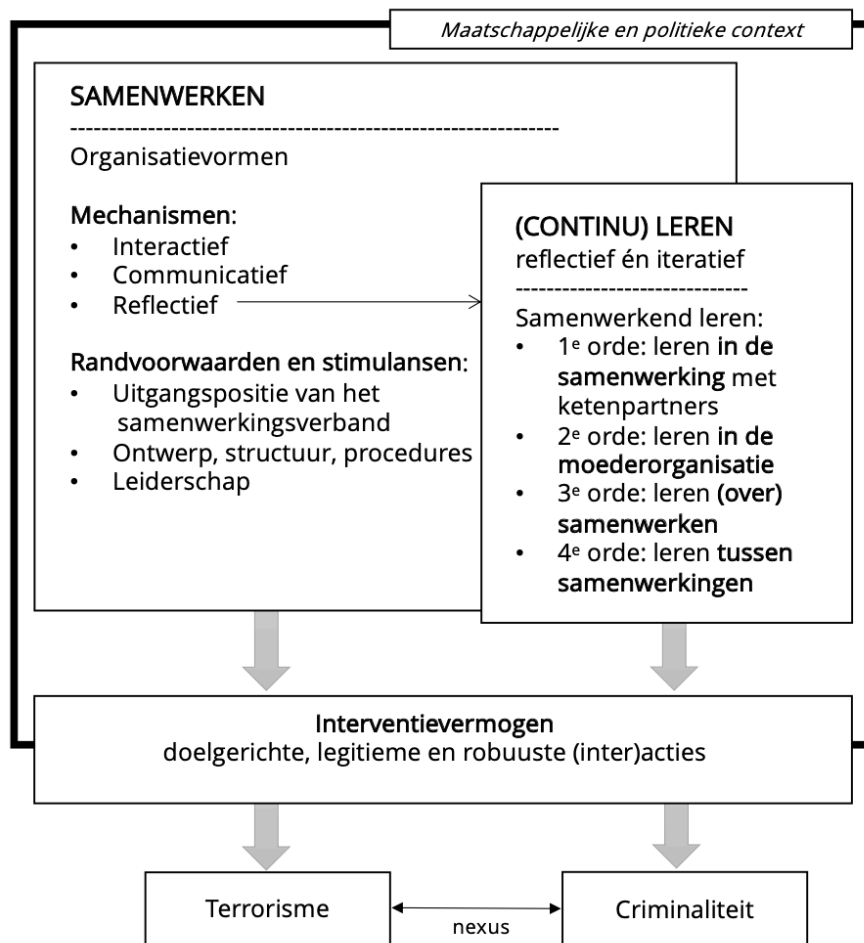
Maar eenmaal tot stand gekomen, is het behoud van interventievermogen niet gegarandeerd. Het op duurzame wijze borgen, versterken en garanderen van interventievermogen vereist dat in de samenwerking ook geleerd wordt: slechts als sprake is van continu leren kan men immers flexibel meebewegen met de complexe, volatiele dynamiek en ambiguïteit van de *wicked problems* waar de samenwerking zich op richt (Meurs, Schrijvers & de Vries 2006). Meer specifiek moeten de betrokken partners *reflexief* zijn ten aanzien van zowel de inhoud van hun eigen en gezamenlijke acties (d.w.z. de inhoudelijke aanpak en interventies die zij voorstaan) als het proces van de samenwerking zelf en moet dergelijke reflectie ook *iteratief* zijn, zodat sprake is van een continu proces van leren van en in de samenwerking (vgl. Meurs e.a. 2006).

*Samenwerkend leren* tussen ketenpartners kan dan ook betrekking hebben op verschillende domeinen (vgl. Jackson & Temperley 2006):

- *1<sup>e</sup> orde leren*: leren *in de samenwerking met ketenpartners* ten aanzien van de problematiek en de effecten van interventies en aanpakken;
- *2<sup>e</sup> orde leren*: leren *in de eigen moederorganisatie* als gevolg of naar aanleiding van de samenwerking met ketenpartners, en;
- *3<sup>e</sup> orde leren*: leren *samenwerken* met ketenpartners en leren *over de samenwerking met ketenpartners*.

In het onderhavig onderzoek wordt bovendien nadrukkelijk de samenwerking tussen ketenpartners in de criminaliteitsbestrijding gebruikt om inzichten te genereren voor samenwerking in de terrorismebestrijding. Het vormt daarmee dus in wezen een vierde domein voor samenwerkend leren, namelijk het leren *tussen ketensamenwerkingen ten aanzien van het samenwerken in ketens* (4<sup>e</sup> orde leren).

Vanuit een bestuurs- en organisatiewetenschappelijke optiek is duidelijk dat noch het op gang brengen en het in standhouden van de samenwerking noch het leerproces vanzelf gaan. Zeker in samenwerkingsverbanden over de grenzen van de eigen organisaties en sector heen is soms sprake van grote culturele, inhoudelijke en professionele verschillen tussen ketenpartners, ook qua doelstellingen. Het samenbrengen van de doel- en taakstellingen van betrokken partners en het overbruggen van de daarmee samenhangende professionele regimes, perspectieven, belangen en werkwijzen, vormt een uitdaging voor het interventievermogen. Voor het laten slagen van netwerksamenwerking bestaan organisatievormen, mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen die vaak ook nog bepaald worden door de maatschappelijke, organisationele en professionele context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt. Dit onderzoek richt zich op de identificatie van relevante organisatievormen, randvoorwaarden, mechanismen en stimulansen voor netwerksamenwerking in de criminaliteits- en terrorismebestrijding en trekt daaruit lessen voor de versterking van de samenwerking en het leren in contraterrorisme-netwerken. Figuur 3 vat het analysekader van het onderzoek samen dat voortvloeit uit de literatuurstudie in dit hoofdstuk.



Figuur 3. Analysekader op basis van literatuur in hoofdstuk 2

We starten dit hoofdstuk met een korte toelichting op de definiëring van 'terrorisme' en 'criminaliteit' (par. 2.2); de vraagstukken waarop de netwerksamenwerking en het leren die centraal staan in dit onderzoek betrekking hebben en die dus een belangrijke context van het onderzoek vormen. Vervolgens gaan we nader in op samenwerking over de grenzen van organisaties heen, waarbij we het onderscheid tussen keten- en netwerksamenwerking nader duiden (par. 2.3). Daarbij werken we de specifieke uitdagingen van samenwerking in netwerken uit (par. 2.3.1), gaan we in op de verschillende vormen die netwerksamenwerking kan aannemen (par. 2.3.2) en brengen we op basis van de literatuur relevante mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen in kaart die bepalend zijn voor het al dan niet slagen van (netwerk)samenwerking (par. 2.3.3). Omdat juist voor de duurzame borging van interventievermogen het mechanisme van iteratieve reflectie - het continue leren van, over en binnen samenwerking - zo van belang is, gaan we op dat specifieke mechanisme in paragraaf 2.4 nader in. Na de definiëring van leren en een korte toelichting op de niveaus van leren die kunnen worden onderscheiden (par. 2.4.1) besteden we tot slot aandacht aan de idee van lerende netwerken (par. 2.4.2), de basiscondities voor leren (par. 2.4.3) alsook de specifieke aandachtspunten die in de context van criminaliteits- en terrorismebestrijding van belang zijn (2.4.4). Op welke wijzen samenwerking en leren plaatsvinden in concrete netwerken rond criminaliteits- en

terrorismebestrijding, en welke factoren en mechanismen daarbij een rol spelen, is vervolgens inzet van het empirisch onderzoek waarvan we in de volgende hoofdstukken verslag doen.

## 2.2 TERRORISME EN CRIMINALITEIT

Om netwerken rond criminaliteits- en terrorismebestrijding goed in kaart te brengen, en inzicht te geven in de samenwerking en leerprocessen daarbinnen, is het belangrijk een goed beeld te hebben van de problematiek waarop de beide netwerken zijn gericht. Het is daarbij van belang de concepten 'criminaliteit' en 'terrorisme' af te bakenen en van elkaar te onderscheiden. Op basis van wetenschappelijke literatuur bespreken we daarom definities en typologieën. Vervolgens gebruiken we deze informatie om af te bakenen wat we onder 'criminaliteit' of onder 'terrorisme' verstaan.

### 2.2.1 Over de definiëring: woord vooraf

Vooraf merken we op, in navolging van verschillende wetenschappers, dat definities van criminaliteit en terrorisme: (a) constant veranderen, (b) niet eenduidig zijn en (c) niet neutraal zijn, omdat ze kunnen leiden tot (onbedoelde) effecten.

- (a) De veranderlijkheid van definities volgt uit het gegeven dat zij onderdeel zijn van de tijdsperiode en context waarbinnen ze worden gebruikt, bijvoorbeeld als het gaat om wat we wel en niet als 'geweld' definiëren; het zijn 'contested concepts' (De Graaf 2017a; Paoli & Vander Beken 2014; Young & Kearns 2017).
- (b) De definities van 'terrorisme' en 'criminaliteit' accentueren steeds verschillende aspecten en zijn daarom niet eenduidig. Waar de ene definitie van terrorisme bijvoorbeeld de nadruk legt op het zaaien van angst en geweld vanuit ideologische motieven, leggen andere definities veel meer de nadruk op terrorisme als een criminele handeling.
- (c) Hoe we terrorisme definiëren is bovendien niet neutraal. De definiëring bepaalt mede *welke organisaties* aan zet zijn in de bestrijding ervan (Klinger & Heal 2011). Dit geldt *qualitate qua* ook voor definities van criminaliteit, alhoewel die definities al veel langer en dieper in de rechtsstatelijke kaders zijn ingedaald, en terrorisme van 'jongere' datum is. Zo wordt er in de praktijk door VN-commissies bijvoorbeeld nog steeds geen eensluidende definitie van terrorisme gehanteerd (De Graaf, 2017a).<sup>10</sup> Eerder onderzoek laat bovendien een gevoeligheid van partijen voor specifieke terminologie zien, bijvoorbeeld onderwijspartijen die zich niet identificeren met de term 'contraterrorisme', maar wél met de term 'de-radicalisering' (Noordegraaf e.a. 2016). Volgens Vila en Sauvage (2011) heeft het maken van een fundamenteel onderscheid tussen 'terrorisme' en 'criminaliteit' op zichzelf al implicaties. Hoewel het volgens hen begrijpelijk is dat men dit onderscheid maakt, kan het ook

<sup>10</sup> In de internationale politieke context is er echter geen consensus over hoe we het verschil zouden moeten vaststellen tussen een terrorist en een vrijheidsstrijder. Hoewel dit soort framing dit in de politieke praktijk dagelijks te observeren is, betoogt Schmid (2004) dat een moreel relativisme hierbij zowel intellectueel als ethisch onbevredigend is. Het principe van "one man's terrorist is the other man's freedom fighter" opent de deur voor allerlei dubbele standaarden (Schmid 2004, p.397, 414-417).

contraproductief uitwerken doordat het zou uitnodigen tot meer agressieve maatregelen in de bestrijding van terrorisme (Vila & Sauvage 2011, p.66).

### 2.2.2 *Definiëring van terrorisme en criminaliteit*

Vroege definities van criminaliteit benadrukken de relatie met zowel bestaande wetgeving als de maatschappelijke schade die het aanricht. Sellin (1938) noemde criminaliteit maar één van de vele verschijningsvormen van regeloverschrijdend gedrag, en Sutherland (1949) voegde het element 'maatschappelijke schade' aan de definitiediscussie toe, op grond van zijn onderzoek naar onethisch gedrag in het bedrijfsleven. Bongers (1951, p. 6) definieerde criminaliteit vervolgens als een ernstige antisociale handeling, waarop de staat door toevoeging van leed (een straf of maatregel) bewust reageert. Wederrechtelijk of onrechtmatig gedrag beschouwde hij als criminaliteit, ook als dergelijk gedrag niet als zodanig in de strafwetgeving was opgenomen, maar door andere rechtsgebieden werd gereguleerd (Brants 1992, p. 133). Meer recent definiëren Lissenberg en collega's criminaliteit als volgt: "Criminaliteit wordt geconstrueerd binnen het geheel van interacties tussen daders, slachtoffers, omstanders en functionarissen belast met formele sociale controle" (Lissenberg, Van Ruller & Van Swaaningen 2001, p.31)<sup>11</sup>. Criminaliteit is in die optiek dus een sociaal construct: criminaliteit is 'wat we zo noemen', waarover binnen de samenleving afspraken zijn gemaakt. Bij criminaliteit gaat het doorgaans over "illegale activiteiten die tot hoofddoel hebben om geld te verdienen, of waardevolle bezittingen te verkrijgen" (Hutchinson & O'Malley 2007, p.1098) of over "het uitvoeren van daden die verboden zijn, of het nalaten van daden die juist bij wet verplicht zijn en waarvoor de delinquent strafbaar zou zijn als de zaak voor de rechter zou komen" (Klinger & Heal 2011, p.19), met alle schuld- en strafuitsluitingsgronden die het recht daarbij kent en die bij terrorisme veel minder aan de orde zijn. Het is deze laatste definitie van criminaliteit die we in het rapport als uitgangspunt nemen. Criminele structuren of organisaties vatten we vervolgens op als arrangementen van relaties tussen criminelen die -direct of indirect- van invloed zijn op de opdracht om criminele daden te plegen (Von Lampe, 2016, p. 93), terwijl van georganiseerde misdaad (als activiteit) sprake is "als er door een samenwerkingsverband systematisch misdrijven worden gepleegd met *ernstige* gevolgen voor de samenleving" (PEO, Bijlage VII, 1996, p. 38-39, zoals geciteerd in Kruisbergen e.a. 2012).

Hoewel criminologische aandacht voor terrorisme lange tijd beperkt is geweest, wordt terrorisme vaak gezien als een vorm van criminaliteit (zie Freilich & LaFree 2015, p.1; LaFree & Gruenewald 2018, p.3; Liem & Bakker 2019, p.93; Perry & Hasisi 2015, p.54).<sup>12</sup> Voordat er centrale, en specifieke terrorismewetgeving bestond (in Nederland pas sinds 2004), werden bepaalde onderdelen van terroristische misdrijven als criminele misdrijven vervolgd (bijvoorbeeld het bezit van handwapens of explosieven). Immers, ook in geval van terrorisme gaat het om illegale activiteiten, om het uitvoeren van daden die bij wet verboden zijn. Het gaat specifiek om een vorm van *gewelddadige* criminaliteit, waarbij het "het (dreigen van het) toebrengen van fysiek letsel bij mensen" centraal staat (Klinger & Heal 2011, p.19). Young en Kearns (2017, p.234) spreken in dit verband ook wel over een 'constellatie van criminaliteit', waaronder soms ook moord valt.

<sup>11</sup> Zie voor een uitgebreidere bespreking Kolthoff & Janssen (2020).

<sup>12</sup> Verschillende voor het onderhavige onderzoek geïnterviewde experts benadrukken in dit verband dat terrorisme *an sich* bestaat uit misdadige acties. Oftewel, als iemand een terroristische daad pleegt, begaat diegene een misdaad en betreft het per definitie een crimineel. Daar komen we later op terug.

In het licht van bovenstaande, en het woord vooraf, is er niet één eenduidige definitie van terrorisme voorhanden. Easson en Schmid (2011) vonden zelfs 250 definities van terrorisme afkomstig uit zowel de wetenschap als de praktijk. In een poging tot meer overeenstemming en helderheid ontwikkelde Schmid daarop een 'Revised Academic Consensus Definition of Terrorism' (zie ook Box 1 hieronder):

*“Terrorisme refereert enerzijds aan een doctrine over de vermeende effectiviteit van een speciale vorm of tactiek van angst-genererend, dwingend politiek geweld en, aan de andere kant, aan een samenzweringspraktijk van berekenend, demonstratief, direct gewelddadige actie zonder wettelijke of morele beperkingen, die vooral burgers en niet-strijders treft, uitgevoerd om propagandistische en psychologische effecten teweeg te brengen bij verschillende doelgroepen en partijen waartegen wordt gestreden”*(vertaling auteurs).

In Nederlandse context zien we dat de NCTV en de AIVD een brede definitie van terrorisme hanteren. Zo is de definitie die de NCTV gebruikt in de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020 (2016, p.6):

*“Terrorisme is het uit ideologische motieven plegen van op mensenlevens gericht geweld, dan wel het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende zaakschade, met als doel maatschappelijke ondermijning en destabilisatie te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden”*.<sup>13</sup>

Zoals De Graaf (2017b, p. 11) betoogt, betekent een dergelijk brede definitie dat terrorisme “in hoge mate als ‘essentially contested concept’ moet worden beschouwd, en als een ‘container’-begrip, dat per tijd, plaats en organisatie verschillend wordt ingevuld [...]”. Niettemin lijkt in de samenwerking rondom terrorismebestrijding in Nederland de definitie van de NCTV in elk geval formeel als centraal uitgangspunt te dienen. Ook voor het onderhavige onderzoek wordt derhalve de definitie van de NCTV gehanteerd. In dit rapport heeft ‘terrorisme’ in het verlengde daarvan betrekking op alle verschillende verschijningsvormen ervan: jihadistisch, maar ook bijvoorbeeld links- of rechts-extremistisch terrorisme.

<sup>13</sup> De AIVD hanteert op de website een iets andere definitie dan de NCTV waarin het ‘dreigen met’ nog wel onderdeel uitmaakt van terrorisme: “het uit ideologische motieven dreigen met, voorbereiden of plegen van op mensen gericht ernstig geweld, dan wel daden gericht op het aanrichten van maatschappij-ontwrichtende schade, met als doel maatschappelijke veranderingen te bewerkstelligen, de bevolking ernstige vrees aan te jagen of politieke besluitvorming te beïnvloeden”, zie: <https://www.aivd.nl/onderwerpen/terrorisme> (Geraadpleegd op 18 mei 2020).

### Box 1: Schmid's (2011) Herziene academische consensusdefinitie van terrorisme

1. *Terrorism refers, on the one hand, to a doctrine about the presumed effectiveness of a special form or tactic of fear-generating, coercive political violence and, on the other hand, to a conspiratorial practice of calculated, demonstrative, direct violent action without legal or moral restraints, targeting mainly civilians and non-combatants, performed for its propagandistic and psychological effects on various audiences and conflict parties;*
2. Terrorism as a tactic is employed in **three main contexts**: (i) illegal state repression, (ii) propagandistic agitation by non-state actors in times of peace or outside zones of conflict and (iii) as an illicit tactic of irregular warfare employed by state- and non-state actors;
3. The physical **violence** or threat thereof employed by terrorist actors involves single-phase acts of lethal violence (such as bombings and armed assaults), dual-phased life-threatening incidents (like kidnapping, hijacking and other forms of hostage-taking for coercive bargaining) as well as multi-phased sequences of actions (such as in 'disappearances' involving kidnapping, secret detention, torture and murder).
4. The public(ized) terrorist victimization initiates **threat-based communication processes** whereby, on the one hand, conditional demands are made to individuals, groups, governments, societies or sections thereof, and, on the other hand, the support of specific constituencies (based on ties of ethnicity, religion, political affiliation and the like) is sought by the terrorist perpetrators;
5. At the origin of terrorism stands **terror** – instilled fear, dread, panic or mere anxiety – spread among those identifying, or sharing similarities, with the direct victims, generated by some of the modalities of the terrorist act – its shocking brutality, lack of discrimination, dramatic or symbolic quality and disregard of the rules of warfare and the rules of punishment;
6. The main direct **victims** of terrorist attacks are in general not any armed forces but are **usually civilians, non-combatants or other innocent and defenseless persons** who bear no direct responsibility for the conflict that gave rise to acts of terrorism;
7. The **direct victims are not the ultimate target** (as in a classical assassination where victim and target coincide) but serve as message generators, more or less unwittingly helped by the news values of the mass media, to reach various audiences and conflict parties that identify either with the victims' plight or the terrorists' professed cause;
8. Sources of terrorist violence can be individual **perpetrators**, small groups, diffuse transnational networks as well as state actors or state-sponsored clandestine agents (such as death squads and hit teams);
9. While showing similarities with methods employed by organized crime as well as those found in war crimes, terrorist violence is **predominantly political** – usually in its motivation but nearly always in its societal repercussions;
10. The immediate **intent** of acts of terrorism is to terrorize, intimidate, antagonize, disorientate, destabilize, coerce, compel, demoralize or provoke a target population or conflict party in the hope of achieving from the resulting insecurity a favorable power outcome, e.g. obtaining publicity, extorting ransom money, submission to terrorist demands and/or mobilizing or immobilizing sectors of the public;
11. The **motivations** to engage in terrorism cover a broad range, including redress for alleged grievances, personal or vicarious revenge, collective punishment, revolution, national liberation and the promotion of diverse ideological, political, social, national or religious causes and objectives;
- 12: Acts of terrorism rarely stand-alone but form part of a **campaign** of violence which alone can, due to the serial character of acts of violence and threats of more to come, create a pervasive climate of fear that enables the terrorists to manipulate the political process.

*Bron: A.P. Schmid (Ed.). Handbook of Terrorism Research. London, Routledge, 2011, pp. 86-87.*

### 2.2.3 *'Terrorisme' en 'criminaliteit' in onderlinge verhouding*

De definitiekwestie rondom terrorisme en criminaliteit roept de vraag op in hoeverre terrorisme inderdaad te beschouwen is als een vorm van criminaliteit, of eerder als een daarvan te onderscheiden daad. Onderzoekers maken daarbij op verschillende manieren koppelingen tussen terrorisme en criminaliteit.

In de eerste plaats zijn er auteurs die terrorisme als een extreme of speciale vorm van criminaliteit zien (o.a. Bjorgo 2020). Forst, Green en Lynch (2011, p.2) beschrijven bijvoorbeeld een schaal van agressie, en presenteren terrorisme daarbij als de uiterste vorm van criminaliteit (c.q. een daad van opperste agressie). Zij stellen dat terrorisme beter uit te leggen is met behulp van deze agressieschaal, dan aan de hand van politieke of religieuze verklaringen. In het publieke debat over terrorisme zijn het echter juist die politieke en religieuze verklaringen die dominant zijn (Forst, Green & Lynch 2011, p.2); het gaat dan bijvoorbeeld over de links-extremistische drijfveren van Volkert van der Graaf (moordenaar van Pim Fortuyn), de rechts-extremistische bedoeling van Brendan Tarrant (aanslag Christchurch, Nieuw-Zeeland) of de jihadistische motieven van Mohammed Bouyeri (moordenaar Theo van Gogh). Daarom beschouwen Vila en Sauvage (2011, zie ook Bjorgo 2020) terrorisme weliswaar ook als een vorm van criminaliteit, maar is het onderscheidende kenmerk volgens hen niet de intensiteit van de agressie, maar wat men met de criminele daad *beoogt* te bereiken. Zo is 'onteigenende criminaliteit' (zoals diefstal) gericht op het verkrijgen van bepaalde waardevolle goederen, gaat 'expressieve criminaliteit' (zoals seksuele intimidatie) over macht of het voorzien in eigen genot en focust 'economische criminaliteit' (zoals drugssmokkel) zich op financieel gewin.

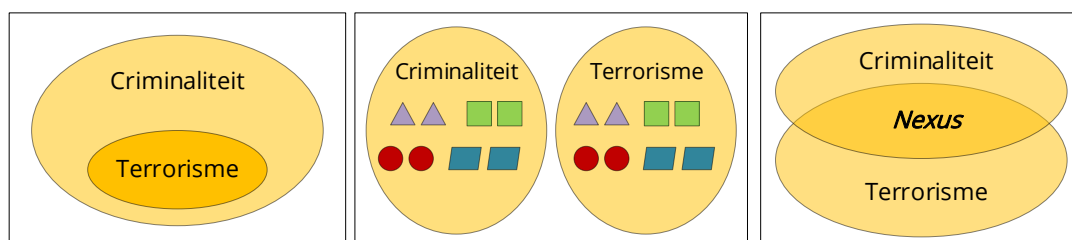
Terrorisme is volgens Vila en Sauvage (2011, p.68) het vierde type criminaliteit: 'politieke criminaliteit', welke tot doel heeft om politieke impact te maken. De Merton-typologie redeneert eveneens vanuit deze politieke motieven. Het kenmerkende onderscheid in de Merton-matrix is (a) of gedrag wel of niet legitiem is en (b) of individuen de geldende normen in een samenleving wel of niet ondersteunen. De typologie stelt dat een reguliere crimineel weliswaar de normen van een samenleving grotendeels zou onderschrijven, maar gedrag vertoont dat niet legitiem is. Dit zien we bijvoorbeeld bij drugscriminaliteit. Terrorisme is in deze typologie vooral politiek ingegeven. Hier geldt dat terroristen zeer gecommitteerd zijn aan specifieke normen en gedrag, maar *niet* de normen en het aanvaardbare gedrag in de bestaande samenleving en om die reden niet-legitiem gedrag vertonen (Freilich & LaFree 2015, p.6). Het is echter maar de vraag of reguliere criminelen daadwerkelijk de normen van de samenleving onderschrijven. Bovendien lijkt het meest in het oog springende, onderscheidende kenmerk van terrorisme lijkt toch vooral het *oogmerk* te zijn. Immers, terroristen kunnen allerlei voorbereidende handelingen verrichten die op zichzelf nog niet strafbaar zijn, maar in het licht van het *oogmerk* als samenzwering en voorbereiding kunnen worden aangemerkt (Chermak & Gruenewald 2015; Hutchinson & O'Malley 2007). De noodzaak voor alle nieuwe terrorismewetten sinds 2001 is precies dat: dat sneller '*left from the bang*' kan worden ingegrepen, omdat terrorisme -anders dan criminaliteit- nog niet *crimineel* hoeft te zijn om al wel een gevaarlijke samenzwering te zijn en om die reden is *gecriminaliseerd*. Ter illustratie: waar het kopen van een treinkaartje naar Keulen op zichzelf geen criminele handeling betreft, wordt het dat wel gaat om de eerste stap op weg naar een uitreis naar Syrië is.



In de tweede plaats zijn er auteurs die het accent leggen op vergelijkbare categorieën die *binnen* criminaliteit en terrorisme kunnen worden onderscheiden. Zo maken Hutchinson en O'Malley (2007) een onderscheid tussen georganiseerde criminaliteit en niet-georganiseerde criminaliteit. In het laatste geval gaat het veelal over een individu of een kleine groep die op geld gerichte criminele activiteiten onderneemt, eenmalig of in een serie (periodiek). Hoewel er volgens deze auteurs sprake kan zijn van enige netwerkvorming, is dit netwerk veelal kleinschalig, geïsoleerd en/of vluchtig – al kan een netwerk zich door de tijd heen ontwikkelen naar meer 'stevigheid'. De mogelijke typen van criminaliteit in dergelijke netwerken is daarmee beperkt; complexe, risicovolle omgevingen gaan de capaciteit te boven. Bij criminele organisaties ligt dat volgens Hutchinson en O'Malley anders. Daar zou het gaan om doorgaande, duurzame netwerken die doorgaand bezig zijn met het geldverdienende criminele activiteiten (zie echter Paoli 2002). Hutchinson en O'Malley (2007, p.1098-1099) lichten toe dat deze typen van criminele activiteit – georganiseerd en niet-georganiseerd – in veel opzichten overeenkomen met patronen in terroristische organisaties en activiteiten.

Ook bij terrorisme zou sprake zijn van een onderscheid tussen niet-georganiseerde, vluchtige netwerken en juist meer langdurig georganiseerde netwerken. Terroristische organisaties zouden daarom mogelijk organisatievormen uit de criminaliteit overnemen. Andere auteurs beschrijven vergelijkbare categorieën als ze 'moord' en 'terrorisme' met elkaar vergelijken (e.g. Young & Kearns 2017). Binnen beide vormen van criminaliteit kan bijvoorbeeld een onderscheid worden gemaakt naar daden door individuen en daden door grotere groepen, zoals terroristische netwerken of gangs (Rosenfeld, Bray & Egley 1999; Sambanis 2008). Ten slotte kan zowel binnen 'moord' als binnen 'terrorisme' onderscheid worden gemaakt in daden die gericht zijn op een specifiek individu enerzijds, zoals in het geval van de moord op Pim Fortuyn in 2002, en daden die zijn gericht op (ogenschijnlijk) willekeurige personen anderzijds (Goodwin 2006; Block & Block 1992), zoals in geval van de daad van de zogenaamde 'Haagse messensteker' in 2018.

Dit soort indelingen in subcategorieën is echter discutabel. Zo gaat het uit van een archetypes van georganiseerde misdaad die in werkelijkheid niet of in elk geval niet altijd opgaan, waarmee ook de vergelijking met terrorisme op wankel voet staat. Verschillende onderzoekers benadrukken dat criminaliteit (bijna) altijd georganiseerd is en dat - zoals ook de definities eerder in deze paragraaf laten zien - een criminele organisatie bovendien iets anders is dan een georganiseerde criminele activiteit (zie o.a. Fijnaut & Paoli 2007; Nelen & Siegel 2017). Er is al met al veel discussie over het nut en de mogelijkheid om onderscheid te maken tussen georganiseerde criminaliteit en 'niet-georganiseerde criminaliteit', wat ook de vraag oproept of zulks onderscheid binnen terrorisme scherp genoeg te maken valt.



**Figuur 4.** Verhouding terrorisme-criminaliteit: verschillende categorisering en definities

Waar sommige onderzoekers terrorisme dus expliciet beschouwen als een vorm van criminaliteit met specifieke eigen kenmerken, leggen andere onderzoekers de nadruk op de vergelijkbare categorieën binnen elk van de twee fenomenen. Voor beter inzicht in samenwerken en leren door ketenpartners rondom criminaliteits- en terrorismebestrijding, en de (on)mogelijkheden die er zijn om de beide netwerken meer op elkaar te betrekken, kiezen wij in dit rapport voor een derde invalshoek, waarbij wordt gekeken of er in *empirische* zin kan worden gesproken van overlap in criminele en terroristische daden, organisaties en objectpopulaties en de factoren en mechanismen die daarbij een rol spelen. De empirische overlap en verschillen in criminaliteit en terrorisme, zoals we die bijvoorbeeld zien bij het financieren van terrorisme via criminele activiteiten, wordt ook wel aangeduid als de *crime-terror nexus*. Vanuit deze *crime-terror nexus* krijgen we meer inzicht in de mate waarin ervaringen uit de criminaliteitsbestrijding al dan niet te vertalen zijn naar lessen voor terrorismebestrijding. In hoofdstuk 3 lichten we de *crime-terror nexus* op basis van literatuur en interviews verder toe. Figuur 4 visualiseert de verschillende opvattingen over de verhouding tussen criminaliteit en terrorisme.

## 2.3 KETEN- EN NETWERKSAMENWERKING

In paragraaf 2.2 hebben we besproken dat de Nederlandse terrorismebestrijding is gebaseerd op de zogenaamde 'brede benadering'. Deze brede benadering gaat uit van een combinatie van preventieve en repressieve maatregelen (NCTV 2016). Vijf V's dienen daarbij als leidraad: informatie verwerven, aanslagen voorkomen, personen en objecten verdedigen, voorbereiden op een aanslag en terroristen vervolgen. De organisatie van deze brede aanpak is belegd in "gemengde structuren, met centrale overheidssturing in combinatie met decentrale netwerken, vaste overlegorganen en ad-hoc samenwerkingen, met meerdere plekken waar coördinatie, verantwoordelijkheid en macht bestaan" (Noordegraaf e.a. 2016, p. 35; zie ook Koppenjan & Koliba 2013).

De NCTV draagt als landelijke coördinator verantwoordelijkheid voor het verbinden van kennis en analyse met beleid en uitvoering. Bij de gemeenten komen veel taken op het gebied van openbare orde en veiligheid, maatschappelijke ondersteuning en crisisbeheersing samen. Rondom deze centrale partijen is vervolgens een grote groep van beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties betrokken: van het ministerie van Justitie en Veiligheid tot het ministerie van VWS als beleidsmaker voor jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg. Opsporingsorganisaties als de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) brengen het beleid tot stand in afstemming met de andere spelers, zoals de inlichtingendiensten AIVD en MIVD<sup>14</sup>. Maar ook uitvoerders zonder een directe veiligheidstaak, zoals de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), hebben een rol in diverse contraterrorisme-maatregelen – bijvoorbeeld door in de multidisciplinaire casuoverleggen expertise in te brengen of contact te leggen met ouders (zie Noordegraaf e.a. 2016). Daarnaast heeft

<sup>14</sup> Opsporingsorganisaties handelen naar aanleiding van een (verdenking van een) gepleegd strafbaar feit (*ex post factum*). Vanwege de potentiële impact op de samenleving, treden inlichtingendiensten daarentegen op ingeval van 'slechts' een (vermoede) *dreiging* voor de nationale veiligheid (*ex ante factum*). Dit onderscheid tussen opsporings- en inlichtingendiensten heeft niet alleen gevolgen voor de wettelijke bevoegdheden en instrumenten die de betreffende diensten ter beschikking staat, maar ook voor de regimes, perspectieven, werkwijzen en belangen van de respectievelijke organisaties (Strafblad, 2016).

de geestelijke gezondheidszorg een rol met het oog op potentieel gevaarlijke eenlingen. Op het lokale niveau zien we verder scholen, reclassering, jeugdzorg, sociaal domein van de gemeente, Veiligheidshuizen en dergelijke. De aanpak van terrorisme vereist samenwerking tussen al deze verschillende organisaties en hun professionals.

Het samenwerken tussen organisaties staat bekend onder diverse labels, zoals ketensamenwerking, netwerksamenwerking, probleemoplossende netwerken of integrale aanpak. Andere benamingen zijn 'joined-up government/working' (Herrington 2012), de 'multi-agency benadering' (Atkinson, Jones & Lamont 2007), 'collaborative governance' (Emerson e.a. 2012), 'cross-sector collaboration' (Bryson e.a. 2015), de 'whole-of-government' benadering (Christensen & Laegreid 2007), 'partnered government' (Beutel & Weinberger 2016), en de 'whole-of-society' benadering (Papademetriou & Benton 2016). De definities van deze termen benadrukken dat de samenwerking betrekking heeft op het bereiken van doelen die partijen afzonderlijk niet kunnen behalen; er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Zo definiëren Emerson e.a. (2012, p.2) 'collaborative governance' als:

*"the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished."*

Een voor dit onderzoek belangrijk onderscheid is die tussen 'ketensamenwerking' en 'netwerksamenwerking'. *Ketens* zijn te beschouwen als een vrij gestructureerde vorm van netwerken, waarbij tussen samenwerkende organisaties een stroom van producten, diensten en informatie plaatsvindt. Die stroom is voornamelijk sequentieel en voorwaarts gericht, richting de laatste schakel in de keten, waar de samenwerking uitmondt in een einddienst of eindproduct. Er is daarmee een vrij vaste volgorde in de samenwerking (Noordhuis 2015). De bredere definitie van netwerksamenwerking kent niet per se deze volgordelijkheid (Linker 2008). Het gaat in *netwerken* in essentie om de samenwerking tussen drie of meer juridisch autonome organisaties ten behoeve van het bereiken van een collectief doel, *naast* het bereiken van eigen doelen (Provan & Kenis 2008; Popp e.a. 2014).

De 'integrale benadering' van partners betrokken bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme, maakt dat er in toenemende mate meer van 'netwerken' dan van 'ketens' sprake is. Zoals de Amsterdamse Top-600 aanpak van criminele jongeren, de oprichting van de RIEC's en de Taskforce Brabant-Zeeland laten zien, gaat het niet enkel om een 'keten' waarbij de activiteiten van politie, openbaar ministerie, rechtbank, justitiële instellingen en reclassering elkaar in een keurige sequentiële reeks opvolgen. In plaats daarvan zien we een continue en parallelle interactie tussen deze en vele andere partijen zoals ook zorginstellingen en scholen, en ondernemen klassiek 'repressieve' actoren zoals de politie ook nadrukkelijk preventieve activiteiten om herhaling van criminele activiteiten te voorkomen (Geuijen 2011). We spreken in het onderhavig onderzoek daarom van netwerksamenwerking en -leren. Ten behoeve van de leesbaarheid hanteren we wel de in de praktijk veelgebruikte term 'ketenpartners' wanneer we spreken over de partijen die binnen deze netwerken rondom een specifiek vraagstuk samenwerken.

In de context van *wicked problems* als criminaliteit en terrorisme is het tot slot van belang aan te sluiten bij literatuur rond '*collaborative governance*' (zie bijv. Emerson e.a. 2012) en '*cross-sector collaboration*' (Bryson e.a. 2006). In deze literatuur wordt net als bij netwerksamenwerking de volgorde van activiteiten door verschillende partners losgelaten en is eerder sprake van gecoördineerd, gezamenlijk optreden door een set actoren. Belangrijk verschil met de klassieke opvatting van netwerksamenwerking is echter dat de keuze voor samenwerking doorgaans volgt uit het *falen* van organisaties en sectoren in het zelfstandig bereiken van hun eigen kerndoelen (Hudson e.a. 1999; Roberts 2001). Bij complexe, meervoudige problemen is de mate van wederzijdse afhankelijkheid dusdanig hoog dat het creëren van interventievermogen om de eigen kerndoelen te bereiken vaak niet mogelijk is zonder nauwe samenwerking met andere organisaties (Head & Alford 2015). Met andere woorden, de samenwerking tussen organisaties rond *wicked problems* ontstaat niet 'slechts' *naast* de eigen kerndoelen van de organisatie en voor *additionele* doelen, maar juist *omwille* van de kerndoelen van de betrokken organisaties. De aanpak van complexe, meervoudige problemen vereist nu eenmaal een multidisciplinaire aanpak, waarin partijen competenties, kennis en informatie delen over de grenzen van de eigen professionele discipline en organisatie heen (zie bijv. Ansell & Gash 2008; Emerson e.a. 2012; Klijn & Koppenjan 2016; O'Leary e.a. 2009; Oliveira 2014). Maar, zoals ook Head en Alford (2015, p. 728) waarschuwen, dat 'samenwerken moet' en in beginsel (ook) de doelen van de betrokken partijen dient, maakt het nog niet dat dat ook per se effectief gebeurt of gemakkelijk te organiseren valt.

### 2.3.1 *Uitdagingen voor netwerksamenwerking*

De integrale aanpak van de Nederlandse contraterrorisme-benadering overstijgt organisatiegrenzen en laat heel verschillende professionele disciplines vanuit zorg en handhaving samenkomen. Dat geldt evenzo voor de aanpak van criminaliteit (Stinckens, Loyens & Maesschalck 2016). Dit creëert uitdagingen voor samenwerking, waarbij de belangrijkste uitdagingen betrekking hebben op de diverse doel- en taakstellingen, uiteenlopende regimes, contrasterende c.q. strijdige ideologieën en perspectieven, verschillende professionele werkwijzen en verschillende belangen en machtsposities.

In de eerste plaats geldt dat iedere organisatie zijn **eigen, specifieke doel- en taakstelling** kent en dat het deze doorgaans als de *bottom line* van de moederorganisatie worden gezien: de doel- en taakstelling vormen immers het wezenlijke bestaansrecht van de organisatie. Voor organisaties rondom *wicked problems* constateerden we hierboven dat samenwerking met andere partners vaak noodzakelijk is voor het bereiken van de eigen kerndoelen en de doelen dus in belangrijke mate congruent of overlappend kunnen zijn (Vangen e.a. 2015). Andere of overkoepelende doelen van de moederorganisatie kunnen echter eveneens doorwerken in de samenwerking (Vangen & Huxham 2012). Dit geldt in het bijzonder voor organisaties waarbij samenwerking niet zozeer op (volledig) vrijwillige basis ontstaat maar onder coördinatie en aansturing van bijvoorbeeld de (centrale) overheid (Vangen & Huxham 2012). Integrale samenwerking loopt dan geregeld aan tegen de moeite die deelnemende partijen hebben met het loslaten van de instellingsdoelstelling in het belang van de gezamenlijke opdracht. "Dit daagt uit om te zoeken naar de uiterste kaders en waar de professionals uit hun comfortzone moeten komen. Een specifiek profiel van de professional en borging van menskracht lijkt noodzakelijk", aldus Lommers en Langeveld (2019, p.5).

Daar komt bij dat juist in geval van *wicked problems* de doelen van betrokken moederorganisaties niet altijd helder zijn afgebakend of eenduidig geformuleerd (Head & Alford 2015) en dat er in de samenwerking vaak een bredere groep partners betrokken (moeten) worden die het vraagstuk in kwestie niet tot de eigen kerndoelen rekenen (Noordegraaf e.a. 2016). Voorts kunnen de wettelijk vastgelegde taakstellingen van organisaties, die uit de verschillende doelstellingen voortvloeien, samenwerking op onderdelen bemoeilijken en soms zelfs onwenselijk maken. Zo hebben in het Nederlandse rechtstatelijk bestel bijvoorbeeld het ministerie, de gemeente, de politie en het openbaar ministerie heel nadrukkelijk andere taakstellingen te vervullen. Dit onderscheid in taken en rollen van organisaties kent een (grond)wettelijke basis (zoals de *trias politica*) en dient ter bescherming van de burger. Zoals Muller e.a. (2007, p.173) stellen:

*"In de praktijk worden de bevoegdheden vaak in combinatie met elkaar gebruikt. De bevoegdheden zijn echter tot stand gekomen en toegekend als individuele bevoegdheden. Het is noodzakelijk nader te bezien welke effecten de combinatie van bevoegdheden hebben op de mate van inbreuk op grondrechten en de effectiviteit van de bevoegdheden. Door een combinatie van bevoegdheden kan de inbreuk op de grondrechten intensiever zijn dan oorspronkelijk is verondersteld. In dat geval zijn additionele rechtsbeschermende maatregelen noodzakelijk".*

Al met al kunnen de verschillen in doel- en taakstellingen, en de daarbij behorende bevoegdheden, binnen netwerksamenwerkingen een complex spanningsveld opleveren.

Mede ten gevolge van hun respectievelijke doel- en taakstellingen, zijn ketenpartners in de tweede plaats vaak gesitueerd in *uiteenlopende regimes*, met bijpassende culturele-, juridische-, financierings- en verantwoordingsferen (vgl. o.a. Bingham e.a. 2008; Harvey e.a. 2015; Salet 2019; Sullivan e.a. 2002; Unnithan & Johnston 2012; Vandenabeele e.a. 2013). Voor organisaties die primair verantwoordelijk zijn voor handhaving en repressie dan wel 'straffen' en voor organisaties die primair verantwoordelijk zijn voor preventie dan wel 'zorg', is samenwerken bijvoorbeeld lastig; de systeemcontext waarin zij opereren verschilt sterk, wat niet alleen de administratieve en wettelijke kaders, grenzen en bevoegdheden bepaalt van waaruit zij opereren, maar bijvoorbeeld ook hun culturen, de verhouding tot andere partijen in het netwerk (vgl. Emerson e.a. 2012) en de institutionele logica's van waaruit zij hun aandacht richten bepaalde kwesties en uitkomsten (zie Thornton & Ocasio 1999).

Nauw verbonden aan de regimes zijn de vaak *contrasterende of strijdige perspectieven op het vraagstuk* die partners in samenwerkingsverbanden hebben. Bij de aanpak van *wicked problems* spelen meerdere (inhoudelijke- en waarden-) perspectieven een rol, die in meer of mindere mate strijdig kunnen zijn (zie bijv. Bryson e.a. 2006; Head & Alford 2015). Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat criminaliteit (of radicalisering) als een individueel, psychologisch probleem wordt gezien, als een interindivueel, sociaalpsychologisch probleem, of als een sociaal probleem dat in wijken en groepen geplaatst moet worden. Een belangrijke uitdaging voor samenwerkingsverbanden is daarom het overbruggen van ideologische verschillen tussen organisaties, zoals verschillen in perspectieven tussen organisaties die (primair) gericht zijn op zorg of op veiligheid (vgl. Harvey e.a.

2015; Unnithan & Johnston 2012; Van San e.a. 2010). Recent nog constateerden Boer e.a. (2020, p.79) in onderzoek naar de integrale, familiegerichte aanpak van criminaliteit:

*“Het blijft [...] een uitdaging om niet alleen in de eigen kolommen samen te werken, maar dat ook tussen de kolommen te doen. In het verlengde hiervan ligt de opgave om interventies op het vlak van repressie, preventie en het vergroten van weerbaarheid op elkaar af te stemmen [...] De ‘harde’ aanpak van repressie, verstoring en afpakken sluit vaak nog niet of nauwelijks aan op de ‘zachte’ benadering van hulpverlening, scholing, maatschappelijk werk en gezondheidszorg”.*

Voor geslaagde samenwerking is een beter (zij het niet per se volledig) en meer *gedeeld begrip* van de aard van het vraagstuk, de onderliggende oorzaken en inzicht in de *overkoepelende doelen* van de betrokken organisaties (Bentrup 2001; Pahl-Wostl & Hare 2004). Dat is echter ingewikkeld, omdat perspectieven onder meer ontstaan binnen specifieke disciplines waarin opleiding, training en netwerken normatieve druk uitoefenen en zowel de waarden en principes die leidend zouden moeten zijn voor het professionele handelen als de professionele identiteit in sterke mate vormen (Charman 2017; DiMaggio & Powell 1983; Teodoro 2014; Trede e.a. 2012). Maar ook socialisering in de organisaties zelf draagt bij aan de diepe worteling van professionele waarden en daarmee samenhangende perspectieven op het vraagstuk in kwestie (Charman 2017). Boer en collega's (2020, p.85-86) stellen bovendien dat doelen qua prioriteit nogal eens door elkaar heen lopen en gezamenlijke doelen ook kunnen leiden tot rigiditeit: “deze [kunnen] dusdanig leidend [...] worden dat situaties die zich onverwacht voordoen en mogelijk kansen bieden, niet worden benut”.

De literatuur wijst op verschillende voorbeelden van hoe strijdige perspectieven een rol spelen in netwerksamenwerkingen. Zo illustreert Brits onderzoek spanningen in samenwerking tussen politie en hulpverleners bij kindermisbruik. Het gaat om situaties waarin de politie een kind wel gelooft en hulpverleners niet, of omgekeerd. Daarnaast kunnen – vaak onuitgesproken – beelden over en weer ('hulpverleners durven niet individueel beslissingen te nemen' of 'politieagenten zijn racistisch') een negatieve invloed hebben op de samenwerking (Garrett 2004). Een ander voorbeeld komt uit Zuid-Wales en de aanpak aldaar van mensen met psychiatrische problematiek. Het zogenaamde *Mental Health Intervention Team Program* zocht naar manieren om ideologische verschillen te adresseren, door het detacheren van zorgmedewerkers bij de politie. Deze personen vervulden vervolgens een cruciale rol in de samenwerking tussen zorg en politie, door het fungeren als 'vertaler' van politiepraktijken voor zorgcollega's (Herrington 2012).

Ook onderzoek in Nederland wijst op de verschillende perspectieven die samenwerking geregeld lastig maken. In de samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen bij de Utrechtse 'Kopstukkenaanpak' was een belangrijk punt van discussie hoe ver de verscherpte controle van de politie moest gaan bij kopstukken en hoelang die moest aanhouden. Waar de politie er qua controle 'bovenop' bleef zitten, vonden hulpverleners dat jeugdigen die redelijk meewerkten aan een hulpverleningstraject, minder controle van de politie mogen verwachten. In hun ogen motiveert dit jeugdigen om mee te werken (Scherders 2015). Over de samenwerking tussen politie en gemeenten bij de aanpak van overlast en criminaliteit constateert Salet (2019) dat de handhavingfocus van de politie (door het strafrecht) ertoe leidt dat zij minder oog heeft voor oplossingen via andere partijen,

zoals gemeenten. Bevoegdheden vanuit de gemeente worden binnen de politie vooral geïnterpreteerd vanuit strafrechtelijke handhaving. Zo wordt het sluiten van een woning van een crimineel gezien als manier om een crimineel die strafrechtelijk niet kan worden aangepakt alsnog 'hard te raken' (Salet 2019, p.15).

Onderzoek binnen Veiligheidshuizen merkt op dat zorgpartijen primair werken vanuit betrokkenheid bij een persoon en het opbouwen van vertrouwen in een behandelrelatie. Veiligheidspartijen zijn daarentegen primair gericht op het recht en het belang van de samenleving. De handhaving van wetten en regels die daarbij centraal staat, vraagt juist eerder om een persoonsonafhankelijke benadering (Vos & Jongeneel 2012). Lommers en Langeveld (2019) laten zien dat die verschillende organisatievisies op de integrale samenwerking tot verwarring kunnen leiden bij de degenen op wie de aanpak gericht is, en tot frustratie onder professionals. Uit eerder onderzoek bleek ten slotte dat partners zoals SZW en OCW contraterrorismebeleid lange tijd niet als hun primaire verantwoordelijkheid zagen en identificeerden zij zich meer met het sociaalgerichte perspectief dan het veiligheidsgerichte perspectief, hetgeen ook van invloed was op hun betrokkenheid (Noordegraaf e.a. 2016). Daarentegen zien we in de evaluatie van de Arnhemse radicaliseringsaanpak, dat gemeente, politie en zorg- en welzijnsorganisaties de gezamenlijke opdracht goed oppakken, maar scholen tekortschieten: niet omdat ze zich niet verantwoordelijk voelen, maar zichzelf onvoldoende handelingsbekwaam achten (Douglas e.a. 2019; zie ook Noordegraaf e.a. 2016; Van San, Sieckelinck & De Winter 2010).

De uiteenlopende regimes en perspectieven op het vraagstuk leiden ertoe dat er ook grote verschillen kunnen bestaan tussen samenwerkingspartners in hun *professionele werkwijzen*. Bij de aanpak van *wicked problems* zijn verscheidene experts en professionals actief. Die werken niet alleen in verschillende regimes en met verschillende perspectieven, maar ze kennen ook uiteenlopende werkwijzen, routines en 'standard operating procedures' (SOP's) (zie bijv. Danielsson 2016). Lommers en Langeveld (2019, p. 7) stellen bijvoorbeeld dat het "de professional niet ontbreekt aan werkwijzen en methodieken. Juist de omgeving -met bijbehorende voorwaarden protocollen en werkwijzen- waarin wordt geïntervenieerd, lijkt de grootste complexiteit te vormen [...] De professional probeert zo goed mogelijk aan te sluiten bij de leefwereld van het multiprobleemgezin. Maar hij is afhankelijk van protocollen, werkwijzen en organisatie-doelstellingen. Enerzijds bieden deze houvast en anderzijds werken ze belemmerend voor de professional".

Tot slot moet worden opgemerkt dat samenwerkingsverbanden te maken hebben met *verschillende belangen en machtsposities* van betrokken partners: hoewel organisaties die zich bezighouden met de aanpak van een specifiek publiek vraagstuk op het eerste gezicht een gedeeld belang hebben bij de oplossing ervan, kennen zij als organisaties wel degelijk ook vaak conflicterende belangen. Vanwege bovengenoemde contrasterende doel- en taakstellingen, regimes, perspectieven en werkwijzen, maar ook omdat betrokken organisaties veelal meervoudige doelen hebben, waarover zij hun (vaak schaarse) middelen en capaciteit moeten verdelen. De prioritering van en het belang dat betrokken organisaties hebben bij een specifiek samenwerkingsverband verschilt daardoor. Dat dit een significante factor is bij terrorismebestrijding bleek eerder al uit de evaluatie van de contraterrorisme-strategie 2011-2015 (Noordegraaf e.a. 2016).

Daar komt het risico bij dat de machtsposities van betrokken organisaties uiteen kunnen lopen en een belemmering kunnen vormen voor effectieve samenwerking (Agranoff 2006; Bryson e.a. 2006; Huxham & Vangen 2005). In samenwerkingen rond zorg en veiligheid hebben handhavingspartijen geregeld een dominante rol. Patel (2011) becommentarieert bijvoorbeeld de aanpak van mensenhandel in de Verenigde Staten, waar de nadruk ligt op professionals binnen de handhaving. Kinderen zijn daar min of meer gedwongen om met handhavers samen te werken, omdat dit een voorwaarde is voor bescherming. Echter, wanneer minder machtige partners in de samenwerking onvoldoende zekerheid hebben dat ook de specifieke belangen en perspectieven van hun organisaties worden meegewogen en gerespecteerd, kan dat ten koste gaan van hun inzet en betrokkenheid bij de samenwerking (Merrill-Sands & Sheridan 1996) en een diepgaander begrip en een effectieve aanpak belemmeren. De uiteenlopende belangen vormen al met al niet alleen een uitdaging voor samenwerking – het kan zelfs nadrukkelijk onderdeel zijn van waarom een probleem een *wicked problem* is (Head & Alford 2015, p.727).

Krachtige, lerende samenwerkingsverbanden bieden de hierboven genoemde uitdagingen het hoofd door de verschillen tussen doel- en taakstellingen, regimes, perspectieven, werkwijzen en belangen in de samenwerking op effectieve wijze te overbruggen. Daartoe gebruiken zij niet alleen specifieke organisatievormen die aansluiten bij het doel van de samenwerking, maar hebben zij ook nadrukkelijk oog voor belangrijke mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen in en rondom het samenwerken zelf. In de volgende paragraaf gaan we daar nader op in.

### **2.3.2 Netwerksamenwerking organiseren**

Samenwerking kan op veel verschillende manieren en met verschillende doelstellingen plaatsvinden. Zo kan sprake zijn van horizontale samenwerking tussen organisaties binnen een bepaald geografisch gebied maar ook van verticale samenwerking tussen verschillende overheidsniveaus, of een combinatie van beide (Head & Alford 2015). Daarnaast kan de samenwerking zich richten op verschillende fasen van het proces en rollen van de betrokken partners, zoals het ontwikkelen van beleid, het implementeren van beleid, of het verzamelen en voorzien in middelen ten behoeve van de uitvoering van het beleid (Agranoff 2007). Voor al deze verschillende soorten samenwerkingsverbanden bestaan dan ook zeer uiteenlopende organisatievormen. Een uitgebreide analyse van de kenmerken van al deze vormen valt buiten de *scope* van het onderhavige onderzoek. Om samenwerkingsverbanden in de criminaliteits- en terrorismebestrijding goed te kunnen duiden, volstaat het om de meest voorkomende basisvormen kort te benoemen. Atkinson e.a. (2007) onderscheiden vier van zulke basisopties voor samenwerking – die vervolgens ook kunnen overlappen of samen kunnen gaan in overkoepelende organisatiestructuren:

- *Besluitvormende groepen*

Besluitvormende groepen bieden een plaats voor professionals van verschillende organisaties om elkaar te ontmoeten, te discussiëren en besluiten te nemen. Deze groep ontmoet elkaar op regelmatige basis, maar de standplaats van de leden van deze groep is de eigen organisatie. In besluitvormende groepen kan gebruik gemaakt worden van een coördinator. Deze coördinator heeft de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen



dat verschillende organisaties, die betrokken zijn bij hetzelfde vraagstuk, samenkomen. Voorbeelden hiervan zijn het multidisciplinair casusoverleg en de Top-600 in Amsterdam.

- *Centrum-organisatie*

Bij samenwerkingen kan ook gewerkt worden vanuit een centrum-organisatie, waarbij professionals vanuit diverse organisaties één fysieke werkplek hebben, de centrum-organisatie. Ze werken vanuit dezelfde fysieke locatie, om zodoende meer gecoördineerd en uitgebreid diensten te kunnen bieden en bewustzijn te vergroten van eenieders' rol. Een voorbeeld hiervan zijn de lokale Veiligheidshuizen: samenwerkingsverbanden tussen verschillende veiligheidspartners, waaronder de gemeente, het OM, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en de reclassering. Veiligheidshuizen richten zich op een integrale, probleemgeoriënteerde aanpak ter bevordering van de sociale veiligheid (Dammen e.a. 2008).

- *Operationele teamorganisatie*

Bij operationele teamorganisaties werken professionals van verschillende organisaties samen op dagelijkse basis, waarbij ze een team vormen dat haar diensten direct aan cliënten levert. Deze vorm van samenwerking kenmerkt zich met andere woorden door het gezamenlijk ontplooiën en uitvoeren van concrete activiteiten. Een voorbeeld hiervan zijn de wijk-, -buurt- of gebiedsgerichte teams, zoals die in veel gemeenten actief zijn. Dit zijn integrale teams die variëren qua vorm en inhoud. De focus van deze teams kan verschillen van eenvoudige tot complexe, en enkelvoudige tot meervoudige opvoed- en opgroevraagstukken (Visser e.a. 2014).

- *Consultatie en training*

Consultatie en training kunnen ook gezien worden als een vorm van samenwerking, als professionals van de ene organisatie training en/of consultatie aan die van andere organisaties geven, om zo gezamenlijke expertise te vergroten. Het tijdelijk detacheren van personeel bij een andere organisatie valt hier ook onder.

Welke vorm of combinatie van vormen een samenwerkingsverband aanneemt, kan van invloed zijn op de effectiviteit ervan (Provan & Kenis 2005). Het is daarom zaak de gekozen vorm goed af te stemmen op onder meer het aantal betrokken partners en de mate van vertrouwen die reeds bestaat tussen de beoogde samenwerkingspartners (Bryson e.a. 2006).

Voorbeelden van netwerksamenwerkingen op het terrein van criminaliteit zijn lokale veiligheidsnetwerken die focussen op criminaliteitspreventie om door bendes te verminderen waarbij de politiepartijen samenwerken met derden om gericht probleemgevallen, probleemgebieden of probleemtijdstippen te voorkomen en aan te pakken, zoals onder meer Boston's *Operation Ceasefire of Third Party Policing* (Whelan & Dupont 2017). Concrete voorbeelden uit Nederland zijn onder meer de diverse lokale casusoverleggen en Veiligheidshuizen, de Top600/Top400 aanpak van *high impact crime* plegers in Amsterdam, de Top-X en de Aanpak Jeugdgroepen Utrecht, de Rotterdamse Pleinaanpak en bijvoorbeeld de Regionale en Landelijke Informatie en Expertise Centra (zie CCV z.d.; Noordegraaf 2008; Rovers 2011; Van den Berg & Maas 2013; Wegwijzer Jeugd en Veiligheid z.d.).

### ***2.3.3 Mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen voor netwerksamenwerking***

Het formeren van structurele relaties of verbanden voor samenwerking in een concrete organisatievorm is weliswaar belangrijk, maar geen voldoende voorwaarde om daadwerkelijke samenwerking tot stand te brengen. Een samenwerking start immers met de bereidheid van partijen om daaraan deel te nemen. Dat betekent dat partijen bereid zijn de 'administratieve last' van het overleggen en het steunen van de samenwerking te accepteren (Shepherdson e.a. 2014). Het überhaupt systematisch nadenken over het belang en de opzet van een samenwerkingsverband vormt een eerste, zij het basaal, startpunt (zie bijvoorbeeld ook Van den Berg & Maas 2013, over de Top600). Dat lijkt een 'open deur', maar is vaak niet vanzelfsprekend als samenwerking in crisissituaties of meer *ad hoc* tot stand komt. Uit met name de bestuurskundige literatuur (Ansell & Gash 2008; Emerson e.a. 2012; Head 2008; Mandell & Keast 2008; Moore 2000; Provan & Kenis 2008; Crosby, 't Hart & Torfing 2016) volgt vervolgens een aantal criteria voor succesvolle samenwerking tussen partijen die gezamenlijk een publiek doel nastreven. Figuur 5 vat deze criteria samen. Hieronder gaan we kort in op de verschillende mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen die een rol spelen in succesvolle samenwerkingsprocessen.

#### *Mechanismen in het samenwerkingsproces*

Allereerst zijn er succescriteria die over het samenwerkingsproces zélf gaan (Ansell & Gash 2008). Daarbij maken we een (analytisch) onderscheid in interactieve, communicatieve en reflexieve mechanismen in het samenwerkingsproces. Onder **interactieve mechanismen** verstaan we de mechanismen die betrekking hebben op de interactie tussen de partners: werken betrokkenen 'echt' samen en zijn er relevante en stevige connecties tussen de partners? Het centrale basismechanisme hier heeft betrekking op het creëren en onderhouden van onderling vertrouwen, en het daarmee samenhangend wederzijds begrip, ervaren legitimiteit van het samenwerkingsverband en gedeeld commitment aan de samenwerking (Ansell & Gash 2008; Douglas e.a. 2019; Emerson e.a. 2012; Krishnaveni & Sujatha 2012). Vertrouwen krijgt onder andere vorm via frequent face-to-face overleg en via informele, persoonlijke relaties tussen vertegenwoordigers van betrokken partijen. Een groot verloop van bij de samenwerking betrokken professionals kan daarom het vertrouwen negatief beïnvloeden (vgl. o.a. Boer e.a. 2020; Klijn e.a. 2010; Salet 2019; Vermeersch e.a. 2012; Vos & Jongeneel 2012). De cruciale rol van vertrouwen impliceert overigens dat succesvolle samenwerking voldoende tijd, inspanning en vaardigheden vergt (Head & Alford 2015; zie ook Emerson e.a. 2012; Noordegraaf e.a. 2016; Rovers 2011), iets dat bij organisaties met beperkte capaciteit en financiële mogelijkheden al snel onder druk kan komen te staan (zie ook Boer e.a. 2020).

<b>Kernmechanismen in het samenwerkingsproces</b>		
<i>1. Interactieve mechanismen</i>		
- Onderling vertrouwen (o.a. via regelmatig face-to-face contact en informele en persoonlijke relaties)		
<i>2. Communicatieve mechanismen</i>		
- Iteratief proces van ontdekking, definitie, deliberatie en besluitvorming (gekenmerkt door open en inclusieve communicatie met oog voor alle relevante kennis, perspectieven, en belangen van partners)		
- Ontwikkeling van een gedeeld narratief		
- Informatiedeling en 'informatieele solidariteit'		
<i>3. Reflexieve mechanismen</i>		
- Vanuit lerende houding gezamenlijk nadenken en praten over zowel inhoudelijke vraagstukken als het samenwerkingsproces zelf om zo eerste, tweede en derde orde leren mogelijk te maken		
- Aandacht voor gezamenlijke successen		
- Reflectie op onderliggende waardenperspectieven		
- Feedback ingebed in wederzijdse evaluatieprocessen		
- Leggen van verbanden met wetenschappelijke kennis en inzichten en eerdere ervaringen		
<b>Randvoorwaarden/condities</b>		
<b>Uitgangspositie<sup>15</sup></b>	<b>Ontwerp</b>	<b>Leiderschap<sup>16</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voorgeschiedenis partijen: goede verstandhouding, eerdere samenwerking</li> <li>- Aanwezigheid adequate middelen (tijd, geld, menskracht, kennis en vaardigheden, huisvesting, technologie, systemen en informatie)</li> <li>- Gelijke verdeling partners in macht en ingebrachte middelen (geld, vaardigheden, expertise en tijd)</li> <li>- Politieke urgentie, bestuurlijke aandacht en bestuurlijke en organisatorische <i>commitment</i>, o.a. in de vorm van mandaat en steun voor professionals vanuit de moederorganisaties en adequate interne afstemming met moederorganisaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passende organisatievorm en -structuren</li> <li>- Bekende en heldere spelregels</li> <li>- Inclusief proces: relevante partijen kunnen zonder veel obstakels deelnemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sponsoring: inzetten prestige, autoriteit en toegang tot middelen t.b.v. de samenwerking</li> <li>- Toezicht houden op naleving spelregels</li> <li>- Neutrale, centrale coördinatie en regievoering met waar nodig doorzettingsmacht</li> <li>- Faciliteren dialoog, informatiedeling en besluitvaardigheid</li> <li>- Verkennen wederzijdse kansen en gezamenlijke belangen en doelen</li> <li>- Bewaken evenwichtige inbreng: garanderen aandacht voor deelnemers die in de samenwerking niet automatisch (goed) aan bod komen</li> <li>- Managen van spanningen en conflicten</li> <li>- <i>Mindsets</i> van de betrokken professionals</li> </ul>

**Figuur 5.** Criteria voor succesvolle samenwerking tussen organisaties die volgen uit de literatuur<sup>17</sup>

15 Verschillende studies wijzen er nadrukkelijk op dat naast de meer directe randvoorwaarden en condities ook de bredere maatschappelijke en institutionele context waarin samenwerking plaatsvindt, van invloed is op de wijze waarop die samenwerking verloopt. Zo kunnen onder meer turbulentie in de maatschappij, maar ook generieke sociaaleconomische ontwikkelingen en de algehele politieke dynamiek een rol spelen (zie bijv. Bryson e.a. 2006; Emerson e.a. 2012). Voor het onderhavige onderzoek richten wij ons echter primair op de directe antecedenten van (keten)samenwerking in de criminaliteits- en terrorismebestrijding die althans tot op zekere hoogte binnen de invloedssferen van de betrokken partners vallen.

16 Leiderschap kan vorm krijgen in via een persoon of een organisatie die de leiding neemt (een zogenaamde 'lead organization') (Provan & Kenis 2008).

17 Dit figuur is voornamelijk gebaseerd op het werk van Ansell en Gash (2008) en geüpdatet met inzichten uit Bryson e.a. (2015). Ansell en Gash bestudeerden 137 voorbeelden van samenwerkingsverbanden waarbij diverse publieke en private partijen betrokken waren die gezamenlijk een publiek doel nastreefden.

Nauw gerelateerd aan de interactieve mechanismen zijn de **communicatieve mechanismen**: hoe er tussen de partners onderling, maar ook als samenwerkingsverband naar buiten toe, wordt gecommuniceerd. Emerson e.a. (2012) benadrukken dat succesvolle samenwerkingsprocessen zich kenmerken door open en inclusieve communicatie waarbij oog is voor alle relevante kennis, perspectieven, en belangen van partners. Meer specifiek stellen ze dat succesvolle samenwerking een cyclisch, iteratief proces is dat zich kenmerkt door communicatie rondom:

- (2) *ontdekking* van individuele en gedeelde belangen, zorgen en waarden, alsook de identificatie en analyse van belangrijke informatie en de implicaties daarvan;
- (3) *definiëring*, oftewel continue inspanningen om gedeelde betekenissen te creëren door gezamenlijke doelen te articuleren, concepten en terminologieën af te stemmen, taken, rollen en verwachtingen te bepalen en criteria te stellen op grond waarvan informatie en alternatieven worden geëvalueerd;
- (4) *deliberatie*, oftewel open en beredeneerde communicatie waarin de partners een kritisch-constructieve houding aannemen, oprecht luisteren naar elkaars perspectieven, kritische vragen durven te stellen en beantwoorden, en het openlijk met elkaar oneens durven zijn;
- (5) *gedeelde besluitvorming* over zowel het proces als de inhoud.

Andere auteurs hebben het ook wel over '*collaborative planning*' waarbij zowel doelgericht en formeel als meer informeel en ad hoc de missie, doelen, rollen en verantwoordelijkheden en acties op elkaar worden afgestemd (zie bijv. Bryson e.a. 2015).

Een ander communicatief mechanisme in het samenwerkingsproces dat uit moet worden benoemd, is de ontwikkeling van een overtuigend verhaal of *narratief* over het werk van het samenwerkingsverband (Koschmann e.a. 2012). Een dergelijk narratief is in de eerste plaats van belang in de initiële fase van samenwerking, om enerzijds de instemming en betrokkenheid van partners te verzekeren en collectieve inzet te vergroten (Koschmann e.a. 2012) en anderzijds om externe legitimiteit te verkrijgen en behouden (vgl. Human & Provan 2000). Maar ook later in het proces zijn heldere verhaallijnen, inclusief metaforen en sprekende modellen, behulpzaam. Dit zien

---

Specifieke onderdelen uit dit figuur komen herhaaldelijk terug in meer recente literatuur over samenwerking in het algemeen en samenwerking op het terrein van zorg en veiligheid in het bijzonder. Zo bespreken Emerson e.a. (2012) het proces van samenwerking in termen van ontdekking, definitie, deliberatie en besluitvorming en komen informatiedeling en informatiele solidariteit onder meer aan bod in Ballin (2016), Boer e.a. (2020), Douglas e.a. (2019) en Lommers en Langeveld (2019). Head en Alford (2015) besteden voorts aandacht aan het belang van het bespreken van onderliggende waardenperspectieven, uitwisseling van ervaringen en de verbinding met wetenschappelijke kennis en expertise als één van de elementen in succesvolle samenwerkingen. Stephens en Sieckelinc (2019) benadrukken net als Bryson e.a. (2006) het belang van gelijkheid in macht en middelen, zoals genoemd onder 'uitgangspositie', terwijl Van den Berg en Maas (2013) in hun studie naar de Top600 aanpak laten zien dat organisaties die vroeger al samenwerkten geneigd zijn in interorganisatorische samenwerking ook relatief beter samen te werken, wat aansluit bij de voorgeschiedenis van partijen onder 'uitgangspositie'. Ook Bryson en collega's (2014; 2011) benadrukken de rol van eerdere relaties en bestaande netwerken. Lommers en Langeveld (2019), Douglas e.a. (2019), Noordegraaf e.a. (2016) en Boer e.a. (2020) benoemen allen meerdere factoren die betrekking hebben op kennis, capaciteiten en vaardigheden oftewel het 'profiel' van de bij samenwerking betrokken professionals. Daarnaast benadrukken de voornoemde auteurs net als Rovers (2011) het belang van bestuurlijke aandacht, borging, steun en middelen vanuit de moederorganisatie voor de integrale werkwijze. Rovers (2011) benoemt ook het belang van deelname van alle relevante partijen. Zie tot slot over het belang en de rollen van leiderschap in samenwerking tussen organisaties tot slot ook Boer e.a. (2020), Crosby en Bryson (2005), Dammen e.a. (2008), Dickerson e.a. (2012), Lommers en Langeveld (2019), Noordegraaf e.a. (2016), Rovers (2011), Visser e.a. (2008) en Weber en Khademian (2013).

we bijvoorbeeld terug in criminaliteitsbestrijding als we kijken naar de Rotterdamse Veiligheidsaanpak en de aanpak van georganiseerde criminaliteit in de stad Genk (zie ook o.a. Noordegraaf 2008; Kersten & Roevens 2015). In Rotterdam werd de veiligheidsaanpak die in 2002 door het toenmalige College van B&W werd geïntroduceerd en ondersteund door mechanismen als een 'veiligheidsmonitor', 'stadsmariniers', en 'verantwoordingsdagen', die tevens stevige symbolen van die aanpak werden.

Een specifiek communicatief mechanisme in het samenwerkingsproces dat in algemene literatuur minder uitvoerig aan bod komt, maar in de literatuur over zorg en veiligheid zeer regelmatig wordt genoemd als succesfactor, is de bereidheid en mogelijkheid tot het *delen van informatie*<sup>18</sup> (zie bijv. Boer e.a. 2020; Chuang e.a. 2010; Lenos & Smit 2019; Rovers 2011; Sarma 2018). In de samenwerking tussen zorg- en veiligheidspartijen vindt informatiedeling plaats in een context van beroepsgeheim, vertrouwelijke politiegegevens en gevoelige opsporingsinformatie. Dit maakt uitwisseling allesbehalve vanzelfsprekend (Harvey e.a. 2015), zeker als een duidelijke wettelijke basis ontbreekt (Boer e.a. 2020; Lenos & Smit 2019; Sarma 2018). "Veel is in brede convenanten zoals die van de Zorg- en Veiligheidshuizen of de RIEC's geregeld, maar met name rondom het medisch beroepsgeheim en het delen van vertrouwelijke politie-informatie blijven knelpunten bestaan" (Boer e.a. 2020, p.104). Tegelijkertijd is het een open vraag of, tegen de achtergrond van de eerder besproken doel- en taakstellingen en de unieke, individuele bevoegdheden die aan de respectievelijke organisaties zijn toegekend, de juridische drempels voor informatiedeling oplosbaar zijn of zouden moeten zijn omdat deze drempels nadrukkelijk ook een rechtsbeschermende functie dienen (Muller e.a. 2007).

In het kader van terrorismebestrijding benoemt Ballin (2016) in elk geval de noodzaak van 'informatieele solidariteit' tussen samenwerkende organisaties. Studies op het terrein van criminaliteitsbestrijding geven aan dat informatie-uitwisseling vaak wordt beleden als een centraal aspect voor de samenwerking en er juridisch soms wel degelijk het een en ander mogelijk is, maar dat partijen elkaar in de praktijk vaak de schuld geven van zaken die fout lopen (*'passing the buck'*), waarbij premature informatie-uitwisseling in de kiem wordt gesmoord (Okamoto 2001) of partners bewust of onbewust informatie filteren (Douglas e.a. 2019). Yang en Maxwell (2011) stellen in dit verband dat informatie-uitwisseling tussen organisaties eerder strandt op organisatorische of politieke uitdagingen dan op technische ingewikkeldheden. Ook Lenos en Smit (2019) en Sarma (2018) stellen dat de bereidheid om informatie te delen niet alleen een juridische achtergrond kent maar geregeld ook terug te voeren is op hoe sterk het vertrouwen is tussen de partijen.

---

<sup>18</sup> Het nieuwe Multidisciplinair Interventie Team (MIT) bij de politie dat zich richt op de aanpak van ondermijning beoogt om deze reden zelfs een gespecialiseerd *multidisciplinair intelligence team* te vormen om "met overzicht, kennis en inzicht meer regie en samenhang te brengen tussen de informatiebeelden van de verschillende niveaus (lokaal, regionaal, landelijk, internationaal), en de interventies van zijn partners". Ook de informatiedeling in RIEC-verband wordt in dit verband verder versterkt. Op het gebied van terrorismebestrijding zien we iets vergelijkbaars weerslag krijgen in bijvoorbeeld samenwerkingsconvenanten binnen lokale casusoverleggen en de CT-Infobox: een samenwerkingsverband dat ressorteert onder de AIVD, waarin de samenwerkende partijen, onder het regime van de Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten 2002, gegevens bijeenbrengen voor multidisciplinaire beoordeling van casussen door in de CT Infobox geplaatste experts, afkomstig uit de aan het samenwerkingsverband deelnemende diensten en instanties. Toch kennen dergelijke constructies beperkingen omdat welzijns- en zorginstellingen specifieke beperkingen kennen vanuit beroepsgeheim en privacywetgeving (zie Noordegraaf e.a. 2016, p.174). Een uitgebreide evaluatie van de CT-infobox is te vinden in De Poot en Flight (2015).

Tot slot zijn er nog de **reflexieve mechanismen**, oftewel de mechanismen die nadrukkelijke en gezamenlijke reflexie in én over de samenwerking mogelijk maken. Zo wordt het succes van een samenwerking medebepaald door het – los van inhoudelijke cases – nadenken en praten over de manier van werken, het groepsproces en feedback die is ingebed in wederzijdse evaluatieprocedures, om zo de samenwerking te versterken (Bronstein 2003; Lommers & Langeveld 2019; Oliveira 2014). Zoals we ook in paragraaf 2.1 constateerden, kan leren op verschillende domeinen betrekking hebben (vgl. Jackson & Temperley 2006):

- 1<sup>e</sup> orde leren: leren *in de samenwerking met ketenpartners* ten aanzien van de problematiek en de effecten van interventies en aanpakken;
- 2<sup>e</sup> orde leren: leren *in de eigen moederorganisatie* als gevolg of naar aanleiding van de samenwerking met ketenpartners, en;
- 3<sup>e</sup> orde leren: leren *samenwerken* met ketenpartners en leren *over de samenwerking met ketenpartners*
- 4<sup>e</sup> orde leren: leren *tussen ketensamenwerkingen ten aanzien van het samenwerken in ketens of netwerken*

Ansell en Gash (2008) benadrukken daarbij het belang van aandacht voor gezamenlijke successen en de lerende houding van betrokken partners ten aanzien van zowel de inhoudelijke vraagstukken als het samenwerkingsproces zelf (zie ook Broekema e.a. 2017; Douglas e.a. 2019). Uit het werk van Head en Alford (2015) blijkt dat het leggen van verbinding met wetenschappelijke kennis en expertise eveneens als een reflexief mechanisme in succesvolle samenwerkingen dient en de consensus tussen partners kan vergroten. Zij benadrukken daarbij echter ook dat *wicked problems* zich niet laten oplossen door 'meer wetenschappelijke kennis'. Daartoe moeten vooral waardenperspectieven worden uitgelicht die ten grondslag liggen aan eenieders begrip en beeld van het probleem en mogelijke oplossingen. Daarnaast is een goede informatiepositie en degelijke startanalyse voor professionals cruciaal, waarbij proactief wordt geleerd van wat eerder is geprobeerd en wat hiervan de werkzame bestanddelen waren. Een dergelijke werkwijze bevordert niet alleen de aanpak van het probleem *an sich* maar ook het gezamenlijke probleemeigenaarschap, hetgeen de borging en integraliteit ten goede komt (Lommers & Langeveld 2019). Tegelijkertijd moet worden gewaakt voor het te langdurig blijven hangen in de 'analysefase': dat werkt uiteindelijk demotiverend (Boer e.a. 2020).

Reflexieve mechanismen zijn zodoende de centrale mechanismen waarmee het leren van en binnen (netwerk)samenwerking tot stand komt en effectieve integrale samenwerking in netwerken mogelijk wordt. In paragraaf 2.4 diepen we dit verder uit door nader in te gaan op wat zulks leren nu precies behelst, welke basiscondities voor het leren van belang zijn, en welke aspecten specifiek in de context van criminaliteits- en terrorismebestrijding een rol spelen in hoe leerprocessen vorm krijgen.

#### *Basiscondities voor samenwerking: randvoorwaarden en stimulansen*

Ansell en Gash (2008) geven aan dat, naast het samenwerkingsproces, ook de uitgangspositie voor samenwerking, de wijze waarop de samenwerking is vormgegeven (het ontwerp, zie ook de vorige paragraaf) en het *leiderschap* binnen de samenwerking van belang zijn. Nederlands onderzoek naar

samenwerking in handhavingsprojecten komt grotendeels tot dezelfde criteria (zie bijv. Visser e.a. 2008). Daarbij is overigens niet altijd helder of het gaat om *noodzakelijke* randvoorwaarden of 'slechts' om stimulerende factoren. In elk geval zien we dat politieke urgentie en bestuurlijk aandacht, de beschikbaarheid en verdeling van middelen, de helderheid van de spelregels, de leiderschapstijl van de centrale coördinator en de *mindsets* van de managers die vanuit hun respectievelijke moederorganisaties als zogenaamde '*collaborative capacity builders*' dienen, een belangrijke rol spelen. De meest belangrijke randvoorwaarden en stimulansen vatten we samen in Figuur 5, waarbij we de focus leggen op factoren die herhaaldelijk terugkomen in de literatuur en een centrale rol lijken te spelen. De randvoorwaarden en stimulansen spreken grotendeels voor zich, en werken we daarom niet verder uit.

### ***2.3.4 Specifieke aandachtspunten voor netwerksamenwerking in criminaliteits- en terrorismebestrijding***

Afgaand op de wetenschappelijke literatuur lijkt voorgaande bespreking ook in verregaande mate van toepassing in (netwerk)samenwerking rondom criminaliteits- en terrorismebestrijding. Wel moet worden opgemerkt dat er in de literatuur vooralsnog weinig is geschreven over de rol van het transnationale karakter van terrorisme of georganiseerde criminaliteit in de samenwerking tussen organisaties op deze terreinen. Studies gaan weinig concreet in op hoe hulpverleners, vanuit hun eigen lokale context, transnationaal samenwerken. Wel weten we uit bredere studies over samenwerking (Princen e.a. 2016) dat dergelijke samenwerking vaak *ad hoc* vorm krijgt<sup>19</sup>. Ook zien we dat bijvoorbeeld rond de aanpak van mensenhandel wel een begin van transnationale samenwerking waar te nemen is, zoals ook de Nationaal Rapporteur (2019) heeft gerapporteerd.

Verder zien we dat naast de wetenschappelijke literatuur, aansprekende internationale voorbeelden van samenwerking in criminaliteitsbestrijding een tweetal belangrijke aanvullende lessen oplevert voor de inrichting van dergelijke samenwerking. Een eerste set lessen volgt uit het *Juvenile Enhanced Treatment Services* (JETS) programma (Kentucky, Verenigde Staten). Dit programma was gericht op jonge delinquenten die te maken hadden met verslaving en/of psychische aandoeningen, en die op het punt stonden voor de rechtbank te verschijnen, om mogelijk in de gevangenis te belanden. Om deze groep passend aan te pakken, werd een samenwerking opgezet waaraan uiteenlopende partijen deelnamen: rechtbanken, politie, overheidsdiensten, GGZ-instellingen, scholen en vrijwilligers. Het doel was vooral om deze jongeren zoveel mogelijk binnen hun gemeenschap, bij hun familie, te houden – in plaats van in een jeugdinstelling of in de gevangenis. Dickerson e.a. (2012) komen in hun studie naar de JETS-samenwerking tot drie centrale aanbevelingen om dergelijke samenwerkingen te laten werken:

---

<sup>19</sup> Opgemerkt moet worden dat het nieuwe Multidisciplinaire Interventie Team (MIT) wel nadrukkelijk een meer structurele internationale samenwerking voor ogen heeft: "*Het interventieteam is sterk internationaal georiënteerd en verbonden met soortgelijke opsporingsdiensten wereldwijd maar ook binnen ons Koninkrijk. Internationaal ligt de focus op zowel bron-, transit- en bestemmingslanden als op logistieke knooppunten (havens, etc). Het team maakt intensief gebruik van Joint Investigation Teams en de expertise en verbindende faciliteiten van Europol. Ook zal het team parallel, waar mogelijk, de informatie uitwisselen met landen buiten de EU en internationale organisaties, o.a. Interpol, het Maritime Analysis and Operations Center Narcotics (Maoc-N), het VN-bureau voor drugs en misdaad (Unodc) en het Southeast European Law Enforcement Center (Selec) met een sterke informatiepositie in bron-, transit- en bestemmingslanden (bijvoorbeeld de VS, Latijns-Amerikaanse landen) waarbij het doel is gezamenlijk een sterke eigen informatiepositie op te bouwen voor meer doeltreffende interventies*" (Rijksoverheid 2019).

- (1) *installeer bij aanvang effectieve communicatielijnen;*
- (2) *deel overwegingen vrij met elkaar om kruisbestuiving in kennis te laten ontstaan. Daarmee leert een therapeut bijvoorbeeld ook te kijken vanuit het perspectief van de rechter, hetgeen resulteert in een gedeeld idee van de complexiteit van het leven van de jonge delinquent, en daarmee diepgaand begrip, en;*
- (3) *werk met meetbare uitkomsten die op het teamniveau van de samenwerking geformuleerd zijn.*

Een tweede les vloeit voort uit het *Stockholm gang model* (PANTHER). Dit Zweedse model gaat er bij de aanpak van bendes vanuit dat elk probleemgebied uniek is en dat elke straatbende en elk crimineel netwerk een uniek fenomeen is. Het doel van PANTHER is om de benaderingswijze van de politie meer *proactief* in plaats van reactief te maken. Betrokkenen hanteren een holistische benadering, die zorg- en veiligheidsaspecten combineert, met nadruk op wat in een specifieke context nodig is. Problemen zijn leidend in de operationele handelingen (*'problem-oriented policing'*). In de fase van het 'scannen' en analyseren van problemen zijn meerdere partijen met meerdere perspectieven betrokken. Een lokaal intelligence centrum (LUC) en de politie werken samen; zij bespreken individuele bendeleden en mogelijkheden voor een aanpak. Het delen van informatie over de individuele bendeleden en andere personen die van belang zijn gelden als de basis van de actie die vervolgens plaatsvindt (Leinfelt & Rostami 2012).

Los van PANTHER geeft Bronstein (2003) aan dat hierbij van belang is dat professionals zich goed bewust zijn van het onderscheid tussen hun eigen rol en die van andere partijen in de samenwerking (zie ook Unnithan & Johnston 2012). Tegelijkertijd moeten zij flexibiliteit tonen (Bronstein 2003). Die flexibiliteit heeft betrekking op het bewust inzetten van *'role-blurring'*. Deze functionele *'role-blurring'* kenmerkt zich door het kunnen komen tot productieve compromissen, ondanks uiteenlopende opvattingen, en de wijziging van rollen van professionals door hun creativiteit in te zetten om een gezamenlijk doel te bereiken. Traditionele ideeën over professionele expertise, gekoppeld aan een specifiek professioneel terrein, evolueren naar *'joined-up thinking'*: de vaardigheid om te bemiddelen, netwerken en onderhandelen met andere professionele terreinen. Dat wordt ook wel *'organizing'* en *'connective professionalism'* genoemd (cf. Noordegraaf 2015). Het vraagt volgens Frost e.a. (2005) om het ontwikkelen van nieuwe, professionele identiteiten van deelnemers aan de samenwerking. Op basis hiervan kan een vierde centrale aanbeveling voor de inrichting van samenwerking rondom criminaliteits- en terrorismebestrijding worden geformuleerd:

- (4) *Succesvolle samenwerking vraagt dus om specifieke professionele vaardigheden van betrokken actoren, in het bijzonder als het gaat om het behendig opereren in de eigen rol als professional, met tegelijkertijd het zoeken naar maximale mogelijkheden om tot gezamenlijke inzichten en oplossingen te komen door het verplaatsen in en meebewegen met andere belangen.*



## 2.4 LEREN VAN EN MET NETWERKPARTNERS

Zoals we eerder hebben beargumenteerd, staat en valt het interventievermogen rondom *wicked problems* zoals criminaliteit en terrorisme, met effectieve en kwalitatief sterke samenwerking tussen partners. Van belang is echter ook dat het interventievermogen daadwerkelijk iteratief en reflexief is en zich dus kenmerkt door een continu, zichzelf versterkend leerproces. Eén van de centrale vragen in dit onderzoek is dan ook: *hoe kan de aanpak van terrorisme zich laten inspireren door de manier waarop het lerend vermogen is georganiseerd binnen de aanpak van criminaliteit in Nederland?* Over de *organisatie* van lerend vermogen in de specifieke context van netwerksamenwerking rond criminaliteits- en terrorismebestrijding is in de literatuur evenwel minder bekend. Lessen daarover vloeien dan ook vooral voort uit de interviews (zie hoofdstuk 5). De onderstaande literatuurstudie is bedoeld als basis voor het denken over de organisatie van leren en diept daartoe de reflexieve mechanismen van samenwerking uit paragraaf 2.3.3 verder uit. Dit doen we door in te gaan op algemene inzichten over lerende organisaties, inclusief basiscondities die leren in organisaties en netwerksamenwerkingen mogelijk maken. De paragraaf sluit af met drie specifieke aandachtspunten die van belang lijken voor leren in de context van netwerksamenwerking rond criminaliteits- en terrorismebestrijding.

### 2.4.1 Definiëring en niveaus van leren

‘Leren’ is het verbeteren van handelen op basis van betere kennis en inzichten (Burnes & Cooper 2013, p.455). Wat *organisatieleren* (of: lerende organisaties) vervolgens onderscheidt van *individueel* leren is dat leerresultaten niet (alleen) het handelen van het individu, maar (ook) dat van de organisatie veranderen. Op individueel niveau kunnen personen weliswaar leren in een organisatiecontext, maar dit leren wordt pas beschouwd als *organisatieleren* als het op organisatieniveau plaatsvindt; organisatieleren gaat dan om meer dan de som der delen (Garavan & McCarthy 2008; Knight 2002): er is dan sprake van synergie en aanvullende voordelen voor de organisatie doordat kennis en inzichten van individuele leden worden samengebracht tot nieuwe kennis (Gubbins & MacCurtain 2008; Sadler-Smith 2006). Over het algemeen delen definities van ‘organisatieleren’ de volgende onderdelen (Rowley 2000):

- a) De focus ligt op een leerproces dat zich richt op organisatieverandering of -ontwikkeling;
- b) De link tussen theorie en praktijk staat centraal;
- c) De organisatie leert als geheel; *alle* leden van een organisatie zijn erbij betrokken.

Deze definiëring is vrij algemeen. Onderzoekers benadrukken in hun precisering van wat organisatieleren behelst verschillende aspecten (Burnes & Cooper 2013). Sommigen leggen de nadruk op een evolutionair proces van *‘trial-and-error’* in de praktijk, terwijl anderen een meer ‘gestuurde’ gedragsverandering propageren. Bovendien wordt organisatieleren in het ene geval vooral gekoppeld aan collectief leren op basis van praktijkervaringen en in het andere geval ligt de nadruk meer op het verwerken van en verbinding leggen met (wetenschappelijke) informatie tot kennis en inzichten.

De voorgaande definiëring van ‘leren’ heeft betrekking op *organisaties*, terwijl dit onderzoek gaat over *netwerksamenwerking* – en dus over hoe meerdere organisaties gezamenlijk leren.

Knight (2002) heeft het daarbij over *'netwerkleren'*: leren op het niveau van het netwerk van organisaties, waarbij de interactie tussen deelnemers aan het netwerk leidt tot verandering in gedrag of in cognitieve structuren van het netwerk. In netwerkleren staan de sociale relaties met anderen en de wijze waarop geleerd wordt over de grenzen van de eigen groep heen centraal (Dirckinck-Holmfeld e.a. 2009; Jackson & Temperley 2006). Burnes en Cooper (2013) geven tegelijkertijd aan dat 'organisatieleren' vooral van belang is in onvoorspelbare contexten, waarin gewerkt wordt via netwerkstructuren. Omgekeerd wordt de idee van netwerkleren ook toegepast op netwerken *binnen* organisaties in relatie tot het informele leren tussen lokale informele groepen medewerkers (bijv. De Kruif e.a. 2013). Onderhavige literatuurstudie gebruikt daarom zowel inzichten over zowel organisatie- als netwerkleren om meer inzicht te geven in hoe leerprocessen binnen netwerksamenwerking vorm krijgen.

### ***Niveaus van leren***

Organisatieleren vindt op verschillende niveaus plaats, namelijk *single* en *double loop*. De *loops* zijn lussen, waarin leren op een hoger niveau wordt gebracht (Burnes & Cooper 2013; Smet 2013; Blomberg 2019; Termeer e.a. 2015; Tieberghien & Monaghan 2018; Argyris en Schön legden de basis voor dit gedachtegoed):

1. Bij *single loop* leren wordt gereageerd op veranderingen in de interne of externe omgeving. Gedrag en strategieën worden daarop aangepast. Daarbij wordt geredeneerd vanuit het bestaande beleid, geldende referentiekaders en vigerende doelen; binnen 'hoe we de dingen doen' wordt gezocht naar een oplossing. Argyris en Schön (1978) maken hier de vergelijking met een thermostaat die aanvoelt wanneer het te koud of juist te warm is en op basis daarvan af- of aanslaat. Deze vorm van leren gebeurt binnen de bestaande normen van de organisatie en betreft daarom voornamelijk *instrumenteel* leren. Van een reflectie op onderliggende waardenperspectieven is in *single loop* leren nog geen sprake.
2. *Double loop* leren gaat over het detecteren en corrigeren van fouten op manieren die vragen om aanpassing van de bestaande normen, het beleid en/of de doelen van een organisatie – die gelden daarbij niet langer als vanzelfsprekend. *Double loop* leren betekent het bevragen van de kaders en systemen waarbinnen wordt gewerkt, en dus de onderliggende waardenperspectieven. Er is minder sprake van routine en meer van creativiteit en reflectie. Organisatieleden werken proactief aan een adaptieve organisatie die in staat is effectief om te gaan met veranderingen. *Double loop* leren gaat daarmee vooral om *conceptueel* leren, waarbij denkpatronen en prioriteiten wijzigen en/of nieuwe concepten ingeburgerd raken, omdat bestaande normen, prioriteiten en concepten niet meer voldoen in het licht van nieuwe ontwikkelingen. Zo gaat *double loop* leren dus voorbij aan de waan van de dag en biedt het mogelijkheden om ook problemen die dieper, consistentier en langduriger van aard zijn op grondiger wijze te begrijpen en aan te pakken.

Vooraf organisaties en omgevingen die snel veranderen en waarbij sprake is van veel onzekere factoren – zoals dat het geval is bij de aanpak van criminaliteit en terrorisme – vereisen *double loop* leren (Argyris & Schön 1978). Zulk *double loop* leren vraagt om een lerende houding ten aanzien van de verschillende ordes van leren: 1<sup>e</sup> orde leren (over het inhoudelijke vraagstuk en de aanpak

ervan) maar ook 2<sup>e</sup> orde (leren in de moederorganisaties naar aanleiding van de samenwerking), 3<sup>e</sup> orde leren (leren samenwerken in het netwerk) en 4<sup>e</sup> orde leren (leren tussen netwerk- c.q. ketensamenwerkingen ten aanzien van het samenwerken in ketens of netwerken).

#### **2.4.2 Basiscondities voor leren**

Organisaties pretenderen bijna zonder uitzondering dat 'leren' en een 'lerende houding' belangrijk is. De organisatiepraktijk blijkt echter weerbarstig, laat staan de ingewikkelde praktijk van netwerksamenwerking met meerdere organisaties. Deze paragraaf licht eerst toe wat (organisatie)leren ingewikkeld maakt – redenerend vanuit leren op individueel niveau – en beschrijft vervolgens de belangrijkste basiscondities voor leren die ook in de netwerksamenwerking van belang lijken.

#### **'Geleerdheid': waarom leren niet vanzelf gaat**

Mensen (en organisaties) hebben zo hun beperkingen als het gaat om leren. Wat mensen eerder hebben geleerd, zet zich vast in het geheugen en in vaardigheden. Dat biedt houvast. Leren van nieuwe onderzoeksresultaten gaat bijvoorbeeld makkelijker als deze resultaten aansluiten bij al bestaande ideeën, overtuigingen en ervaringen (Weiss 1995). 'Ontleren' is lastig. Op basis van het geleerde construeren mensen een *theory-in-use* (een wereldbeeld van veronderstellingen en normen), waarmee nieuwe situaties of omgevingen worden beoordeeld. Deze *theory-in-use* wordt vooral geactiveerd bij ingewikkelde situaties. Als een omgeving complex wordt, maken mensen een selectie van informatie die betekenisvol is. Het ingewikkelde is dat informatie die wordt waargenomen (geselecteerd) grotendeels wordt bepaald door wat mensen al weten (Van Oss z.d.; vgl. Blomberg 2019). Dat gebeurt ook op het niveau van organisaties. Voor de politie bevestigen Lum e.a. (2012) bijvoorbeeld dat hoe meer onderzoeksresultaten afwijken van de status quo en dat wat vooral als 'waar' wordt aangenomen, hoe kleiner de kans is dat ervan wordt geleerd door professionals in de praktijk (Lum e.a. 2012).

Als *theories-in-use* rigide worden, is leren niet meer mogelijk. Dan is er sprake van 'fixaties' (Termeer 2001) die een écht lerende houding belemmert. Bij sociale fixaties beschouwt iemand de relaties met de ander niet meer als onderwerp van leren; bij cognitieve fixaties is iemand niet meer in staat is zijn wereldbeeld aan te passen en kritisch te reflecteren op de gebruikte waardenperspectieven. Cognitieve fixaties zijn op hun beurt weer onder te verdelen in empirische fixatie (de huidige situatie staat niet meer ter discussie), utopische fixaties (een beeld van een geïdealiseerde toekomst is onveranderbaar) of instrumentele fixatie (ideeën over op welke manier, met welke instrumenten, iets te veranderen zijn geen onderwerp van gesprek meer). Dergelijke fixaties belemmeren leren (Van Oss z.d.). Maguire e.a. (2015) beschrijven in hun onderzoek naar de invoering van *Problem Oriented Policing* (POP) bijvoorbeeld dat de invoering ervan lastig is, omdat de werkwijze afwijkt van bestaande routines. Dit is te beschouwen als een instrumentele fixatie.

Het ingewikkelde is, juist ook bij een vraagstuk als terrorisme, dat fixaties nogal eens voortkomen uit een dosis aan kennis en ervaring. Die kennis en ervaring zijn essentieel om het werk te kunnen doen, bijvoorbeeld voor het herkennen van wat wel en wat niet belangrijk is. Routines zijn, zogezegd, cruciaal om situaties werkbaar te houden. Tegelijkertijd kunnen routines ook te ingesleten raken. Alternatieve ideeën of andere oplossingen zijn dan niet meer welkom (vgl.

Tieberghien & Monaghan 2018, p.292; Wallis 2009, p.184). Argyris (1995) geeft aan dat er dan sprake is van *single loop* leren in plaats van *double loop* leren: de 'geleerdheid' van professionals staat soms op gespannen voet met een lerende houding.

### ***Basiscondities voor diepgaand leren***

Voorgaande schetst de noodzaak én de ingewikkeldheid van diepgaand leren. Waar leren op zichzelf al ingewikkeld is voor individuen en organisaties, is leren extra uitdagend in netwerksamenwerking met meerdere organisaties, in een dynamische omgeving. Tegelijkertijd is juist daar(om) diepgaand (*double loop*) leren nodig; het enkel vertrouwen op opgebouwde routines voldoet niet. Argyris en Schön (1978) onderscheiden Model I en Model II gedrag om analytisch te verhelderen wanneer *double loop* leren wel of niet van de grond komt (zie ook Tabel 1).

Model I-gedrag is gericht op 'winnen', het behouden van controle en op het voorkomen van schaamte. Gedrag dat hoort bij model I is daarom vaak defensief. Defensief gedrag is het 'weg bewegen' van iets wat niet goed past bij de gebruikelijk *theory-in-use*. Gedrag is gericht op het zoveel mogelijk behouden van de *theory-in-use* en daarmee veel minder op ontwikkeling of op de toekomst. Model I-gedrag wordt zowel zichtbaar op individueel niveau als op organisatieniveau en netwerkniveau – en belemmert leermogelijkheden.

Modell II gaat, daarentegen, over het niveau van de veronderstellingen van de *theory-in-use*. Alleen als het lukt om deze te bevragen en te veranderen is leren mogelijk. Model II-gedrag wil vooral werken vanuit valide informatie, daaruit gevolgtrekkingen doen, en rekening houden met de zienswijzen en ervaringen van betrokkenen. De *theory-in-use* wordt expliciet gemaakt en bevraagd. Verandering door leren wordt niet al te zeer ervaren als een aanval (vgl. Rowley 2000). Het toepassen van Modell II in netwerksamenwerking vraagt veel aandacht en vaardigheid als mensen zijn gesocialiseerd in Model I (vgl. Edmondson & Moingeon 1999).

Een onderliggende basisconditie voor leren is daarom het steeds bevragen van elkaars ideeën, beelden, waardenperspectieven en uitgangspunten; expliciet vrijgemaakte tijd hiervoor in de directe interactie is daarbij behulpzaam (Argyris & Schön 1978). Model II gedrag wordt ook gestimuleerd door zoveel mogelijk betrokkenen te laten participeren, door steeds te starten bij wat mensen belangrijk vinden (vaak zaken van meer operationele aard) – om vervolgens te komen tot werkwijzen waarin openheid wordt beloond (Argyris & Schön 1978). Als Model I centraal staat bij organisatielernen, dan worden op het eerste gezicht wel degelijk pogingen gedaan om te leren. Er ontstaan echter allerlei feedback *loops* die er vooral op gericht zijn om bestaande veronderstellingen en routines te versterken in plaats van te bevragen. Zogenaamde 'leeractiviteiten' belemmeren dan wat ze pretenderen na te streven: het leren (Schön & Argyris 1996). Douglas e.a. (2019), die recent de Arnhemse radicaliseringsaanpak evalueerden, onderstrepen daarom het belang van *gezamenlijk* en *gericht leren* tussen onderzoekers en netwerken van ketenpartners: bestaande kennis kan uitgebreid en levend gehouden worden door gezamenlijke leerprocessen te stimuleren en daarbij vooral te focussen op actuele vraagstukken in plaats van algemene trainingen.

**Tabel 1.** De kenmerken van model I en model II: waarden, gedrag en gevolgen (vrij naar Argyris e.a. 1985)

Kenmerken Model I	Kenmerken Model II
<i>Waarden/ uitgangspunten</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Winnen i.p.v. verliezen</li> <li>- Negatieve gevoelens onderdrukken</li> <li>- Rationaliteit benadrukken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valide informatie</li> <li>- Vrije en geïnformeerde keuze</li> <li>- Ruimte voor emotie</li> </ul>
<i>Gedrag</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eenzijdig de omgeving en taak beheersen</li> <li>- Het zelf en anderen beschermen tegen gezichtsverlies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gedeelde controle</li> <li>- Participatie in ontwerp en implementatie actie</li> <li>- Cultuur van het belonen van openheid</li> </ul>
<i>Gevolgen</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defensieve relaties</li> <li>- Vermindering van valide informatie</li> <li>- Weinig uitproberen van nieuwe ideeën</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Defensieve reacties zijn beperkt</li> <li>- Meer kans op <i>double loop</i> leren</li> </ul>

Ook onderzoeken en evaluaties kunnen behulpzaam zijn in het op gang brengen van Model II gedrag (Argyris & Schön 1978). Evaluaties, waarbij sociale onderzoeksmethoden worden ingezet om op systematische wijze de effecten en neveneffecten van publiek beleid en programma's tegen het licht te houden (Leeuw 2005, p.233), reiken ideeën en argumenten aan voor het debat over en vormgeven van beleid (Patton 2001; Carlsson 2000). Op die manier kunnen ze bijdragen aan de ontwikkeling van conceptuele kennis. In de context van *wicked problems* benadrukt Hildén (2011, p.1804) daarnaast dat evaluaties cruciaal zijn in het tot stand brengen van zogenaamde '*post-normal learning*', het sociaal leren door middel van diepgaande reflectiviteit en toenemend aanpassingsvermogen van betrokkenen. Oftewel: *wicked problems* vragen nog nadrukkelijker dan andere problemen om onderzoeken en evaluaties die zich ook richten op 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> orde leren en reflectie op onderliggende waardenperspectieven.

Er zijn echter ook signalen dat evaluaties maar beperkt van invloed zijn in het op gang brengen van Model II leren. Zo vindt leren van evaluaties doorgaans vooral plaats onder hen die ook een rol hebben in de besluitvorming; zij die verder van de besluitvorming af staan krijgen veelal minder mee van de lessen en aanbevelingen (Carlsson 2000, p. 123). Ook Broekema e.a. (2017) zijn op basis van hun onderzoek sceptisch over de effecten van evaluaties. Evaluaties zouden vooral politieke doeleinden dienen en 'mosterd na de maaltijd' zijn: in de meeste gevallen heeft zodra een evaluatie verschijnt het leren in de organisatie(s) reeds plaatsgevonden. In elk geval wordt van evaluaties niet *per definitie* geleerd (zie ook Birkland 2009; Elliott & McGuinness 2002; Leeuw 2009) en kunnen evaluaties ook negatieve bijeffecten hebben (Van Thiel & Leeuw 2016, p.270). De wijze en het moment waarop evaluaties worden ingezet spelen zodoende een belangrijke rol in het al dan niet faciliteren van leerprocessen.

Omdat de reflexieve mechanismen die leren in en door netwerken mogelijk maken, ook een nadrukkelijk onderdeel zijn van succesvolle samenwerking (zie paragraaf 2.3.3) zijn de verdere randvoorwaarden en stimulansen die van belang blijken bij diepgaand organisatie- en netwerklernen grotendeels overeenkomstig met die voor succesvolle samenwerking. Zo wijst

bijvoorbeeld onderzoek van Broekema en collega's naar organisationeel leren van crises op het grote belang van factoren als vertrouwen en informatiedeling, een lerende houding van betrokken partijen, politiek-bestuurlijke druk, financiële, tijds- en capacitaire randvoorwaarden, en passende organisatiestructuren en -processen voor organisationeel leren. En ook Broekema e.a. (2017) benadrukken het gevaar van het weglekken van expertise en ervaring als een factor die 'organisationeel vergeten' in de hand werkt.

### **2.4.3 Lerende netwerken**

Waar de hiervoor besproken interactieve, communicatieve en reflexieve mechanismen van samenwerking goed opereren en aan de randvoorwaarden voor effectieve (netwerk)samenwerking en leren wordt voldaan, kunnen netwerken zich ontwikkelen tot zogenaamde 'communities of practice' (Lave & Wenger 1991; vergelijk ook 'networked learning', Dirckinck-Holmfeld e.a. 2009; Jackson & Temperley 2006). Zo'n 'community of practice' wordt gevormd door een groep mensen die een gezamenlijke zorg, set problemen of passie ten aanzien van een bepaald onderwerp deelt en de eigen kennis en expertise in dat gebied verdiept en verbreedt door doorlopend met elkaar te interacteren (Wenger, McDermott & Snyder 2002, p.4). 'Communities of practice' zijn, met andere woorden, lerende netwerken waar op het niveau van het collectief leren plaatsvindt en synergie wordt bereikt door nieuwe kennis en inzichten te creëren (vgl. Cross & Armstrong 2008; Garavan & McCarthy 2008). Lerende netwerken onderscheiden zich van 'gewone' netwerken doordat ze sociale interactie en communicatie centraal stellen en ruimte geven voor dialoog (Jakubik 2008; Schenkel & Teigland 2008; Krishnaveni & Sujatha 2012). Daarbij ligt de focus op het delen van en reflecteren op ervaringen, met oog voor contextuele kenmerken, nuances, emoties, verschillende perspectieven en niveaus (individueel, team, organisatie, netwerk), interpretaties en betekenisgeving (Bennet & Bennet 2008; Garavan & McCarthy 2008; Hearn & White 2009). Bovendien beperkt het zich niet alleen tot gepland, formeel 'leren' in de zin van evaluaties en trainingen: er ontstaat juist ook ruimte om voor informeel en 'per ongeluk' leren (vgl. Cross & Armstrong 2008).

Het gevolg is dat in lerende netwerken niet alleen expliciete kennis, maar vooral ook impliciete kennis effectiever wordt gedeeld en er diepgaander wordt geleerd van en met elkaar. Een belangrijk aspect hiervan is dat er geleerd wordt in en door te doen: het is verbonden aan concrete, doorgaande activiteiten en praktijken en niet geïsoleerd van 'de praktijk' (Lampel & Bhalla 2007). Het leren vindt bovendien niet alleen op de korte termijn maar ook op de langere termijn plaats. Op de korte termijn kunnen kleinere, micro-interacties al leiden tot zinvolle kennisdeling en leden van het samenwerkingsverband in staat stellen beter te acteren op onverwachte en ongebruikelijke situaties (Krishnaveni & Sujatha 2012). Op de lange termijn zie we dat leden gaan begrijpen welk deel van kennis gecodificeerd kan worden en welk deel door middel van het delen van verhalen (storytelling) of op andere manieren gedeeld moet worden. Bovendien ontstaat er op de langere termijn een relatie tussen de deelnemers die de duurzame borging van het leren faciliteert (Krishnaveni & Sujatha 2012; Kimble & Hildreth 2005).

In paragraaf 2.3.2 onderscheidde we verschillende organisatievormen voor samenwerking. Een belangrijke bevinding uit de literatuur rondom netwerklernen is dat effectief netwerklernen enkel vorm krijgt binnen die samenwerkingsverbanden waar sprake is van gezamenlijke activiteiten, zoals bij netwerken die zijn ingericht als besluitvormingsorganisatie, centrum-organisatie en vooral operationele organisaties. Zo stellen Jackson en Temperley (2006; zie ook Church e.a. 2000) dat er

gezamenlijk goed werk verricht moet worden om sterke relaties te ontwikkelen: sterke relaties gaan zo bekeken dus niet vooraf aan samenwerking maar ontstaan juist door de doelgerichte activiteiten die men in de samenwerking verricht. Het zijn bovendien die gezamenlijke activiteiten die het netwerk onderhouden en het leren duurzaam mogelijk maken. Jackson en Temperley (2006, p.10) merken daarbij op dat het dysfunctioneel is wanneer men probeert relaties binnen een netwerk te smeden als doel op zichzelf.

#### ***2.4.4 Specifieke aandachtspunten voor leren in de context van criminaliteit en terrorisme***

Op basis van literatuur die zich meer specifiek richt op criminologie, leren binnen strafrecht en/of binnen politiewerk, licht deze paragraaf enkele basiscondities of onderdelen van leren uit.

In de criminologische literatuur is 'leren' 'verpakt' in uiteenlopende termen, waarbij leren onder meer is gekoppeld aan informatie en relaties. Voorbeelden van zulke termen zijn '*evidence based policing*', '*problem oriented policing*' (Telep 2017) en '*translational criminology*' (Pesta e.a. 2019). '*Evidence based policing*' gaat over het gebruik van informatie uit zowel externe evaluaties als interne analyses voor politiewerk (Lum e.a. 2012; Lum & Koper 2014). '*Problem-oriented policing*' (POP) gaat in essentie over de verandering van een reactieve houding van de politie naar een proactieve houding. Onderdeel van die proactieve houding is o.m. het oplossen van de structurele, terugkerende problemen die de onderliggende oorzaak vormen in probleemgebieden, in plaats van het telkens oplossen van de steeds opkomende problemen (oftewel: symptomen). Daarbij zet de politie in op informatieanalyse, bij voorkeur ook informatie van buiten de eigen organisatie (Maguire e.a. 2015). Inmiddels gaat dat zelfs al verder dan de politie en wordt juist ook in samenwerkingsverbanden dergelijke informatieanalyse centraal gesteld, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van indicatoren om in een vroeg stadium signalen van dreigende ondermijning op te kunnen vangen (Stuurman e.a. 2020; Prüfer & Kolthoff 2020). '*Translational criminology*' is de term voor het proces van kenniscreatie door wetenschappelijk onderzoek en vervolgens het gebruik van deze kennis voor beleid en praktijk in het strafrecht. Onder de term '*community policing*', tot slot, zien we dat leren ook wordt gerelateerd aan het opbouwen van relaties met de bevolking, waar in Nederland de wijkagenten (nu verplicht in elke wijk) de exponent van zijn (Van Eijk e.a. 2017).

Het betreft een scala aan processen, waaronder verspreiding van onderzoeksresultaten, beleidsimplementatie en de vertaling van onderzoek (Pesta e.a. 2019). In het vervolg van dit document vervullen deze termen geen belangrijke rol, maar literatuur erover lag geregeld wel aan de basis van de hier onderscheiden condities voor leren.

Hieronder bespreken we drie aspecten die in het bijzonder aandacht vragen als het gaat om leren in de ketensamenwerking rond terrorisme of criminaliteit. Deze aspecten duiden we als (1) politisering, (2) instrumentalisering, en (3) kennislegitimering.

#### ***Politisering***

*De politiek-maatschappelijke context van de problematiek kunnen ruimte voor falen en fouten én een lange adem t.b.v. leren in het kader van preventie in de weg staan. Politiek-bestuurlijke druk en emotie kunnen leerprocessen echter ook juist bevorderen.*

Het leren van en door ketenpartners binnen netwerksamenwerking rond criminaliteit en terrorisme vraagt nadrukkelijk om oog voor de aard van de problematiek en de politiek-maatschappelijke context. In de eerste plaats bestaat er vaak een discrepantie tussen de ambigue,

ontastbare beleidsdoelen die de politiek opstelt en de concrete operationele vertaling die daarvan plaatsvindt in de praktijk, hetgeen leidt tot een prestatieparadox die een goede evaluatie compliceert (Van Thiel & Leeuw 2016). Bij *wicked problems* als criminaliteits- en terrorismebestrijding is bovendien weinig ruimte is voor experimenteren: het is immers een *one-shot operation* waarbij de reële en politieke effecten van gemaakte fouten niet eenvoudig ongedaan gemaakt kunnen worden (Rittel & Webber 1973; Head & Alford 2015). Het (politiek, financieel en anderszins) afrekenen van betrokkenen op gemaakte of vermeende fouten belemmert een cultuur waarin openheid wordt beloofd. En juist die cultuur van openheid wordt door Argyris e.a. (1985) als randvoorwaarde gezien voor *double loop* leren. Tegelijkertijd wijst onderzoek naar leren van crises erop dat de politiek ook juist expliciet druk kan uitoefenen om te evalueren en lessen te trekken en middels bezuinigingen leerprocessen kan activeren (Broekema e.a. 2017). Wanneer terugkerende beleidscycli goed worden benut kunnen evaluaties een bijdrage leveren aan de aanpassing van beleid (Hildén 2011, p.1804). De politiek-maatschappelijke context van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding kan daarmee zowel in negatieve als positieve zin een belangrijke rol spelen op het leerproces.

De aard van met name terrorismeproblematiek is ook relevant vanwege de politieke gevoeligheid ervan: het gaat gepaard met een *'public mood'* ofwel emoties. Het erkennen van dergelijke emoties helpt bij het bereiken van beleidsdoelen en bevordert leren. Freiburg en Carson (2010) stellen dat het buitenboord houden van emotionele argumenten deels verklaart waarom officiële en academische inzichten in de la verdwijnen in plaats van dat zij worden aangepakt om te reflecteren en leren. Zij benadrukken daarmee het belang van ruimte voor emotie (Tabel 1, Model II). Dat betekent uiteraard niet dat emoties de overhand krijgen, want valide informatie is een eerste uitgangspunt, maar wel dat ze intrinsiek onderdeel zijn van het vraagstuk en óók van het leren omtrent dat vraagstuk. Dit geldt in tijden van relatieve rust, maar des te meer wanneer sprake is van concrete gebeurtenissen, zoals een terroristische aanslag: door de media-aandacht die dergelijke gebeurtenissen genereren, worden de emoties rondom terrorisme nog verder uitvergroot en een breder publiek betrokken -hetgeen de reflexieve mechanismen in werking stelt en het leren verder kan bevorderen (vgl. Broekema e.a. 2017).

Een ander aspect uit de literatuur is dat politici rond de aanpak van criminaliteit niet als 'soft' te boek willen staan, door een nadruk op preventie (Welsh & Farrington 2012). Nieuwe ideeën en leren richten zich daarom soms meer op repressie. Het leren over preventie vraagt om een lange(re) adem en voor politici soms dus minder interessant. Dat kan leren via beleid naar de praktijk in de weg staan. De logica van 'winnen en verliezen' (Tabel 1, Model I) kan dan het werken vanuit valide, wetenschappelijke kennis en informatie (die geregeld op nut en noodzaak van preventie wijst; Tabel 1, Model II) overschaduwen.

### ***Instrumentalisering***

*Operationele, uitvoerende organisaties zijn geneigd de focus te leggen op instrumenteel leren; conceptueel leren lijkt niet de primaire focus*

Leren is gediend bij de inzet van valide informatie. Onderzoek benoemt hoe effectief leren van beschikbare kennis en informatie gebaat is bij een heldere, *to-the-point* formulering, op een manier die kennis (vrijwel) direct toepasbaar maakt en gegrond is in de realiteit van de betrokkenen zelf (Carlsson 2000, p.120-121). Zo laat een studie naar dertien *'best practices'* over de effectiviteit



en efficiëntie bij het verwerken van bewijs bij wapenmisdrijven zien dat deze '*best practices*' vooral bredere toepassing krijgen als ze logisch en eenvoudig te beredeneren zijn (Shadwick e.a. 2019). Onderzoek naar leren bij criminaliteitsbestrijding laat zien dat directe relevantie voor het werk van professionals en lokale toepasbaarheid ('*direction for tangible action*') vaak cruciaal zijn (Bullock & Eckblom 2010; Latessa 2003; Mears 2013; Pratt 2008; Cullen 2005; Garrison 2009; Innes & Everett 2008; Rojek e.a. 2012; Lum & Koper 2014). Expliciete aanknopingspunten voor actie bevorderen dus het gebruik van kennis en daarmee het leren (Blomberg 2019; Lum e.a. 2012). Onderzoek naar leren van crises (Broekema e.a. 2017) suggereert zelfs dat het geleerde slechts in beperkte mate kan worden behouden en overgedragen door middel van plannen, protocollen, trainingen en oefening; om kennis en inzichten daadwerkelijk duurzaam te behouden en vertalen naar de praktijk, is van belang dat de kennis ook concreet wordt gebruikt. Carlsson (2000; Balthasar & Rieder 2000) voegt daaraan toe dat leren eerder tot stand zal komen wanneer stakeholders actief bij het hele proces betrokken zijn. Een doorlopend dialoog waarbij onderzoekers en beleidsmakers onderling vertrouwen opbouwen en elkaar wederzijds informeren, helpt dan de brug te slaan tussen onderzoek en beleid en creëert ruimte voor effectief leren van onderzoek en evaluaties (Balthasar & Rieder 2000; Blewden e.a. 2010; Vogel e.a. 2007).

Die nadruk op directe toepasbaarheid van kennis wordt door onderzoekers echter ook geproblematiseerd, vooral als het gaat om het leren van andere landen of organisaties. Van Swaaningen (2013, p.37-38; vgl. Blaustein 2016; Bullock & Ekblom 2010) benadrukt dat er vaak "tamelijk naïeve ideeën [bestaan] over de toepasbaarheid van allerlei succesverhalen over fantastisch werkende projecten. (...) Maar 'aardige projecten' [vinden] altijd in een heel bepaalde maatschappelijke context plaats [en] er liggen impliciete vooronderstellingen aan ten grondslag die lang niet altijd passen in [andere contexten]". Leren van ervaringen elders vraagt daarom enige afstand van de sterk toepassingsgerichte focus, en het meer concentreren op de culturele, economische en politieke context waarin beleid of werkwijzen oorspronkelijk functioneren. Dat vraagt, kortom, meer conceptueel (*double loop*) dan instrumenteel (*single loop*) leren. Een belangrijke rol voor het overbruggen van kennis en praktijk lijkt daarbij weggelegd te zijn voor hoogopgeleide 'kenniswerkers' die, bijvoorbeeld bij de politie, worden aangesteld om een verbindende rol tussen organisaties en binnen de organisatie te vervullen. Een dergelijke rol is echter niet eenvoudig en vereist nadrukkelijker aandacht in onderwijs en tijdens beroepsuitoefening (Meurs 2020).

### **Kennislegitimering**

*(Wetenschappelijke) kennis geldt niet automatisch als bron voor leren*

Leren werd eerder o.a. gedefinieerd als het maken van een link tussen theorie en praktijk. Het is daarmee een activiteit waarbij informatie wordt verwerkt tot kennis en inzichten. Onderzoek in de politiesector beschrijft hoe organisatieculturen meer of minder open staan voor leren – leren uit wetenschappelijk onderzoek, maar ook leren van elkaar (Lum e.a. 2012; Reuter 2017; Telep & Lum 2014). Op basis van onderzoek bij de politie beschrijft Lum (2009) hoe het leren van wetenschappelijk onderzoek (in dit geval: '*evidence-based policing*') kan worden belemmerd doordat de principes van besluitvorming die indruisen tegen bestaande organisatieculturen waarin besluiten niet alleen worden genomen op basis van systematische kennisanalyse, maar veeleer op basis van vermoedens en '*best guesses*', tradities en gewoonten, anekdotes en verhalen,

politieke druk, of opvattingen over wat het beste werkt. Daarbij zijn besluitvormingsprocessen weliswaar deels geïnformeerd door kennis, informatie en analyse, maar zijn zij tot op zekere hoogte ook onderhevig aan persoonlijke opvattingen, ideologie en stereotypen. Daarbij is een belangrijke rol weg gelegd voor de top van de organisatie. Als de top van de organisatie (nieuw) onderzoek omarmt en het gebruik van nieuwe kennis in de praktijk voorleeft, biedt dat een enorme stimulans voor leren (Bales e.a. 2014; Cullen 2005).

Als het, meer specifiek, gaat om leren van wetenschappelijke inzichten, dan zijn er in de praktijk enkele hindernissen. Wetenschappelijke publicaties vinden hun weg naar de praktijk maar beperkt. Onderzoek bij de Amerikaanse politie laat bijvoorbeeld zien dat slechts 5% van het politiepersoneel academische publicaties gebruikt, terwijl 85-90% vakbladen leest – al geldt dat het lezen daarvan vooral is voorbehouden aan de hoogste niveaus in de organisatie (Telep & Winegar 2015; Rojek e.a. 2012). Wetenschappers hebben tegelijkertijd weinig incentives om in vaktijdschriften te publiceren en doen dat ook relatief weinig (Alpert e.a. 2013; Rojek e.a. 2012; Tonry 2010; Weisburd e.a. 2017). Door deze *mismatch* is het leren van wetenschappelijk onderzoek in de professionele werkpraktijk van (in dit geval) politieorganisaties gering.

Blomberg (2019) waarschuwt in dit kader voor de comfortabele posities die academici soms innemen – door vooral met elkaar ideeën uit te wisselen (*'like thinking'*); onderzoekers kunnen leren bevorderen door heel actief hun inzichten in de praktijk te verspreiden onder politieprofessionals (Lum e.a. 2012). Daarbij zou het, naast het publiceren in vaktijdschriften, helpen om kennis via interne informatiekkanalen in (politie)organisaties te verspreiden, omdat politieprofessionals vooral gericht zijn op *intern* aangeboden informatie (over beleid, procedures etc.) en veel minder op andere informatiebronnen voor het verbeteren van hun effectiviteit, oftewel: om te leren (Telep & Lum 2014; Lum e.a. 2012). Andere bronnen voor het verspreiden van nieuwe inzichten die effectiever lijken dan wetenschappelijke publicaties zijn onderzoek door de overheid, conferenties voor professionals, onderzoek door belangengroepen, en onderzoek dat is uitgevoerd door private beleids- en onderzoeksorganisaties. Overigens zegt het gebruik van deze informatiebronnen niet meteen iets over de effectiviteit van het *leren* via deze bronnen (Alpert e.a. 2013; Blomberg e.a. 2013; Clear 2010; Pesta e.a. 2019; Telep & Lum 2014). Bij organisatieleren – het verwerken van informatie tot kennis en inzichten – gaat het om een evenwicht tussen exploreren (het opdoen van informatie waarvan de waarde (nog) onduidelijk is) en exploiteren (het gebruik van kennis op voorspelbare manieren)(Wallis 2009, p.181). Huber (1991) onderscheidt hierbij vier stappen, van kennisvergaring naar informatiedeling, naar interpretatie van informatie en ten slotte van opname van inzichten in het organisatiegeheugen. Alleen kennisvergaring is onvoldoende, de volgende stappen zijn essentieel voor een geslaagd leerproces.

Onderzoek over leren in politieorganisaties laat ten slotte zien dat de toepassing van kennis wordt beïnvloed door *wie* de kennis verspreidt. Zo beschrijven Lum e.a. (2012; zie ook Telep & Lum 2014) dat ervaringsdeskundigen meer krediet krijgen dan academici. Net als in andere organisaties doet het er bovendien toe wat de status is van degene die informatie onder de aandacht brengt (Smet 2013).

## 2.5 CONCLUSIES: LESSEN UIT DE LITERATUUR

Zowel criminaliteit als terrorisme zijn *wicked problems* die veel dynamiek, onzekerheid, complexiteit en grenzeloosheid met zich meebrengen en de effectieve aanpak ervan bijzonder ingewikkeld maken. Om dergelijke problemen het hoofd te bieden is krachtig *interventievermogen* nodig: betrokken partijen moeten acties ondernemen die doelgericht, legitiem en robuust zijn en zodoende de gezamenlijke capaciteit ontwikkelen om bij te dragen aan de aanpak van het vraagstuk. Zulk interventievermogen staat of valt met het vermogen om over de grenzen van de eigen organisatie heen *samen te werken* en zowel in als van die samenwerking continu te *leren*.

In dit hoofdstuk hebben we op basis van wetenschappelijke literatuur en kennis over nationale en internationale praktijken uiteengezet welke organisatievormen, mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen van belang zijn in het tot stand brengen van (netwerk)samenwerking en (netwerk)leren in het algemeen, en in de context van criminaliteits- en terrorismebestrijding in het bijzonder. De bevindingen vanuit de literatuur in dit hoofdstuk dragen bij aan de beantwoording van alle vier de deelvragen. Het beeld dat rijst is er één van een haast onuitputtelijke hoeveelheid theorie en empirie uit verschillende disciplines en werkvelden die tezamen een breed scala aan relevante factoren opleveren die onderling ook nog eens op elkaar ingrijpen. Wat temidden van die rijkheid aan informatie opvalt zijn de steeds weer terugkerende patronen, zowel als het gaat om succesfactoren als mogelijke knelpunten. De voornaamste mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen voor succesvolle samenwerking hebben we samengevat in Figuur 5. Omdat het onderhavige onderzoek specifiek gericht is op hoe binnen samenwerking het *leren* tot stand komt en geborgd kan worden, zijn vervolgens de reflexieve mechanismen die leren in en door netwerken mogelijk maken nader uitgelicht. Daarbij zagen we niet alleen dat leren een ingewikkeld proces is, maar ook dat er specifieke aandachtspunten zijn voor leren in de context van criminaliteit en terrorisme.

Al met al levert de bespreking van de literatuur direct al waardevolle lessen op die kunnen helpen de netwerksamenwerking en het leren rond contraterrorisme te versterken. Hieronder lichten we zeven lessen uit die met name van belang lijken te zijn:

1. *Effectieve netwerksamenwerking vereist expliciete herkenning en erkenning van en wederzijds begrip voor de specifieke, unieke doel- en taakstellingen, belangen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelnemende organisaties, alsook de systeemcontexten waarbinnen zij opereren en tegen de achtergrond waarvan zij worden geacht verantwoording af te leggen.*
2. *Professionals in de netwerksamenwerking moeten de mogelijkheden, motivatie én kennis, vaardigheden en capaciteiten<sup>20</sup> hebben om ook daadwerkelijk te kunnen samenwerken en leren met ketenpartners.*
  - a. *De mogelijkheden worden gevormd door de in Figuur 5 benoemde randvoorwaarden en stimulansen. Empirisch onderzoek binnen criminaliteits- en*

---

<sup>20</sup> Vgl. ook het AMO-model van Appelbaum en collega's (2000).

- terrorismebestrijding wijst daarbij in het bijzonder op de borging van voldoende menskracht en tijd om relaties op te bouwen en reflexie mogelijk te maken.*
- b. Voor de motivatie lijkt van belang dat professionals zich voldoende kunnen identificeren met het in de samenwerking gehanteerde perspectief. Een evenwichtige inbreng van alle relevante partijen in de formulering van een gedeeld perspectief is daarom belangrijk. Gewaakt moet worden voor dominantie van één of enkele machtigere partijen waardoor een specifiek, uni-disciplinair perspectief de overhand krijgt.*
  - c. Professionals die bij netwerksamenwerking betrokken zijn moeten beschikken over een specifiek profiel. In elk geval het vermogen om reflexief en conceptueel te denken en het zich kunnen verplaatsen in de perspectieven, belangen en posities van anderen zijn belangrijk. Ook moeten professionals beschikken over een sterk bewustzijn van hun eigen rol en die van anderen, en het vermogen hebben om vervolgens waar nodig functioneel en doelbewust gebruik te maken van rollenvervaging en zich te verbinden. Vroegtijdige aandacht voor de ontwikkeling van zo'n profiel in opleiding, training en socialisering lijkt raadzaam.*
- 3. Leren in en van samenwerking gaat niet vanzelf; er zijn zelfs krachten die het juist actief tegenwerken. Dat geldt in het bijzonder voor 'double loop' leren dat bij wicked problems hard nodig is, maar ook des te complexer. Om van netwerksamenwerkingen ook daadwerkelijk lérende netwerken te maken, is daarom van belang dat (i) de sociale interactie en communicatie tussen partijen expliciet aandacht krijgt en (ii) dat er gerichte en gezamenlijke activiteiten plaatsvinden. Naast concrete acties zijn voldoende tijd en ruimte voor reflectie onontbeerlijk. Alleen dan kan meta-communicatie over gehanteerde doelen, werkwijzen en perspectieven én de wijze waarop de samenwerking zélf verloopt, effectief plaatsvinden.*
  - 4. Juist omdat leren niet vanzelf gaat, is het behulpzaam in de werkwijze zelf het cyclische karakter van gezamenlijke actie én doorgaande reflectie in te bouwen. Bij aanvang moet sprake zijn van een gedeelde informatiepositie, een gedegen startanalyse en ontdekking en definiëring van een gezamenlijk perspectief. Maar ook gedurende de samenwerking is periodieke reflectie nodig zodat ook op dieper en meer conceptueel niveau kan worden geleerd.*
  - 5. Het delen van informatie is niet alleen afhankelijk van maar ook een uiting van wederzijds vertrouwen. Naast aandacht voor de juridische mogelijkheden én noodzakelijke beperkingen van informatie-uitwisseling is aandacht nodig voor de bereidheid om informatie uit te wisselen. Betrokken partners doen er goed aan actief met elkaar in gesprek te gaan over de juridische grenzen van informatiedeling en daarbinnen gezamenlijk te verkennen welke kansen er wél zijn en welke mogelijkheden wellicht onbenut blijven omdat de relatie tussen partijen suboptimaal is.*

6. *De politiek-maatschappelijke context van criminaliteit en terrorisme kunnen het leren van en binnen netwerksamenwerkingen zowel helpen als hinderen.*
7. *Meer wetenschappelijke kennis an sich brengt niet per se meer leren tot stand. Wel kan het proactief betrekken van wetenschap in netwerksamenwerkingen helpen om gezamenlijk tot nieuwe kennis, inzichten en duiding te komen die voldoende concrete handelingsperspectieven biedt en tegelijkertijd ook het conceptueel, reflexief denken stimuleert. Ook aandacht voor de rol en positie van kenniswerkers die in de moederorganisaties als verbinders tussen wetenschap en praktijk dienen, lijkt belangrijk.*

Deze lessen bieden zinvolle aanknopingspunten voor de verdere versterking van netwerksamenwerking rond terrorisme. Het analysekader biedt echter slechts kennis op een abstracter, meer conceptueel niveau, terwijl de concrete invulling en specifieke relevantie van de hier beschreven mechanismen en voorwaarden contextueel gebonden zijn. Empirisch onderzoek binnen de praktijk van de Nederlandse criminaliteits- en terrorismebestrijding is daarom van belang om de beschikbare inzichten binnen de juiste kaders te plaatsen en het belang ervan voor die praktijk goed te kunnen duiden. Door de sterk gerelateerde doch gescheiden domeinen van criminaliteits- en terrorismebestrijding te vergelijken, kunnen bovendien nieuwe inzichten ontstaan die niet alleen relevant zijn binnen deze domeinen maar ook onze kennis over netwerksamenwerking en -leren meer algemeen kunnen aanscherpen. Het is tegen deze achtergrond dat we in de volgende hoofdstukken verslag doen van interviews met professionals die op verschillende wijzen en vanuit verschillende achtergronden betrokken zijn bij netwerksamenwerking rond de aanpak van criminaliteit en terrorisme. Aan de hand van deze empirische verkenning van netwerksamenwerking en -leren specifiek in de criminaliteits- en terrorismebestrijding pogen we de inzichten uit het analysekader te toetsen, verfijnen en valideren voor deze specifieke domeinen.



# 3. Criminaliteit en terrorisme: een nexus?

*Uit zowel de literatuur als de gesprekken met deskundigen blijkt dat er tot op zeker hoogte sprake is van een 'crime-terror nexus', oftewel verwevenheid tussen criminaliteit en terrorisme. De nexus blijft echter ambigu; de achtergronden, verschijningsvormen en evolutie ervan zijn vaak onduidelijk en de overeenkomsten hebben betrekking op specifieke vergelijkingen. Zowel op het niveau van daden, alsook waar het gaat om de concrete individuen en criminele organisaties/netwerken, zijn er belangrijke overeenkomsten én verschillen tussen criminaliteit en terrorisme. Vooral de verschillen moeten niet veronachtzaamd worden, omdat zij gevolgen hebben voor de aanpak en het samenwerken en leren daarbinnen. Bij terrorismebestrijding ligt de nadruk eerder op het opsporen en tijdig verstoren van ingrijpende processen die zich over de tijd heen voltrekken en veelal ideologisch gedreven voorbereidingshandelingen, terwijl bij criminaliteitsbestrijding de focus in eerste plaats is op reeds gepleegde daden en repressie. Dit alles neemt niet weg dat er ook overeenkomsten zijn en dat criminaliteit- en terrorismebestrijding wel degelijk met elkaar samenhangen. In geval van zwaardere criminaliteit lijken criminele organisaties en terroristische netwerken bijvoorbeeld op elkaar, qua groepsgevoel en structuur, maar treden er tevens grote verschillen op, qua doelen, geloofssystemen en tijdshorizonten. In de samenwerking binnen en tussen netwerken rond criminaliteit- en terrorismebestrijding zal men dus gevoelig moeten zijn voor zowel de overeenkomsten als de verschillen.*

## 3.1 INLEIDING

Het analysekader (hoofdstuk 2) laat zien dat er diverse manieren zijn om de verhouding tussen criminaliteit en terrorisme te kenschetsen: terrorisme als vorm van criminaliteit, terrorisme en criminaliteit als concepten met vergelijkbare subcategorieën, en terrorisme en criminaliteit als van elkaar te onderscheiden concepten die in empirische zin veel overlap vertonen (nexus) en ten dele betrekking hebben op dezelfde daderpopulatie – zie ook Figuur 4. In hoofdstuk 2 constateerden we al dat inzicht in de *empirische* overlap in criminele en terroristische daden, organisaties en objectpopulaties belangrijk is om in te kunnen schatten in hoeverre en op welke wijze samenwerking en leren in criminaliteitsbestrijding daadwerkelijk met elkaar te vergelijken zijn en wat dat betekent voor de mogelijkheden en onmogelijkheden om criminaliteits- en terrorismebestrijding meer op elkaar te betrekken. Deze paragraaf redeneert daarom verder vanuit de 'crime-terror-nexus', door niet alleen op basis van literatuur maar ook bevindingen uit de praktijk nader te analyseren wat in de praktijk de overeenkomsten en verschillen zijn in de objectpopulaties en welke factoren en mechanismen relevant blijken bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme.

In wat volgt gaan we eerst in op de idee van de crime-terror-nexus zelf en bekijken we in welke mate er in de praktijk sprake blijkt van een overlap in objectpopulaties. Daarna gaan we nader in op de (contextuele) factoren en mechanismen die daadwerkelijk een rol spelen bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme. Dat doen we achtereenvolgens voor verschillen en overeenkomsten op individueel niveau, waar het betrekking heeft op de daad zelf en voor criminele en terroristische groepen, op organisatieniveau. Tot slot kijken we ook in hoeverre ervaringen uit de praktijk ten aanzien van de crime-terror nexus, zoals die naar voren komen uit de literatuur en de interviews met wetenschappelijke- en ervaringsdeskundigen, aanknopingspunten biedt voor lessen binnen de criminaliteitsbestrijding die potentieel relevant zijn voor contraterrorisme.

## 3.2 CRIME-TERROR NEXUS

De 'crime-terror-nexus' (of 'criminaliteit-terrorisme-verbinding') gaat in de eerste plaats over de verwevenheid van terroristische groepen en criminele organisaties (De Graaf 2017b, p.17). Van oorsprong wordt de term 'crime-terror nexus' vooral gebruikt om te wijzen op het gebruik van criminaliteit door terroristische groepen: zij ontplooiën criminele activiteiten en zoeken toenadering tot criminele organisaties om financiële middelen te vergaren voor hun terroristische activiteiten, of om wapens en andere benodigdheden te verkrijgen (De Graaf 2017b, p.17). De nexus kan echter ook verwijzen naar (wederzijdse) allianties die criminele en terroristische organisaties met elkaar aangaan (Makarenko 2004, p.130; Ilan & Sandberg 2019, p.280; Mincheva & Gurr 2010; Shelley 2014, p.73-74; Valasik & Philips 2017, p.194) of zich bijvoorbeeld uiten in de 'radicalisering van criminaliteit', het omscholen van bekende criminelen uit het wapenhandel- en drugscircuit tot terrorist (De Graaf 2017b, p.17).

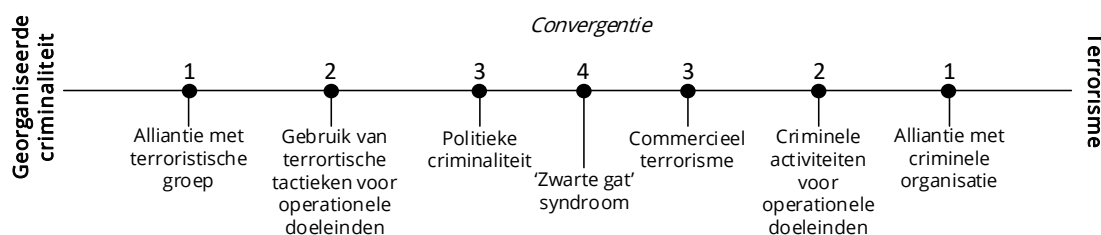
Makarenko (2004, p.130) beschrijft hoe grenzen tussen politiek gemotiveerd en crimineel gemotiveerd geweld vervagen, en dat de crime-terror nexus daarmee de afgelopen decennia steeds complexer is geworden. De opkomst van georganiseerde criminaliteit in de jaren 90 en de veranderende aard van terrorisme, waarbij georganiseerde criminele activiteiten een steeds belangrijkere bron van inkomsten zijn geworden voor terroristische organisaties, speelt daarin een grote rol. Dat heeft ertoe geleid dat nog meer dan voorheen ook de dadergroepen van criminele en terroristische activiteiten zijn gaan overlappen. Bij aanvang van de 21ste eeuw toont een toenemend aantal groepen zowel kenmerken van georganiseerde criminaliteit als van terrorisme. Zowel terroristische als criminele groepen maken verder steeds meer gebruik van economische en politieke middelen om hun doel te bereiken. Zo pleegde de FARC in Colombia terroristische aanslagen en was het tegelijkertijd ingebed in de georganiseerde misdaad via internationale drugshandel (Dirkx & Terpstra 2016, p.378). Dit soort groepen kunnen op verschillende manieren getypeerd worden door de tijd heen (transformatie) of op hetzelfde moment binnen verschillende categorieën vallen (hybride vormen) (Dirkx & Terpstra 2016, p.378). Een politiek middel dat criminele organisaties in Nederland gebruiken is bijvoorbeeld het naar voren schuiven van stromannen in gemeenteraden om lokaal beleid te beïnvloeden (Winter e.a. 2017). Omgekeerd hebben terroristische groepen belang bij financiële voordelen uit criminele activiteiten om hun operaties te financieren (De Bie 2016; De Poot & Sonnenschein 2009; Makarenko 2004). Sterker nog, precies daar



zit ook de 'zwakke plek' van Nederland: "De open economie en de internationaal georiënteerde financiële sector van Nederland, evenals de omvang van de criminele opbrengsten uit fraude en illegale drugskunnen Nederland kwetsbaar maken voor terrorismefinanciering" (Van der Veen & Heuts 2017, p.9).

Deze hybride organisaties zijn naar elkaar toe gegroeid wat betreft motieven en wijzen van organiseren en opereren. Het is in die gevallen lastig(er) een analytisch onderscheid te maken tussen 'terrorisme' en 'criminaliteit' (Makarenko 2004, p.135; Dirkx & Terpstra 2016, p.374-378). Dat geldt bijvoorbeeld voor 'gewelddadig extremisme', dat kenmerken van beide in zich draagt. Daar komt bij dat, hoewel de crime-terror nexus in eerste instantie betrekking heeft op de relatie tussen georganiseerde criminaliteit en terrorisme, ook bij individuele criminaliteit, zoals 'hate crimes', een incident niet altijd duidelijk te classificeren is als 'criminaliteit' of 'terrorisme' (Young & Kearns 2017, p.235). Recent kwam bijvoorbeeld het aan het licht dat terroristen in Parijs en Brussel wapens hadden verkregen via Nederlandse wapenleveranciers<sup>21</sup>. Eén van de terroristen vroeg zijn neef in Amsterdam waar hij aan wapens kon komen en kocht die vervolgens bij een handelaar in Rotterdam<sup>22</sup>. Was daarbij sprake van criminaliteit of terrorisme? Ook Slot en collega's (2017, p.56) concludeerden eerder al in meer algemene zin dat Europese jihadisten die aan een vuurwapen konden komen het wapen normaal gesproken kochten van personen die zij simpelweg kenden uit het criminele milieu.

Makarenko (2004) geeft met een continuüm de mate van convergentie tussen terrorisme en georganiseerde criminaliteit weer (zie figuur 6). De 'ultieme' convergentie tussen criminaliteit en terrorisme noemt zij het 'zwarte gat syndroom'. Dat 'zwarte gat' kan op twee manieren ontstaan. Ten eerste kan de primaire motivatie van een groep veranderen van een focus op politieke doelen naar criminele doelen. Ten tweede kan het zwarte gat refereren aan het ontstaan van een 'black-hole-state': een staat die is overgenomen door een hybride groep van terroristen en criminelen. Er is dan sprake van de creatie of promotie van een burgeroorlog met als doel het veiligstellen van economische en politieke macht (Makarenko 2004, p.138).



**Figuur 6.** Continuüm van terrorisme-criminaliteit op basis van Makarenko (2004, p.131)

In alle gevallen speelt criminaliteit een rol van betekenis, onafhankelijk van waar een groep zich op het continuüm bevindt. Op elk punt is enige mate van betrokkenheid bij criminele activiteiten noodzakelijk. Makarenko (2004, p.141) onderstreept daarom dat het continuüm laat zien dat een

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld het NRC Handelsblad, 9 januari 2020. Online beschikbaar via: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/01/09/terroristen-parijs-en-brussel-kregen-wapens-via-nederland-a3986347>

<sup>22</sup> Ibid.

focus op criminele activiteiten, in plaats van op politieke doelen en motieven, in het formuleren van passend beleid tegen terrorisme nog (te) weinig aandacht krijgt. Kritiek op het continuüm van Makarenko is er echter ook. Zo stelt Williams (2002) bijvoorbeeld dat de allianties tussen criminelen en terroristen vooral gebaseerd zijn op opportunisme in plaats van werkelijke veranderingen in attitudes en aard: voor terroristen leveren deze financiering op, terwijl criminelen simpelweg hun goederen en diensten aanbieden aan geïnteresseerde partijen, ongeacht hun motivaties of doelen. Dat laatste zien we ook terug in de interviews. Verschillende respondenten geven aan dat convergentie tussen criminaliteit en terrorisme inderdaad voorkomt. Dat is dan wel meer in de extreemrechtse hoek dan bij jihadistisch terrorisme. Bovendien gaat het niet zozeer om een organisatorische integratie, maar meer om bestaande relaties tussen individuen en netwerken van wapenleveranciers, bijvoorbeeld (zie o.a. Mincheva & Gurr, 2010). Eén van de geïnterviewde experts licht toe:

*"(...) they [terrorists in general] often just do business with people that they've known for many years: people live in their neighborhoods, people that are their friends. Or, if not their friends, then friends of their friends. So it really functions in this natural network way. If you want to get a hold of a firearm, you reach out to people you know have got one. Or you reach out to people you know that can get one"<sup>23</sup>.*

### 3.3 OVERLAP IN OBJECTPOPULATIES

Los van de vraag of en zo ja waar sprake is van convergentie tussen criminele en terroristische *organisaties*, toont onderzoek naar de achtergronden van terroristen dat er in toenemende mate sprake lijkt te zijn van een al bestaand strafblad en dat er dus sprake lijkt te zijn van deels overlappende *dadergroepen*. Al in de jaren '80 schreven Jäger, Schmidtchen en Süllwold (1981) over links-gewelddadige radicale en rechts-gewelddadige radicale jongeren in Duitsland (n=227) dat een derde van hen een geschiedenis met veroordelingen door de jeugd(straf)rechter had. Sageman (2004) vindt vergelijkbare resultaten in een biografische studie van jihadistische moslims (n = 172), en constateert dat circa een kwart betrokken was bij kleine criminaliteit (in: Dechesne & Veer 2010, p.18). Wiktorowicz (2005) schrijft – in het kader van criminelen die de overstap maken naar terrorisme – over de 'cognitive opening': een schokkende gebeurtenis of persoonlijke crisis die ertoe leidt dat individuen hun manier van leven heroverwegen en open staan voor een radicale verandering van hun waarden en gedrag. Uit onderzoek zijn voorbeelden bekend waarin individuen in zo'n geval breken met hun criminele verleden en verlossing zoeken door zich over te geven aan jihadistisch extremisme (Basra & Neumann 2016; Thijs, Rodermond & Weerman 2018, p.85-86). Hun betrokkenheid bij dit jihadistisch extremisme biedt verlossing voor hun criminele verleden en past daarmee in het zogenaamde 'redemption narrative' dat ze zichzelf voorhouden (Basra & Neumann 2016; Thijs, Rodermond & Weerman 2018, p.85-86; De Graaf 2019; De Graaf te verschijnen 2020). Ook verscheidene geïnterviewde experts benadrukken het belang van dit redemption narrative'.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Interview code: F2V.

<sup>24</sup> Interview code: F1A; F1E; F2T; F2V.

Bovendien komt deze nieuwe invulling van hun leven op vergelijkbare manier tegemoet aan hun persoonlijke behoeften – zoals ergens bij horen (Basra & Neumann 2016, p.27-28). Basra en Neumann (2016, p.32) hebben daarbij aanwijzingen dat personen die eerder geweldsmisdrijven hebben gepleegd als crimineel, ook eerder overgaan tot het gebruik van geweld als ze eenmaal onderdeel zijn van een terroristische groep. De periode van mobilisatie – de tijd tussen het toetreden tot een terroristische groep en het betrokken raken bij geweld daarin – is vaak extreem kort voor deze groep, namelijk minder dan vier maanden en soms zelfs enkele weken (Basra & Neumann 2016, p.33-34).

Voor de Nederlandse context, meer in het bijzonder, laat analyse van jihadistische opsporingsonderzoeken door De Poot en Sonnenschein (2009) zien dat actoren die deelnemen aan jihadistisch samenwerkingsverbanden ook soms afkomstig zijn uit het criminele circuit. Het onderzoek wijst erop dat in dergelijke verbanden “opvallend veel” (ex-)verslaafden en mensen met een crimineel verleden zijn (De Poot & Sonnenschein 2009, p.19). Ook onderzoek van Thijs, Rodermond en Weerman (2018) wijst uit dat de meerderheid van de onderzochte verdachten van terroristische misdrijven al eerder verdachte was van een ander misdrijf. Van de onderzochte terrorismeverdachten in 2018, bleek 61,8 procent verdacht te zijn geweest van een ander misdrijf tussen 2004 en 2016 (Thijs e.a. 2018, p.62). Meestal ging het om bedreiging, misdrijven tegen de openbare orde, mishandeling, of winkeldiefstal. Het ging echter wel om relatief kleine aantallen misdrijven en niet om georganiseerde vormen van misdaad (Thijs e.a. 2018). De studie laat verder zien dat terrorismeverdachten in Nederland, net als verdachten van andere misdrijven, veelal reeds een detentieverleden hebben (Thijs e.a. 2018, p.71). Ook in de interviews in dit onderzoek worden enkele voorbeelden genoemd van de nexus in de praktijk. Zo geeft een respondent aan:

*“Als je [aangemerkt bent als] CTER<sup>25</sup>-subject, dan word je om de haverklap aan de kant gezet, uit de rij gehaald en preventief gefouilleerd. (...) We hebben inmiddels [een X aantal] mensen die op de lijst staan. Daar zitten ook criminelen bij, zoals drugs- en vuurwapenklanten. (...) In heel Nederland springen een aantal families eruit; die bekeren zich tot de Islam en radicaliseren, maar die deden altijd al aan vuurwapenhandel. (...) Die overlap tussen klassieke criminelen en CTER zien we dus wel, maar het is wel een heel ingewikkeld onderwerp. Een bekeerling die met kalasjnikovs handelt, zou die het verkopen omdat jij 80 mensen gaat neerschieten in Parijs of verkoopt hij het omdat hij gewoon geld wil verdienen?”<sup>26</sup>*

Een recent kwalitatief onderzoek van Versteegt e.a. (2018, p.117) laat zien dat een deel van de geïnterviewde gevangenen in de terrorisme units in Nederland zich al langer in criminele netwerken bewoog, maar dat een deel ook ‘first offender’ is. Het is verder mogelijk dat dit per tijdsperiode anders is. Van der Heide en Schuurman (2018, p.217) geven bijvoorbeeld aan dat de terrorismecliënten van het team TER van de reclassering Nederland in eerdere periodes sterker gedreven leken te zijn door ideologie (2012-2014), terwijl de nieuwere cliënten (post-2015) meer gedreven leken te zijn door de criminele achtergrond en psychologische problemen.

<sup>25</sup> Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering.

<sup>26</sup> Interview code: F2D.

Er zijn echter wel belangrijke kanttekeningen die moeten worden geplaatst bij de conclusie dat de objectpopulaties van criminaliteit en terrorisme ten dele overlappen. Zo moet allereerst worden opgemerkt dat een directe relatie tussen criminaliteit en terrorisme wegens gebrek aan empirische gegevens in het algemeen moeilijk aan te tonen is en het gegeven dat relatief veel terrorismeverdachten een crimineel verleden hebben niet vanzelfsprekend inhoudt dat criminaliteit ook daadwerkelijk tot terrorisme leidt (Dechesne & Veer 2010). Zoals ook Thijs e.a. (2018, p.22) opmerken, ligt het aantal daders van criminaliteit aanzienlijk hoger dan het aantal daders van terroristische activiteiten. Oftewel, zoals Bakker (2006) stelt: slechts een klein aantal individuen uit de grotere groep die crimineel actief is en overeenkomstige kenmerken heeft, begaat uiteindelijk ook terroristische daden. Een geïnterviewde expert die onderzoek doet in het Verenigd Koninkrijk geeft ook aan dat er binnen kleine criminele groepen verschillende uitkomsten zijn<sup>27</sup>. Zelfs bij individuen met een zeer vergelijkbaar profiel in dezelfde criminele groep, zien we dat de één wel radicaliseert en naar het Kalifaat reist en de ander niet:

*“...je hebt gevallen van een kleine groep -laten we zeggen drie of vier individuen- en zij doen iets crimineels, maar één persoon uit die groep reist vervolgens door naar Syrië of Irak of pleegt een terroristische aanslag, bijvoorbeeld (...) Dus je hebt mensen die letterlijk hetzelfde doen op hetzelfde moment, ze zijn vrienden, ze zijn samen, maar dan doet er één iets dat we dan beschouwen als jihadistisch<sup>28</sup>.”*

In de tweede plaats is ook het empirisch bewijs ten aanzien van de mate van samenwerking tussen criminelen en terroristen niet eenduidig: zo vond Curry in 2011 bijvoorbeeld slechts één voorbeeld van samenwerking tussen bendes en terroristische groepen. De verklaring zou zijn dat bendes ongewenste aandacht van de autoriteiten meebrengen en ook niet de structuur en middelen hebben om hen interessant te maken voor terroristische groepen. Een derde kanttekening, afkomstig van Basra en Neumann (2016, p.26) is dat niet zozeer de organisaties van criminele en terroristische groepen convergeren (zoals oorspronkelijk in literatuur over de crime-terror nexus werd gesuggereerd), maar dat er vooral sprake is van een overlap tussen de sociale netwerken en omgevingen waarin beide groepen zich voornamelijk bewegen; ze rekruteren uit dezelfde ‘vijver’. De auteurs noemen dit ook wel de nieuwe ‘crime-terror-nexus’. Tot slot, stellen Arias en Hussain (2016, p.379), moet de crime-terror-nexus niet worden gezien als een gefixeerde set relaties tussen concrete personen en groepen, maar als een *cyclus*, een patroon of een proces dat over tijd verandert naargelang de behoeften van de betrokken groepen en de context waarin ze actief zijn. Zo geeft één van de respondenten in het onderzoek als voorbeeld:

*“Toentertijd is wel eens voorgekomen dat de jeugdbende in [stad X] eerst op het criminele pad was geraakt en op een gegeven moment dacht: we doen toch niet zulke nette dingen. Misschien moeten we deze zorgen compenseren met mooie dingen voor de Imam. Dat hebben ze een tijd hebben gedaan en daarna is de groep*

<sup>27</sup> Interview code: F2V.

<sup>28</sup> Interview code: F2V.

*weer gederadicaliseerd. Toen dachten ze: oh, dat criminele pad was nog zo slecht niet dus dan weer die kant op*<sup>29</sup>.

Experts in de Nederlandse context benadrukken ook dat het over het algemeen niet zozeer om een organisatorische integratie gaat, maar dat het in de recente golf van jihadistisch terrorisme en criminaliteit meer gaat om gemeenschappelijke oorzaken, gemeenschappelijke factoren en hetzelfde type jongeren dat vatbaar is voor terrorisme en criminaliteit:

*“...ik denk dat er qua achtergronden ook veel overeenkomsten zijn. Het soort jongeren dat zich daartoe aangetrokken voelt en het soort jongeren – ook oudere – mensen dat daarbij hoort. Het gevoel van achterstelling is bij allemaal gelijk. Identiteit zoeken en soms avontuur zoeken zit er ook bij. Motieven en achtergronden, ik denk dat daar heel veel overeenkomsten zitten*<sup>30</sup>.

Iets vergelijkbaars concluderen ook Slot en collega's: “criminele en terroristische organisaties vissen uit dezelfde vijver voor rekrutering van hun leden; de daders van (verijdelde) aanslagen in Europa hadden veelal een criminele achtergrond; bij aanslagen in Parijs zijn vuurwapens aangetroffen die uit een lichter kwamen die is verbonden met een bekende wapenhandel lijn” (Slot e.a. 2017, p.7).

In wat volgt brengen we met oog daarop de factoren en mechanismen in kaart die in de bestrijding van criminaliteit en terrorisme van belang zijn, en welke verschillen en overeenkomsten zich daarbij tussen beide fenomenen voordoen. Die overeenkomsten en verschillen beschrijven we met een focus op (a) het individuele niveau van criminelen/terroristen, (b) de aard van de criminele/terroristische daad zelf en (c) criminele en terroristische groepen, op organisatieniveau.

### 3.4 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN IN FACTOREN EN MECHANISMEN

Voordat we inzoomen op overeenkomsten en verschillen tussen terrorisme en criminaliteit, ofwel: terroristen en criminelen, maken we twee kanttekeningen. De eerste kanttekening is dat er grote onderlinge verschillen zijn binnen de groep van terroristen en ook tussen groepen criminelen. Twee voorbeelden daarvan zijn de verschillen tussen rechts- en links-extremistische terroristen en tussen georganiseerde misdaad en plegers van huiselijk geweld.

- a) Over rechts-extremistische terroristen en links-extremistische terroristen merkt een studie in de Amerikaanse context op dat rechts-extremisten vaker man zijn, met lagere 'job skills' en een lager opleidingsniveau dan links-extremisten: waar de eerste groep zich verder vooral bevindt in landelijk gebied, zijn de links-extremisten vaker gevestigd in stedelijke gebieden (Chermak & Gruenewald 2015, p.138 e.v.; zie ook Gruenewald & Pridemore 2012). Overigens is het

<sup>29</sup> Interview code: F2A

<sup>30</sup> Interview code: F1A.

merendeel van de recente literatuur, waar we ons in deze literatuurstudie op richten, gericht op jihadistisch terrorisme. Dat laat onverlet dat het onderzoek zich richt op samenwerking in het contraterrorismenetwerk in brede zin, en zich dus niet beperkt tot samenwerking op het terrein van jihadistisch terrorisme.

- b) Een ander onderscheid is dat tussen de 'lone actor' terroristen en terroristen die in een groep opereren. Vergeleken met leden van terroristische groepen zijn 'lone actors' ouder, minder hoogopgeleid, vatbaarder voor psychische aandoeningen en hebben zij vaker psychopathische neigingen (Hamm & Spaaij 2015; zie ook Corner & Gill 2015; Gill e.a. 2014; Gruenewald e.a. 2013; Hewitt 2003; Schulten e.a. 2019). Amerikaans onderzoek stelt verder dat 'lone actors' – vergeleken met Al-Qaida leden – een grotere kans hebben om weinig binding te hebben met de maatschappij (Hamm & Spaaij 2015).

Met het oog op verschillen binnen het concept 'terroristen' geven we in de tekst zo precies mogelijk aan wie of wat we precies met elkaar vergelijken, en richten we ons op vergelijkingen op steeds dezelfde niveaus van analyse: individuen, organisatie en de daad. We vergelijken dus bijvoorbeeld 'moordenaars' en 'lone actor' terroristen met elkaar en criminele organisaties en structuren met terroristische organisaties en structuren.

Een tweede belangrijke kanttekening bij het onderstaand overzicht, is dat onderzoek naar de overeenkomsten en verschillen tussen terrorisme en criminaliteit lastig is. Onderzoeksbevindingen op dit gebied moeten dus als voorlopig worden opgevat en met terughoudendheid worden geïnterpreteerd en veralgemeniseerd. Zoals De Graaf stelt: "studie naar terrorisme en radicalisering is een zeer problematisch veld. En een van de belangrijkste valkuilen voor het wetenschappelijke gehalte en de kwaliteit van dit onderzoek is het gebrek aan bronnen. Het blijft meestal maar een georganiseerd en beargumenteerd gissen naar wat de terroristen beweegt" (2017b, p.8-9). Zij voegt daar bovendien aan toe dat 'root causes'-theorieën kritisch moeten worden gebruikt, "omdat in grote sociaaleconomische verklaringsmodellen de ruimte voor subjectieve interpretatie en collectieve betekenisgeving kan ontbreken (Bakker 2006; Bjørge 2005)" en "er [post-hoc] altijd een passende theorie bij een aanslag of dader kan worden gevonden". Niettemin kan een vergelijking van de factoren en mechanismen die een rol kunnen spelen in criminaliteit en terrorisme, aanknopingspunten geven voor de mate waarin en wijze waarop (netwerk)samenwerking en leren in de criminaliteitsbestrijding lessen biedt voor de aanpak van terrorisme.

### ***3.4.1 Overeenkomsten en verschillen op individueel niveau***

Ook als het gaat om de overeenkomsten en verschillen op individueel niveau geldt dat deze relatief zijn, en scheidslijnen in veel gevallen niet helder te trekken zijn. Daardoor zijn de factoren en mechanismen die relevant zijn in de bestrijding van criminaliteit en terrorisme soms zowel een overeenkomst als een verschil tussen de beide terreinen. Onderzoekresultaten zijn bovendien niet altijd eenduidig, wat mogelijk komt doordat de populaties die onderzoekers bestuderen verschillen wat betreft type terrorisme (zoals rechts-extremisme of jihadistisch extremisme) of de plek (zoals onderzoek uit Amerika of Europa). In de tekst zijn we zo precies mogelijk over waar een specifiek onderzoeksresultaat betrekking op heeft.

***Overeenkomsten op individueel niveau***

In tabel 2 geven we een beknopt overzicht van uitkomsten op basis van wetenschappelijke literatuur, met daarbij het voorbehoud dat enige vereenvoudiging noodzakelijk is voor het overzicht. Elk onderdeel uit de tabel werken we vervolgens puntsgewijs uit, waarbij we ons bewust zijn van de overlap (zoals de overlap tussen sociale netwerken en sociaal-demografische achtergronden).

**Tabel 2.** Overeenkomsten tussen individuen die zich bezighouden met terrorisme en/of criminaliteit

	<b>Overeenkomst</b>	<b>Bronnen</b>
1	Individuele motieven	Perry & Hasisi 2015; Young & Kearns 2017; PISOIU 2015; Freilich & LaFree 2015
2	Sociaal-demografische en persoonlijke kenmerken	Valasik & Philips 2017; Chermak & Gruenewald 2015; Liem & Bakker 2019; Young & Kearns 2017; LaFree & Gruenewald 2018; Curry 2011; Basra & Neumann 2016
3	Positie in de samenleving	Ilan & Sandberg 2019; Perry & Hasisi 2015; Capellan 2015; Horgan e.a. 2016; Freilich & LaFree 2015; Valasik & Philips 2017
4	Ervaren 'strains'	Chermak & Gruenewald 2015; Agnew 1992; Liem & Bakker 2019; Sageman 2008; Freilich & LaFree 2015
5	Levensloop	Csikszentmihalyi & Larson 1984; Feddes e.a. 2015; Jennissen 2009; Kolthoff & Janssen 2020; Loeber & LeBlanc 1990; Moffitt 1993; De Poot e.a. 2011; Thijs e.a. 2018
6	Vorming in de gevangenis	Liem & Bakker 2019; Ilan & Sandberg 2019; Basra & Neumann 2016

***1. Individuele motieven voor deelname***

Een veel genoemd onderscheid tussen criminaliteit en terrorisme gaat uit van het verschil in motivatie van degenen die als crimineel en van degenen die als terrorist handelen. Criminelen, zo luidt de redenering, zouden zijn gericht op zelfverrijking, terwijl bij terroristen het zichzelf opofferen en inzetten voor een hoger doel centraal staat (bijv. Useem & Clayton 2009, p.564). Dit onderscheid valt evenwel te betwisten: het doel van zelfverrijking geldt wellicht voor een groot deel (maar niet alle) van de vermogenscriminaliteit en drugscriminaliteit, maar bijvoorbeeld niet voor levens- en veel geweldsdelicten of (criminele) wetsovertredingen als dronken achter het stuur rijden. Ook voor terrorisme ligt het genuanceerder. Zo stellen Perry en Hasisi (2015) dat terrorisme in het algemeen – en zelfmoordterrorisme in het bijzonder – helemaal geen altruïstische daad is. Terroristische daden zijn volgens hen eerder ingegeven door egoïsme en hedonisme, zoals dat ook bij 'reguliere' criminelen vaak het geval is. Ook een zelfmoordterrorist streeft de eigen belangen na, weegt af wat de kosten zijn van zijn daad, en de opbrengsten op religieus, persoonlijk en sociaal vlak. Bovendien zijn zowel criminelen als terroristen zijn uit op beloningen zoals het bij een groep horen, status, opwinding, werk en/of seks (Perry & Hasisi 2015, p.54-55, 57; zie ook Arias & Hussai 2016; Young & Kearns 2017). Ook PISOIU (2015, p.16) benoemt status in dit kader als een 'beloning'. Daarnaast zijn ook het zoeken naar opwinding – het zgn. 'thrill-seeking' en 'risk-taking' – en een lage zelfbeheersing kenmerken die zowel terug te vinden zijn in de criminologie als radicaliseringsonderzoek (Freilich & LaFree 2015, p.6; Piquero 2008; Wolfowicz e.a. 2019). Tot slot merken Arias en Hussain (2016) nog op dat ook criminaliteit in bepaalde gevallen ideologisch gemotiveerd kan zijn, of op zijn minst gebruikmaakt van ideologische retoriek die een dergelijk motief suggereert en daarmee sociale

legitimiteit kan geven. Ook respondenten zien overlap tussen de motieven om al dan niet te radicaliseren of (anderszins) het criminele pad op te gaan:

*“De inschatting is wel dat kwetsbare jongeren kunnen radicaliseren als ze met bepaalde personen in aanraking komen, maar die kunnen net zo goed in de drugs belanden. (...) Ontwortelde jongeren zijn door een slechte thuissituatie of allerlei andere problematiek vatbaar voor een verhaal waar zij in kunnen stappen. Radicalisering kan zo’n verhaal zijn, maar de drugscriminaliteit kan ook zo’n verhaal zijn. Waar we de afgelopen jaren [bij radicalisering] best veel hebben ingezet op weerbaarheid, en jongeren sterker (...) maken, proberen we [dat] nu veel nadrukkelijker veel breder aan te pakken. Het is toch raar om dat vanuit radicalisering te doen. Je moet dat gewoon vanuit het perspectief van de jongeren doen<sup>31</sup>.*

In dit verband is ook onderzoek van De Poot en Sonnenschein (2009) relevant. Zij stellen: “in tegenstelling tot wat soms beweerd wordt, kunnen ook individuen die deelnemen aan terroristische netwerken opportunistische doeleinden daarmee hebben (i.p.v. alleen ideologisch gedreven) [...] Ook verbinden sommigen zich primair met jihadistische samenwerkingsverbanden omdat hierin mensen een rol spelen die kunnen voorzien in belangrijke levensbehoeften. Andere bindingsfactoren zijn gezamenlijke activiteiten, sociale voordelen en rolmodellen” (De Poot & Sonnenschein 2009, p.16). Het is, aldus De Bie (2016), de combinatie van ideologie en praktisch nut die deelname aan terroristische netwerken aantrekkelijk maakt.

## *2. Sociaal-demografische en persoonlijke kenmerken van daders*

Een overeenkomstig kenmerk van terroristen en criminelen dat veruit het meest naar voren komt in onderzoek is dat het in beide gevallen vooral gaat om jonge mannen. Hoewel onderzoekers benoemen dat de rol van vrouwen toeneemt, bestaat het overgrote deel uit mannen (Chermak & Gruenewald 2015, p.137; Liem e.a. 2017). Het zijn bovendien relatief *jonge* mannen. Zo geeft Valasik & Philips (2017, p.198) aan dat IS-strijders en deelnemers aan ‘street gangs’ voornamelijk jonge mannen zijn. En onderzoek van Basra en Neumann (2016, p.26) laat zien dat bij jihadististen (allen met een strafblad vóórdat ze betrokken raakten bij terrorisme) het in alle gevallen mannen betrof, en dat de gemiddelde (en mediaan) leeftijd 25 jaar was. Ook veel andere auteurs onderschrijven dat de grootste overeenkomst in sociaal-demografische kenmerken van ‘conventionele’ criminelen en terroristen is dat de meerderheid in beide groepen bestaat uit jonge mannen (Liem & Bakker 2019, p.96; Young & Kearns 2017; LaFree & Gruenewald 2018; Curry 2011). Hoewel voorheen nog wel gedacht werd dat rechtsextremisten gemiddeld ouder waren (Chermak & Gruenewald 2015, p.138 e.v; zie ook Gruenewald & Pridemore 2012), laten meer recente aanslagen zien dat ook hier jonge mannen een belangrijke rol spelen: Anders Breivik (32 jaar) in Noorwegen; Brenton Tarrant (28) in Nieuw-Zeeland; Dylann Roof (21) in de Verenigde Staten, Philip Manshaus (21) in Noorwegen en lieutenant Franko A. (28) in Duitsland (zie o.a. de Global Terrorism Index 2019, p.50). De vraag in hoeverre terroristen gemiddeld meer of minder lijden aan psychische aandoeningen of gemiddeld

<sup>31</sup> Interview code: F2AC.



genomen minder intelligent zijn dan de bredere populatie, is nog onderwerp van discussie (zie o.a. De Bie 2016).

### 3. *Positie in de samenleving*

Een overeenkomst die verder opvalt is de achtergestelde of gemarginaliseerde positie die criminelen en terroristen ervaren in de samenleving (zie bijvoorbeeld Ilan & Sandberg 2019; Van der Pligt & Koomen 2009). Zowel bij veel (jonge) criminelen als terroristen lijkt sprake te zijn van beperkte financiële zelfredzaamheid. Soudijn (2019) constateerde bijvoorbeeld op grond van een analyse van het financiële leven van 131 Nederlandse burgers die naar Syrië vertrokken om zich in het kalifaat te vestigen of zich bij de terroristische groepering IS aan te sluiten, dat slechts 5 procent van hen in staat was zich financieel te redden. Hoewel het ervaren van een gemarginaliseerde positie, achtergesteld zijn zeer zeker niet vanzelfsprekend leidt tot radicalisering, kan een achtergestelde positie wel leiden tot boosheid en frustratie, en daarom als voedingsbodem voor terrorisme dienen. Zoals Ilan en Sandberg (2019, p.283) benadrukken is het gevoel van uitsluiting van de 'mainstream' sociaaleconomische mogelijkheden in de maatschappij belangrijk om het gedrag van zowel straatcriminelen als personen binnen de jihadi scene te begrijpen. Daarbij suggereren de auteurs niet dat sociaaleconomische marginalisatie de enkele verklaring is voor radicalisering of straatcriminaliteit, maar ze geven aan dat het belangrijke condities zijn waarbinnen criminaliteit en radicalisering in West-Europa zich manifesteert (2019, p.283). Met andere woorden, hoewel het ervaren van een gemarginaliseerde positie of uitsluiting niet vanzelfsprekend leidt tot radicalisering, kan het wel leiden tot boosheid en frustratie en daarmee als voedingsbodem voor terrorisme en/of criminaliteit dienen.

Marginalisering uit zich ook in relatief beperkte binding met de samenleving, wat de aantrekkelijkheid van verbindingen met criminele of terroristische groepen vergroot. Dergelijke mechanismen zijn terug te vinden in zowel de weg naar criminaliteit als naar terrorisme. In de criminologie gaat het dan over control theorieën, die een verband leggen tussen sociale bindingen en crimineel gedrag (Freilich & LaFree 2015, p.5-6; Valasik & Philips 2017). Door hun gemarginaliseerde en achtergestelde positie zijn nieuwe rekruten vatbaarder voor het alternatieve wereldbeeld dat extremistische bewegingen bieden (De Bie 2016). Gevoelens van exclusie of marginalisering zijn dus geenszins uniek voor terroristen of 'reguliere' criminelen, en zijn bij beide groepen te vinden (Perry & Hasisi 2015, p.72). Eén van de respondenten in dit onderzoek trekt bijvoorbeeld de link met mensenhandel:

*"Wil je echt een krachtige vuist maken, dan zul je ook het verderfelijke van die ideologie moeten laten zien. Al die IS-lui die terug willen keren, nu de schellen van hun ogen zijn gevallen. Hetzelfde met mensenhandel: hoe komt het toch dat die meiden nog steeds worden verleid door die loverboys om in die mensenhandel te stappen, te worden uitgebuit? Hoe komt het dat het zo'n aantrekkelijk beeld is dat wordt neergezet? En hetzelfde geldt ook voor rechtsextremisme: hoe komt het nou dat dat beeld toch zo'n grote aantrekkingskracht heeft?"<sup>32</sup>*

---

<sup>32</sup> Interview code: F2I.

Ten slotte, in een studie naar 'lone wolf' of 'lone actor' terroristen enerzijds en 'deranged shooters', oftewel doorgedraaide geweldplegers anderzijds, geeft Capellan (2015) aan dat beide geweldplegers vaak een dysfunctionele volwassenheid kennen, geen relatie hebben of gescheiden zijn, werkloos zijn en een laag opleidingsniveau hebben. Horgan e.a. (2016) laten zien dat de sociaal-demografische profielen van 'lone actors' en massamoordenaars vergelijkbaar zijn. Beiden zijn gemiddeld eind 30, man, hebben vaak geen relatie (40%) en zijn geregeld werkloos (33-40%). Liem e.a. (2017) zien eveneens een duidelijke overeenkomst tussen 'lone actor' terroristen en moordenaars wat betreft het ontbreken van een relatie en werkloosheid. Op het gebied van opleidingsniveau vonden zij echter wel een significant verschil: waar ongeveer een derde van de 'lone actor' terroristen een hogere opleiding had genoten, gold dat voor slechts 10% van de 'reguliere' moordenaars. Tot slot lijkt er ook een overeenkomst te zijn in de rol van psychopathologie, die bij een relatief grote minderheid van met name 'lone actor' terroristen lijkt voor te komen (Schulten e.a. 2019) en ook bij witteboordencriminelen en moordenaars een relevante factor is (zie bijvoorbeeld Babiak & Hare 2006). Schulten en collega's stellen echter dat "voor groepsterroristen (die verantwoordelijk zijn voor ongeveer 95% van de aanslagen) [...] er momenteel geen evident bewijs beschikbaar [lijkt] dat psychopathologie vaker voorkomt dan bij de algemene bevolking" (2019, p. 6).

#### 4. *Ervaren 'strains'*

De achtergestelde positie die iemand heeft of ervaart, leidt niet zelden tot spanningen bij de persoon in kwestie. Een 'strain' ontstaat uit frustratie over mislukking in iemands leven. Het gaat dan om spanning die men ervaart wanneer men de wil heeft om iets te bereiken, maar niet de middelen en mogelijkheden heeft of ervaart om dat ook daadwerkelijk te bereiken (Chermak & Gruenewald 2015). Als personen 'strains' ervaren als impactvol op hun leven en als onrechtvaardig, en dit bovendien gecombineerd gaat met weinig zelfdiscipline, dan neemt de kans op crimineel gedrag toe. Waar de 'strain' theorie van oudsher vooral is toegepast op 'regulier' crimineel gedrag, betoogt Agnew (1992; 2010) dat deze 'strains' theorie ook toepasbaar is op terrorisme. Zoals Van de Bos e.a. uitleggen: "sympathie voor moslim- of rechtsradicaal gedachtegoed [heeft] met name dan een grote kans van ontstaan [...] wanneer fundamentele aspecten omtrent de levenssituatie van de jongere en zijn/haar groep door hem/haar als onrechtvaardig wordt waargenomen. Samen met gevoeligheid voor onzekerheid en ervaren groepsbedreiging kan dit leiden tot extern gerichte negatieve emoties zoals boosheid en intenties tot en daadwerkelijk verrichten van radicaal en gewelddadig gedrag" (Van den Bos, Loseman & Doosje 2009, p.ii; zie Van den Bos, 2018 voor een uitgebreidere beschouwing).

Het aansluiten bij een terroristische groep geldt dan als reactie op de 'strains' die terroristen eerder ervaren (Liem & Bakker 2019, p.94). De kans dat een 'strain' als een voedingsbodem dient voor terroristische gedragingen neemt volgens Agnew (2010) toe wanneer sprake is van:

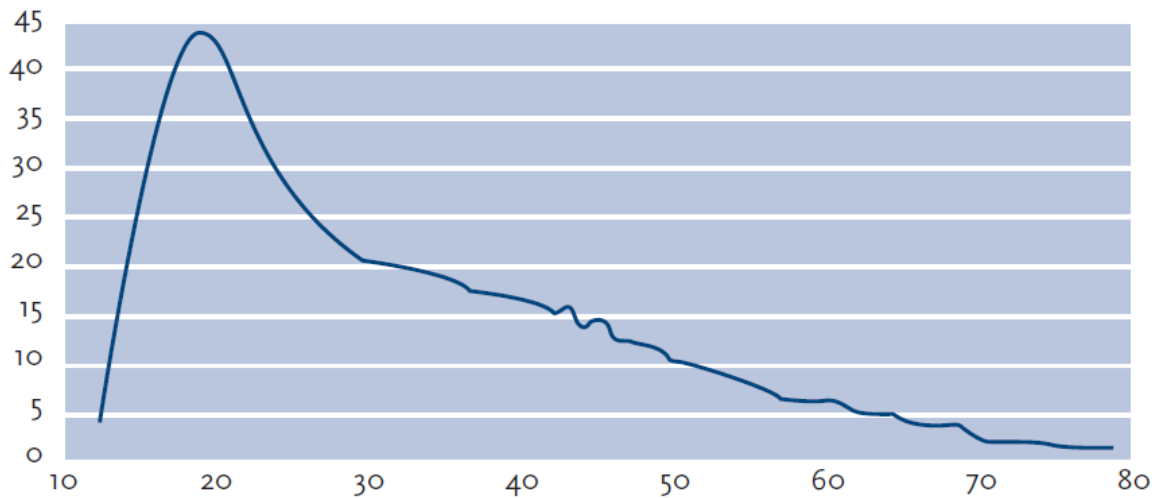
- (a) langdurige blootstelling aan de 'strain' zonder zicht op een einde
- (b) wijdverspreide aard van de 'strain' (zoals een impact op velen in de gemeenschap),
- (c) veroorzaking van de 'strain' door als machtig ervaren 'anderen', en ervaren onrechtvaardigheid van de 'strain'.

De toepassing van de 'strain' theorie op terrorisme is voornamelijk vooral theoretisch. Eén van de weinigen die de toepasbaarheid van de 'strain' theorie op terrorisme ook empirisch heeft onderzocht, is Sageman (2008). In zijn studie naar jihadistische groepen vond hij dat 60% van de individuen zich aansloot bij een dergelijke groep in een land waar zij niet waren opgegroeid, en het in een bijkomende 20% tweede of derde generatie allochtonen met een moslimachtergrond betrof die zich wel in het land waar zij waren opgegroeid aansloot. Sageman beargumenteert dat de 'strain' die deze individuen ervaren door hun afkomst en gemarginaliseerde (immigranten)status, een verklarende factor kan vormen voor hun keuze tot lidmaatschap van dergelijke groepen (Liem & Bakker 2019, p.94). Overigens is deze criminologische 'strain' theorie niet alleen van toepassing op individuen, maar ook op groepen waarin emoties van schaamte en boosheid een rol spelen (Freilich & LaFree 2015, p.5). De toepasbaarheid van de 'strain' theorie op terrorisme blijft echter onderdeel van debat. Zo laat onderzoek van Psoiu (2015, p.16, 20) zien dat de frustratie over mislukking geen aanleiding was voor radicalisering naar jihadistisch extremisme of rechts-extremisme. Zij laat zien dat personen die radicaliseren juist erg de leiding nemen over de politieke agenda die zij promoten, waarbij ze doelgericht en strategisch te werk gaan. Haar onderzoek suggereert dus dat de 'strain' theorie beperkte meerwaarde heeft voor het begrijpen van radicalisering naar jihadistisch extremisme of rechts-extremisme.

### 5. *Levensloop*

In de levensloopcriminologie, en soms ook ontwikkelingscriminologie, worden veranderingen in delinquent gedrag over langere tijd bij individuen of groepen onderzocht (Loeber & LeBlanc 1990). In de studies wordt bekeken hoe de aard en het patroon van delinquent gedrag worden beïnvloed door leeftijd. Er blijkt een duidelijk patroon te herkennen van toenemende delinquentie in de -tienerjaren, met een piek rond het 17de/18de jaar en vervolgens een geleidelijke afname. De motivatie om te stoppen met criminaliteit is meestal dat zij een relatie zijn aangegaan, werk hebben en soms zelf kinderen hebben gekregen. De drie W's ("Wonen, Werk, Wederhelft") blijken nog steeds krachtige afleiders van criminaliteit (Kolthoff en Janssen 2020, p.151). In figuur 7 is het typische verloop van criminaliteit gedurende de levenscyclus te zien.

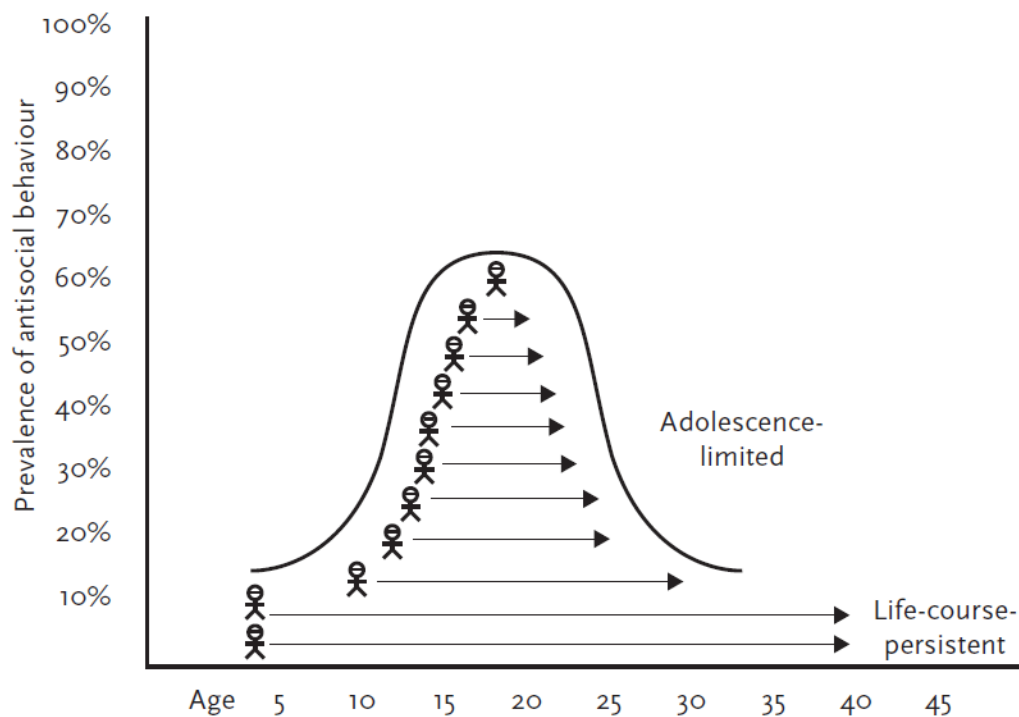
Het *Developmental Taxonomy*-model van Moffitt biedt een invloedrijk verklaringsmodel binnen de ontwikkelingscriminologie. Moffitt (1993) onderscheidt twee soorten criminelen: degenen die gedurende hun hele leven crimineel blijven (*life-course-persistent*) en degenen die alleen gedurende de adolescentie delinquent gedrag vertonen (*adolescence-limited*). De laatste groep begint op latere leeftijd met criminaliteit, beleeft een piek in de late tienerjaren en daarna neemt het delinquente gedrag weer geleidelijk af. De persistente groep delinquenten laat al in de jonge kindertijd deviant gedrag zien, en gedurende hun leven vindt een escalatie van probleemgedrag plaats. Dit problematische gedrag op jonge leeftijd kan worden gezien als een voorspeller voor ernstige en gewelddadige delinquentie tijdens de volwassenheid.



**Figuur 7.** Aantal geregistreerde daders per 1000 inwoners naar leeftijd (x-as), Nederland in 2005  
Bron: Jennissen (2009)

Moffitt zoekt naar een verklaring voor beide typen van delinquent gedrag. Volgens haar bevinden adolescenten zich in een *maturity gap* tussen biologische en sociale volwassenheid. Deze *gap* is de laatste decennia steeds groter geworden, enerzijds als gevolg van een steeds vroegere biologische volwassenheid door verbeterde leefomstandigheden en medische zorg en anderzijds door een steeds later tijdstip dat men deel gaat nemen aan het arbeidsproces. De kloof die hiervan het gevolg is, zorgt er volgens Erikson (1960) voor dat adolescenten in een vacuüm van ongeveer vijf jaar terecht komen. Gedurende deze periode zijn adolescenten financieel en sociaal afhankelijk van hun familie en kunnen zij nauwelijks belangrijke beslissingen nemen, terwijl ze naarstig op zoek zijn naar intieme relaties, materieel bezit en erkenning door andere volwassenen om voor vol te worden aangezien (Csikszentmihalyi & Larson, 1984). Delinquent gedrag is dan voor adolescenten een van de mogelijkheden om deze *maturity gap* te overbruggen, omdat het gedrag toegang lijkt te verschaffen tot een volwassen status met de daarbij behorende privileges. De geaggregeerde *age-crime curve* zou het resultaat zijn van het op elkaar stapelen van de criminaliteitscijfers van de hiervoor genoemde twee groepen delinquenten (Jennissen, 2009).

Oorzaken voor de *life-course-persistent* delinquenten zoekt Moffitt, naast omgevingsfactoren zoals een problematische gezinssituatie en cognitieve tekortkomingen, in neurologische afwijkingen en genetische factoren. Op basis van een aantal onderzoeken stelt Moffitt dat een significante erfelijke factor deel uitmaakt van de oorzaken van *life-course-persistent* crimineel gedrag, vooral tot uiting komend in agressief gedrag tijdens de kinderjaren. In figuur 8 heeft Moffitt beide typen van delinquent gedrag grafisch weergegeven.



**Figuur 8.** Moffitts typologie van delinquent gedrag

*Bron: Moffitt (1993, p.677)*

Naar de levensloop van terroristen is veel minder onderzoek gedaan. Een recente Nederlandse studie laat zien dat een criminele carrière ook een beginstadium kan zijn in het radicaliseringsproces (Thijs, Rodermond en Weerman, 2018: 23). Voor jongeren kan extreme religiositeit een manier zijn om een criminele carrière te beëindigen, en radicalisering en betrokkenheid bij terroristische misdrijven kan als alternatieve zingeving gelden (zie ook De Poot e.a., 2011; Feddes e.a., 2015).

Op basis van geconstateerde samenhangen van de belangrijkste demografische, sociaaleconomische en aan criminaliteit gelinkte factoren, keken Thijs en collega's in hoeverre deze factoren de kans om terrorismeverdachte te worden verhogen, aan de hand van een logistische regressie-analyse, waarin de eerder besproken demografische factoren, sociaaleconomische factoren en kenmerken van de criminele carrière zijn meegenomen (Thijs, Rodermond en Weerman, 2018: 75). Kijken we naar de criminele en detentiegiedenis, dan blijkt dat personen die in het voorafgaande jaar verdacht werden van het plegen van een delict een sterk verhoogde kans hebben om een jaar later terrorismeverdachte te worden (de geschatte kansverhouding is 8,6). Opmerkelijk genoeg blijkt ook dat personen die zijn gestopt met het plegen van traditionele delicten in het voorgaande jaar, een grotere kans hebben (kansverhouding van 4,3) om terrorismeverdachte te zijn dan personen bij wie geen verandering plaatsvond met betrekking tot traditionele vormen van criminaliteit.

Eerder in de studie van Thijs, Rodermond en Weerman werd gekeken naar de criminele carrière tot aan het jaar voor de verdenking van een terroristisch misdrijf. Uit de data komt naar voren dat ongeveer twee derde van de verdachten al eens eerder verdachte van een delict was, waarbij een aanzienlijk deel meermaals verdachte was. Op basis van deze resultaten concluderen de onderzoekers dat terrorismeverdachten relatief vaak (vaker dan de algemene populatie)

‘bekenden van de politie’ zijn. Eerder werd al aangetoond dat Europese jihadisten relatief vaak een strafblad hebben, en de huidige resultaten ondersteunen deze bevinding. Interessant is dat Thijs e.a. op basis van hun dataset ook konden zien of de verdachten van een terroristisch misdrijf in het jaar voor de verdenking ook al verdachte waren van een misdrijf en zo ja, om wat voor type misdrijf het ging. Uit deze analyse blijkt dat een derde van de verdachten een jaar voor het uitgangsdelict ook al verdacht was van een delict. Het vaakst ging het om bedreiging, gevolgd door misdrijven tegen de openbare orde, mishandeling en winkeldiefstal. Kortom, het gaat vooral om relatief ‘veelvoorkomende’ delicten en niet om delicten die in verband worden gebracht met ernstige of georganiseerde misdaad (Thijs, Rodermond en Weerman, 2018: 83).

### 6. Vorming in de gevangenis

Als laatste overeenkomst kan worden opgemerkt dat, hoewel er ook twijfel over bestond (zie bijv. Useem & Clayton 2009), er meer recent verschillende aanwijzingen zijn dat justitiële interventies, zoals gevangenisstraf, niet alleen fungeren als ‘schools of crime’, maar ook als ‘universiteiten in terrorismetraining’ (Liem & Bakker 2019, p.93; Ilan & Sandberg 2019). Basra en Neumann (2016, p.28) tonen op basis van een steekproef van 80 personen dat er in 12 gevallen (15%; 27% van degenen die in de gevangenis hebben gezeten) aantoonbaar is dat deze individuen het jihadisme zijn gaan omarmen in de gevangenis. Individuen worden dus deels in vergelijkbare contexten ‘geschoold’ en gevormd.

### Verschillen op individueel niveau

**Tabel 3.** Verschillen tussen individuen die zich bezighouden met terrorisme en/of criminaliteit

	Vershil	Bronnen
2	Ideologische motivatie en narratief	Vila & Sauvage 2011; Chermak & Gruenewald 2015; Hutchinson & O'Malley 2007; Gruenewald & Pridemore 2012; Liem e.a. 2017
2	Sociaal-demografische en persoonlijke kenmerken	Vila & Sauvage 2011; Chermak & Gruenewald 2015; PISOIU 2015 ; Liem e.a. 2017
3	Positie in de samenleving	Black 2004
4	Middelengebruik en geweldsachtergrond	Horgan e.a. 2016; Liem e.a. 2017

#### 1. Ideologische motivatie en narratief

Een eerste verschil tussen criminelen en terroristen is gelegen in hun ideologische motivatie of juist het gebrek daaraan. De definities van terrorisme (zie voorgaand) onderstrepen vaak de ideologische, politieke en/of religieuze motieven die aan het geweld ten grondslag liggen. Literatuur over terrorisme en criminaliteit noemt dit dan ook als belangrijk onderscheid (Vila & Sauvage 2011). Extremisten, ongeacht of deze nu links-, rechts- of jihadistisch extremistische ideeën hebben, omarmen een macro-narratief met daarin grote bedreigingen en specifieke zondebokken. De precieze inhoud van het narratief verschilt per ideologie. Terroristen zijn gefrustreerd over het verlies van macht en jagen daarom een ‘nobel doel’ na om het evenwicht in ere te herstellen. In het narratief van bedreiging zien de terroristen zichzelf als ‘outsiders’ en als een minderheid. Het narratief wijst duidelijke zondebokken aan (Chermak & Gruenewald 2015, p.154). Terroristische

dadens zijn dan ook ingegeven door het bereiken van politieke, religieuze en/of ideologische doelen (Hutchinson & O'Malley 2007, p.1098), gedreven door grieven jegens de kenmerken van de moderne samenleving (Rosenfeld 2014, p.20) en het gevoel dat de eigen groep waarmee de terrorist zich identificeert in haar bestaan bedreigd wordt door (vertegenwoordigers van) die samenleving (De Bie 2016). Eén van de door ons geïnterviewde experts gaf in dit verband aan: *"(...) for me what has always differentiated transnational terrorist groups from transnational criminal groups is that political element. So I see crime as being motivated by profit and I see terrorism as being motivated by politics"*<sup>33</sup>. Andere respondenten merkten in dit verband op:

*"Kijk een overval pleeg je 'ik wil geld, ik wil status of ik wil weet ik veel wat'. Een terroristische aanslag kan ook te maken hebben met ideologie. Het element van ideologie zie je niet snel wat mij betreft bij criminaliteit. Ik pleeg niet een overval uit ideologie. Ik kan wel een overval plegen om geld te genereren om later een aanslag te plegen."*<sup>34</sup>

*"Van 'zero to hero', dat is een beetje het profiel. Het zijn eigenlijk personen die falen op alle fronten, school niet afmaken, zich niet erkend voelen, en dan middels IS grote jongens werden. Het is niet per definitie crimineel."*<sup>35</sup>

Een andere geïnterviewde expert omschreef het verschil iets voorzichtiger:

*"Ik ben geniegd te zeggen dat de verschillen niet zo groot zijn als men traditioneel gezien veronderstelt. Maar voor mij moet terrorisme een ideologische, politieke invalshoek hebben. Dat moet een motivatie zijn voor het handelen van een terrorist. En criminaliteit, criminele handelingen -en dat is waarom ik wat worstel- zou een ideologisch element kunnen hebben maar niet in dezelfde mate als bij terrorisme."*<sup>36</sup>

Ook in de werkpraktijk noemen respondenten in het bijzonder dit onderscheid - en benadrukken ze de lastigheid daarvan:

*"Wat het lastige is met radicalisering (...) is dat het uiteindelijk gaat over wat iemand in zijn hoofd heeft. (...) Je wilt een inschatting maken van het risico dat mensen vormen voor de samenleving, en dat is dus wat iemand denkt en hoe die daarnaar handelt. Maar bij voorkeur voordat die handeling wordt verricht. Dat is dus totaal anders dan bij [high impact crimes], waarbij [de daden tellen om iemand aan te pakken]."*<sup>37</sup>

Dergelijke ideologische motieven spelen bij 'reguliere' criminaliteit doorgaans een veel minder grote rol. Doordat terroristen denken vanuit een macro-narratief, richten zij zich ook vaker op mensen die

<sup>33</sup> Interview code: F1B.

<sup>34</sup> Interview code: F1E.

<sup>35</sup> Interview code: F2D.

<sup>36</sup> Interview code: F2V.

<sup>37</sup> Interview code: F2AC

zij niet kennen, maar die iets representeren waar zij zich tegen verzetten (Gruenewald & Pridemore 2012). Liem e.a. (2017) beschrijven bijvoorbeeld dat 'lone actor' terroristen vooral ogenschijnlijk willekeurige slachtoffers<sup>38</sup>, militaire doelen en religieuze doelen in de publieke ruimte als doelwit hebben. Moordenaars, daarentegen, plegen hun daad veel vaker in de context van een interpersoonlijk conflict. Er zijn echter uitzonderingen, waarbij 'lone actor' terroristen het op een specifiek persoon voorzien hebben, omdat die persoon een bepaalde persoonlijke grief vertegenwoordigt. In die gevallen lijken terroristen meer op de moordenaars die het op een specifiek slachtoffer gemunt hebben. Eén van de geïnterviewde experts merkte in dat verband op dat de verschillen soms moeilijk te bestuderen kunnen zijn<sup>39</sup>. Onderzoekstechnisch is het niet eenvoudig: *"in mijn onderzoek -waarin ik criminelen heb bestudeerd die betrokken zijn bij jihadistisch terrorisme- is het vaak niet duidelijk waar de criminele carrière eindigt en de jihadistische carrière begint. Ten minste als je kijkt naar het gedrag is het heel moeilijk om onderscheid te maken tussen de twee voorafgaand aan, laten we zeggen, het plegen van een terroristische aanslag"*<sup>40</sup>.

## 2. Sociaal-demografische en persoonlijke kenmerken

Een tweede verschil dat de literatuur beschrijft tussen profielen van terroristen en 'reguliere' criminelen gaat over hun sociaaleconomische achtergrond. Zo blijkt uit Amerikaanse data dat terroristen niet in het 'standaard' profiel van de gewelddadige crimineel passen. Zware, gewelddadige criminelen delen in de regel bepaalde kenmerken of risicofactoren, zoals een lage sociaaleconomische status, een laag IQ, laaggeletterdheid, en het leven in achterstandswijken (Vila & Sauvage 2011, p.71). Bij terroristen bestaan er grotere verschillen in opleidingsniveau. Er zijn auteurs die de slechte economische vooruitzichten van terroristen benadrukken (zie ook overeenkomst 4-5 op individueel niveau, eerder in deze paragraaf), maar in sommige landen hebben terroristen een meer welvarende achtergrond en zijn ze hoger opgeleid dan gemiddeld. Een studie van Berrebi (2007) bijvoorbeeld liet zien dat Palestijnse zelfmoordterroristen significant hoger opgeleid waren dan het gemiddelde van de Palestijnse bevolking. De Nederlandse IS-uitreizigers naar Irak/Syrië echter, zijn grotendeels laagopgeleid en van een laag tot middenniveau qua sociaaleconomische achtergrond (Bergeman & van San 2019, p.646-647). De Bie (2016) geeft dan ook aan dat de relatie tussen sociaaleconomische achtergrond en terrorisme onderwerp van debat is. Volgens Vila en Sauvage (2011, p.70) screenen terroristische groepen vrijwilligers vaak op kwaliteit, wat terroristen tot een andere populatie maakt. Eén van de respondenten benoemt dit verschil vanuit de praktijk, met ervaring met criminelen die betrokken zijn bij zogenaamde high impact crimes en radicaliserende personen:

<sup>38</sup> Hierbij moet worden opgemerkt dat de selectie van slachtoffers vanuit het perspectief van de dader niet per se willekeurig is: 'lone actors' houden er volgens ander onderzoek wel degelijk een samenhangende, maar zeer idiosyncratische ideologie op na, waarbinnen hun slachtoffers 'logisch' vallen. Zie ook Bakker & De Graaf (2010).

<sup>39</sup> Interview code: F1B; F2V.

<sup>40</sup> Interview code: F2V.



*“Bij [high impact crime] criminelen hebben vaak een IQ dat lager is dan 80. Veertig tot 50% is LVB (licht verstandelijk beperkt, AB). Daar zit vaak een duidelijke hulpvraag onder. Bij radicalisering zien we vaak individuen die gewoon andere ideeën hebben bij hoe de samenleving eruit moet zien. Die hebben werk etc.”<sup>41</sup>*

De vraag is echter of dit beeld klopt. In de literatuur is daarover in elk geval geen eenduidigheid. Zo zijn er vele voorbeelden bekend waarbij juist jongeren met een lager IQ terroristische daden plegen of voorbereiden (zie bijvoorbeeld Ven der Heide & Schuurman 2017), wat suggereert dat terroristische en criminele jongeren op dat punt juist wél overeenkomsten vertonen. PISOIU (2015, p.15) concludeert echter op basis van onderzoek naar rechts-extremisme en jihadistisch extremisme in Duitsland, dat er geen bewijs is dat een lage sociaaleconomische achtergrond van individuen bepalend zou zijn voor het betrokken raken bij terroristische groepen.

### *3. Positie in de samenleving en daaraan gerelateerde ‘strains’*

Hoewel eerder is opgemerkt dat criminelen en terroristen zeer vergelijkbare posities in de samenleving hebben, wijst Black (2004) erop dat terrorisme niet ‘zomaar’ een vorm van criminaliteit is. Zo wordt rond georganiseerde misdaad een toenemende verwevenheid gesignaleerd tussen onder- en bovenwereld en pogen criminelen innige relaties aan te gaan met de bovenwereld (LIEC 2019). Terroristen onderscheiden zich daarentegen juist door hun ‘distinctive social geometry’, oftewel hun bijzondere plaats en richting in de sociale ruimte. Terrorisme wordt veroorzaakt door een veel extremere sociale polarisatie dan het geval is bij ‘reguliere’ criminaliteit: de culturele afstand, afstand in relaties, ongelijkheid en functionele afhankelijkheid nemen bij terroristen extremere vormen aan. Dit verklaart volgens Black (2004) ook het sterk agressieve karakter van terrorisme: hoe groter de sociale afstand, des minder grenzen en beperkingen er liggen op de mate van agressie die een individu bereid is te vertonen. Ten slotte is het belangrijk om te noemen dat terugkerende terroristen uit oorlogsgebieden vaak sterke oorlogstrauma’s met zich mee dragen, wat bij criminelen doorgaans niet het geval is.

### *4. Middelengebruik en achtergrond met geweld*

Moordenaars hebben vaker dan terroristen een geschiedenis van middelenmisbruik, zo blijkt uit Amerikaans onderzoek (Horgan e.a. 2016; Vila & Sauvage 2011, p.71). Uit Europese data komt een vergelijkbaar resultaat naar voren: moordenaars hebben veel vaker een achtergrond van middelengebruik (81%) dan ‘lone actor’ terroristen (21%). In hetzelfde onderzoek komt ook naar voren dat moordenaars significant vaker een historie van (fysiek) geweld kennen dan ‘lone actor’ terroristen (Liem e.a. 2017). Voor terugkerende terroristen uit oorlogsgebieden ligt dat echter anders. Terugkerende terroristen uit een strijdgebied als het Kalifaat in Irak/Syrië kunnen hebben deelgenomen aan de gewapende strijd aldaar of hebben deelgenomen aan geweldsdaden als executies (AIVD 2019, p.5).

---

<sup>41</sup> Interview code: F2W

### 3.4.2 *Overeenkomsten en verschillen op organisatieniveau*

Naast verschillen en overeenkomsten tussen daders van criminele en terroristische activiteiten, zijn er ook verschillen en overeenkomsten op het niveau van netwerken van personen binnen deze terreinen, oftewel tussen terroristische en criminele organisaties. Net als bij de vergelijking op individueel niveau, moet daarbij echter voor ogen worden gehouden dat vergelijkingen niet per se gelden voor 'terrorisme' versus 'criminaliteit' in brede zin: daartoe zijn de verschillen binnen de twee terreinen te groot. Vaker wel dan niet hebben de vergelijkingen tussen terroristische en criminele organisaties dan ook betrekking op specifieke groepen uit elk van de twee, zoals tussen jihadistische organisaties als IS en straatbendes. Bovendien wordt de term 'organisatie', 'cel' of 'groep' hier breed ingestoken: bij georganiseerde misdaad gaat het om zowel netwerken van daders als om organisaties (clubs of gangs) waarvan daders deel kunnen uitmaken, en subculturen of bewegingen die in meer of mindere mate kunnen leiden tot criminaliteit (vergelijk Roks e.a. 2017, p.327; Von Lampe 2016, p. 93).

#### *Overeenkomsten op organisatieniveau*

**Tabel 4.** Overeenkomsten tussen terroristische en criminele organisaties of netwerken.

	Overeenkomst	Bronnen
1	Groepsgevoel	Curry 2011; Geis 2001; LaFree & Gruenewald 2018; Young & Kearns 2017; Valasik & Philips 2017
2	Structuur	Valasik & Philips 2017; Phillips & Kamen 2014; Schmidt 2010; Densley 2013; Levitt & Venkatesh 2000; Stephenson 2015; Van der Hulst 2008

#### *1. Inspelen op een groepsgevoel*

Een eerste belangrijke overeenkomst is dat zowel terroristische als criminele organisaties in de kern sociaal van aard zijn (Curry 2011, p.98-99; De Bie 2016). Het zijn geenszins individuele ondernemingen: in beide gevallen zijn leden afhankelijk van de collectieve en morele steun van hun 'kameraden', de sociale identificatie met de groep, en vooral immateriële beloningen en betekenis die aan het groepslidmaatschap kunnen worden ontleend (Geis 2001; De Bie 2016; Roks e.a. 2017). Zelfs een individuele criminele daad van een lid van een criminele of terroristische organisatie is een reflectie van die groepscontext: zowel leden van criminele bendes als leden van terroristische organisaties zouden hun onwettelijke daden nooit uitvoeren als er geen sprake was van kameraadschap onderling. In zowel terroristische als criminele organisaties zijn groepsgevoel en kameraadschap noodzakelijke bestanddelen. In theoretische termen zijn beide organisaties daarmee te typeren vanuit concepten als 'self control' en groepsdruk (Geis 2001; zie ook De Bie 2016; LaFree & Gruenewald 2018; Young & Kearns 2017; Valasik & Philips 2017). Een belangrijke risicofactor voor zowel het ontstaan van radicale opvattingen als voor daadwerkelijk radicaal gedrag, is daarom het effect van zgn. deviante of radicale peers in iemands directe omgeving (Wolfowicz e.a. 2019, p.21). Onderzoek van Bergema en van San (2019, p.649) laat zien dat 65,5 procent van de Nederlandse IS-uitreizigers naar Irak/Syrië al vriendschappelijk verbonden was met andere uitreizigers. Daarnaast was 48,2 procent al verbonden via familierelaties (Bergema & van San 2019, p.649).

## 2. Structuur van de organisatie

Onderzoekers zien in de tweede plaats ook overeenkomsten in de structuur van sommige criminele groepen en van sommige terroristische groepen. Zij beschrijven daarbij de trend waarin terroristische groepen hun gecentraliseerde, verticale, hiërarchische opbouw met strakke bevelstructuren transformeren naar meer gedecentraliseerde netwerken. Terroristische organisaties werken daardoor veel meer met losse verbindingen en onafhankelijk van elkaar opererende cellen of vleugels die kunnen opereren zonder dat centrale sturing plaatsvindt. Hoewel deze werkwijze niet kenmerkend is voor criminele organisaties per se, komt het in grote lijnen wel overeen met die van straatbendes in het bijzonder (Valasik & Philips 2017, p.194; zie ook Phillips & Kamen 2014; Schmidt 2010). Zo is IS een voorbeeld van een terroristische organisatie die qua structuur lijkt op georganiseerde bendes (Densley 2013; Levitt & Venkatesh 2000; Stephenson 2015). IS is hiërarchisch georganiseerd met duidelijk afgebakende bevelsstructuren, maar de totale groep heeft een diffuse structuur die flexibiliteit en veerkracht mogelijk maakt (Valasik & Philips 2017, p.199). Van der Hulst (2008, p.26-27) omschrijft de overeenkomende structuur tussen criminele organisaties en terroristische organisaties in de Nederlandse context als volgt:

*"de georganiseerde misdaad in Nederland [...is] geen 'mammoet'-organisatie maar een logistiek web waarbinnen kleinere, hechte criminele netwerken actief zijn (Kleemans e.a. 2002; Klerks 2001). Welke criminele 'cel' op welk moment actief is kan zeer vluchtig zijn [...] Ook terroristische netwerken kenmerken zich door cellulaire (en geen hiërarchische) structuren. Lokale cellen opereren steeds vaker op eigen initiatief of als entrepreneurs. De terroristische cellen kunnen worden gekenschetst als sterk cohesieve groepen met veel alternatieve relaties die niet afhankelijk zijn van het functioneren van een enkele persoon. De stabiliteit van een terroristisch netwerk schuilt juist in de kracht van losse structuren [...Net zoals bij criminele organisaties brengt] het oprollen van een cel het voortbestaan van de [terroristische] organisatie niet in gevaar".*

### Verschillen op organisatieniveau

**Tabel 5.** Verschillen tussen terroristische en criminele organisaties of netwerken.

	Vershil	Bronnen
1	Type doelen	Curry 2011; Valasik & Philips 2017; Makarenko 2004
2	Rol geloofssysteem	LaFree & Gruenewald 2018; Vila & Sauvage 2011; Perry & Hasisi 2015
3	Tijdshorizon	Valasik 2017

#### 1. Type doelen

Als het gaat om verschillen tussen terroristische en criminele organisaties, valt in de eerste plaats op dat het type doelen waar de organisaties zich op richten wezenlijk verschilt. Curry (2011, p.102) geeft aan dat de moeilijkheid van samenwerking tussen criminele bendes en terroristische organisaties vooral ook in dit verschil zit (zie ook Hutchinson & O'Malley 2007). In lijn met de uiteenlopende motieven van individuele daders (zie boven), zien we dat waar criminele organisaties vaak pragmatisch en winstgedreven te werk gaan, terroristische organisaties eerder ideologische,

politieke en religieuze doelen hebben (zie ook Valasik & Philips 2017, p.192-193). Als er al samenwerking is tussen de groepen, is dit dan ook veelal gebaseerd op de pragmatische insteek dat het voor terroristen 'kostenefficiënt' kan zijn om experts van buiten de eigen groep in te huren bij het ondernemen van criminele activiteiten (Arias & Hussain 2016). In een rapport van de Verenigde Naties wordt dit verschil geïdentificeerd als 'profit versus principles' (United Nations 2005, p.5, in: Curry 2011). Als criminele organisaties zich al bezighouden met politiek, dan gaat dit niet om politieke doelen op zichzelf, maar om het veiligstellen van de operationele omgeving. Politiek is dan een middel, geen doel (Makarenko 2004). De inbedding van terroristische groepen in een culturele geloofsstructuur zou bijdragen aan de steviger organisatie van veel terroristische organisaties in vergelijking met die van criminele bendes. Immers, individuen en zelfs staten kunnen loyaal zijn aan het bredere normatieve systeem binnen terroristische organisaties en steun geven. Daartegenover staat de op winst gerichte focus van straatbendes, die een minder brede aantrekkingskracht heeft omdat het geen appèl doet op dieperliggende waarden uit een culturele geloofsstructuur (Curry 2011, p.103-105, 108). Ook Vila en Sauvage (2011, p.72) wijzen erop dat terroristische organisaties een deel van het groepsgevoel ontleen aan een gedeeld doel of 'zaak' waarvoor wordt gestreden, terwijl straatcriminelen veel minder hechte banden met specifieke gemeenschappen of een bepaald doel hebben.

## *2. Rol van geloofssystemen*

Een tweede verschil tussen terroristische en criminele organisaties volgt uit het verschil in doelen en heeft betrekking op de rol van geloofssystemen. Terroristische organisaties en in het bijzonder jihadistisch terroristische organisaties werken vanuit een inherent andere basis dan criminele organisaties. Anders dan bij criminele organisaties is de visie en missie – om het in organisatietermen te formuleren – bij terroristische organisaties gebaseerd op een geloofsconstructie of verhaal dat de sociale structuur bepaalt. In dat verhaal gaat het over zaken als het paradijs en martelaarschap of de gewenste inrichting van de samenleving en/of de staat. Die verhalen zijn bepalend in de percepties die daders hebben van kansen en bedreigingen, en voor hun bereidheid om bepaalde strategieën in te zetten – zoals zelfmoordterrorisme. In de missie en visie past zelfmoordterrorisme in het verhaal van het leveren van een bijdrage aan het algemeen belang (LaFree & Gruenewald 2018, p.3; Vila & Sauvage 2011, p.72; Perry & Hasisi 2015).

## *3. Tijdshorizon in organisatiestrategie*

Een derde verschil tot slot dat in de literatuur naar voren komt ten aanzien van criminele en terroristische organisaties, en aansluit bij de hierboven genoemde verschillen, is de tijdshorizon waarmee de organisaties werken. Valasik en Philips (2017) zetten de lange-termijn planning en coördinatie van terroristische organisaties af tegen die van straatbendes. Hij concludeert dat straatbendes veel impulsiever zijn in hun gedrag, meer gericht op korte-termijn bevrediging van behoeften – en daarmee minder ingericht op de lange-termijn. Overigens is het de vraag of dit verschil ook opgaat als we het niet over straatbendes hebben, maar over georganiseerde criminele groepen in bijvoorbeeld de drugscriminaliteit. Zo wijzen experts erop dat bij georganiseerde misdaad steeds meer de vorm van netwerkorganisaties te zien is, waar ad hoc expertise wordt ingehuurd voor werkzaamheden die op dat moment nodig zijn. Er ontstaat bovendien ook

vermenging van netwerken. In de literatuur hebben we daar echter geen verdere informatie over gevonden.

### ***3.4.3 Overeenkomsten en verschillen ten aanzien van de daad***

Ten aanzien van de daad, dat wil zeggen criminaliteit of terrorisme, beschrijven we hierna enkele aanvullende overeenkomsten of verschillen. Eerdergenoemde overeenkomsten en verschillen die naar voren zijn gekomen in de definiëring en conceptualisering van de begrippen, zoals bijvoorbeeld dat beide een vorm van criminaliteit zijn dan wel met criminaliteit gepaard gaan, beschrijven we hier niet nogmaals.

#### ***Overeenkomsten ten aanzien van de daad***

**Tabel 6.** Overeenkomsten tussen terrorisme en criminaliteit ten aanzien van de daad.

	<b>Overeenkomst</b>	<b>Bronnen</b>
1	Modus operandi	Makarenko 2004; Hutchinson & O'Malley 2007; Basra & Neumann 2016; GCTF 2018; Valasik & Philips 2017
2	Internationaal karakter	LaFree & Dugan 2009
3	Zelfmoord	Capelan 2015; Enders e.a. 2011; Liem e.a. 2017
4	Sociale impact	LaFree & Gruenewald 2018; Young & Kearns 2017; Curry 2011
5	Cyberspace	Luijff 2014; Sampson 2014

#### ***1. Criminele en terroristische modi operandi***

Een eerste overeenkomst tussen criminele en terroristische daden, heeft betrekking op de modus operandi. Bij de beschrijving van de 'crime-terror-nexus' gaven we al aan dat criminaliteit in alle gevallen een rol speelt, ongeacht of een groep primair als crimineel of terroristisch aan te merken is. Vooral na de Koude Oorlog zijn vanwege de afnemende steun van staten, criminele activiteiten een belangrijke bron van inkomsten geworden voor terroristische organisaties (Arais & Hussain 2016; Makarenko 2004). Inkomsten uit criminele activiteiten winnen daarmee aan belang binnen terroristische groepen (Hutchinson & O'Malley 2007; Basra & Neumann 2016, p.34). Terroristische cellen en criminele cellen werken ook samen (zij het op een vaak tijdelijke, losse manier, zie Hutchinson & O'Malley 2007), en leren daarbij van elkaars modus operandi. In sommige regio's doen terroristen hun voordeel met de criminele achtergronden van degenen die ze hebben gerekruteerd. Ze gebruiken dan bijvoorbeeld criminele expertise over het vervalsen van documenten en het verkrijgen van toegang tot explosieven en wapens. In andere regio's profiteren terroristische cellen van de winst die ze behalen door het smokkelen van onder meer wapens, personen, drugs of door het plegen van bankovervallen. Andersom maken criminele cellen gebruik van de modus operandi van terroristische netwerken. Hoewel ze er doorgaans terughoudend mee zijn (Arias & Hussain 2016), is er bewijs dat criminele groepen proberen door het toepassen van geweld tegen ogenschijnlijk willekeurige burgers om hun territorium veilig te stellen (GCTF 2018, p.1; zie ook: Makarenko 2004), overheden onder druk te zetten om hun beleid te veranderen, verkiezingsuitkomsten te beïnvloeden, en het gedrag van andere criminele groepen te verschuiven (Arias & Hussain 2016), en tot slot als publiek statement om de reputatie van een jeugdbende op te krikken of om lokale burgers te intimideren (Valasik & Philips 2017, p.199).

## *2. Internationaal karakter van de activiteiten*

Een tweede overeenkomst tussen criminele en terroristische activiteiten is het internationale karakter van deze activiteiten. Zowel specifieke criminele activiteiten, in het bijzonder die gerelateerd aan drugs- en menshandel, als terroristische activiteiten gaan geregeld (ook) over internationale grenzen heen (LaFree & Dugan 2009).

## *3. Zelfmoord*

Een derde overeenkomst heeft specifiek betrekking op de vergelijking tussen terroristische daden en moord als criminele daad. Hierbij geldt, zoals Enders e.a. (2011) opmerken, dat in beide gevallen zelfmoord kan volgen op de daad. Dit blijkt ook uit onderzoek naar parallellen tussen 'lone actor' terroristen en 'deranged shooters', oftewel de individuele terrorist en de doorgedraaide geweldpleger: in beide groepen pleegt zo'n 30 tot 40% zelfmoord (Capellan 2015). Overigens vinden Liem e.a. (2017) op basis van een kleine steekproef wel dat zelfmoord meer voorkomt bij 'lone actor' terroristen dan bij moordenaars. Wat daarbij mogelijk meespeelt is dat in elk geval bij (vrouwelijke) islamitische zelfmoordterroristen sprake is van religieuze overtuigingen rond eer en wraak die de bereidheid om zelfmoord te plegen versterken (Alvanou 2007).

## *4. Sociale impact*

Een vierde en laatste belangrijke overeenkomst tussen criminele en terroristische daden is dat beide -soms zeer- schadelijke effecten hebben op het sociaal vertrouwen en de cohesie in een gemeenschap (LaFree & Gruenewald 2018, p.3; Young & Kearns 2017). In beide gevallen is een typische reactie het vergroten van de aanwezigheid van extra 'local control agencies' (Curry 2011, p.98). Dat neemt overigens niet weg dat de grootte van de impact van terrorisme meestal groter is dan die van reguliere criminaliteit, vooral ook omdat terrorisme vaak ogenschijnlijk willekeurige slachtoffers maakt of in elk geval wordt ervaren als zijnde gericht op willekeurige slacht (Agnew 2010; Young & Kearns 2017; zie echter Bakker & De Graaf 2010).

## *5. Cyberspace als opkomende plaats voor criminaliteit en terrorisme*

Vooraf zowel criminele als terroristische daden is de cyberspace een hedendaagse locatie die steeds belangrijk wordt. Cyberspace is toegankelijk voor misdaden van criminele als terroristische aard en de cyberspace wordt door sommigen dan ook wel omschreven als een belangrijke nieuwe 'frontier for policing' (Sampson 2014). In de 'smart cities' van de toekomst zullen vitale structuren kwetsbaarder kunnen worden voor zowel daden van criminelen als terroristen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om 'smart' applicaties in huizen, het zogenoemde 'internet of things', maar ook om de verdere digitalisering van de energie, transport, financiële en medische sector die het doelwit van cyberterrorisme of cybercriminaliteit kunnen zijn of worden (Luijff 2014).

*Verschillen ten aanzien van de daad***Tabel 7.** Verschillen tussen terrorisme en criminaliteit ten aanzien van de daad.

	Vershil	Bronnen
1	Voorbereiding en planmatigheid	Capellan 2015; Chermak & Gruenewald 2015; Gill e.a. 2014
2	Gewenste zichtbaarheid	Lynch 2011; Curry 2011; Young & Kearns 2017
3	Type en aantal slachtoffers	Liem e.a. 2017; Parkin & Freilich 2015; Gruenewald & Pridemore 2012; Capellan 2015
4	Locatie en geografische scope	Capellan 2015; Parkin & Freilich 2015; LaFree & Dugan 2009; Liem e.a. 2017
5	Gebruik van technologie	Lauger & Densley 2017; Roks e.a. 2017; Pyrooz e.a. 2015; Valasik & Philips 2017; Gates & Podder 2015; Hegghammer 2016; Klausen 2015

*1. Voorbereiding en planmatigheid*

Ten aanzien van de daad zijn ook enkele belangrijke verschillen tussen terrorisme en criminaliteit. Zo blijken er belangrijke verschillen te zijn in het voorbereidende gedrag en de mate waarin een systematische werkwijze wordt gehanteerd (Chermak & Gruenewald 2015, p.139). Veel meer dan niet-ideologisch gedreven aanvallen van 'doorgedraaide' massamoordenaars, gaan ideologische gedreven aanvallen gepaard met een grote mate van voorbereiding bijvoorbeeld doordat daders hun plannen met anderen bespreken. Ook de methodische en systematische aanpak van de uitvoering van terroristische daden valt op (Capellan 2015, zie ook Gill e.a. 2014). Deze zeer methodische aanpak verklaart, aldus Capellan (2015), waarom terroristische daden doorgaans ook meer doden en gewonden tot gevolg hebben.

*2. Gewenste zichtbaarheid*

De literatuur laat voorts zien dat criminele en terroristische daden verschillen in de mate waarin de daad zichtbaar of juist verhuuld moet blijven. Waar plegers van 'reguliere' misdrijven zoveel mogelijk onder de radar willen blijven en er alles aan doen om niet geïdentificeerd en opgepakt te worden, zijn terroristen er juist op uit hun daad zo zichtbaar mogelijk te maken om daarmee zoveel mogelijk angst te genereren. Ze zijn ook minder bezorgd over het al dan niet geïdentificeerd worden, gewond raken of opgepakt worden (Lynch 2011, p.164; Curry 2011, p.98). Terroristen zijn dus juist uit op aandacht (Arias & Hussain 2016), krijgen een ego-boost van de media-aandacht voor hun daden en krijgen een verhoogde status als zij door overheid of samenleving als 'terrorist' worden gelabeld (De Bie 2016, p.33). Terroristen willen een groter publiek aanspreken dan alleen het slachtoffer. Hetzelfde geldt voor sommige bende-gerelateerde geweldsmisdrijven, maar de gerichtheid op een breder publiek is daar veel minder gebruikelijk dan bij terroristische daden (De Graaf 2010; De Graaf 2011; Young & Kearns 2017). Het is daarom belangrijk om onderscheid te maken tussen verschillende vormen van criminaliteit in de vergelijking met terrorisme. De georganiseerde misdaad heeft ook in dit opzicht namelijk meer overkomsten met terrorisme dan kleinere vergrijpen<sup>42</sup>. Bij 'simpelere' vormen criminaliteit, bijvoorbeeld bij diefstal, is er over het algemeen geen sprake van een zeer theateraal element. Bij maffia-achtige praktijken en bendes zien we soms wel dat geweld op een zeer theaterale wijze wordt ingezet om macht uit te oefenen en angst te

<sup>42</sup> Interview code: F2V.

zaaien<sup>43</sup>. Dit is in sommige gevallen enigszins vergelijkbaar met terrorisme<sup>44</sup>. Desalniettemin hebben terroristische aanslagen over het algemeen een grotere zichtbaarheid, ook internationaal<sup>45</sup>.

### 3. Type en aantal slachtoffers

Ten aanzien van de daad zien we in de derde plaats dat slachtoffers bij terrorisme op verschillende manieren anders zijn dan die van 'reguliere' criminaliteit. Zo stellen sommige onderzoekers dat 'lone actor' terroristen zich in de regel richten op ogenschijnlijk willekeurige slachtoffers, terwijl moordenaars meestal heel gericht een slachtoffer kiezen (Black 2004; Liem e.a. 2017; zie echter Bakker & De Graaf 2010). Hierin past de observatie dat slachtoffers van niet-ideologisch gemotiveerde moorden vaker kenmerken van de moordenaar spiegelen (zoals jong, strafblad) dan slachtoffers van terrorisme (Parkin & Freilich 2015). Amerikaans onderzoek naar recht-extremistisch terrorisme toont bovendien dat de slachtoffers hiervan vaker man, ouder en niet-blank zijn dan bij 'reguliere' moorden (Gruenewald & Pridemore 2012).

In het algemeen leiden terroristische daden ook tot meer slachtoffers dan 'reguliere' criminele daden (Capellan 2015). Op basis van Europese data laten Liem e.a. (2017) bijvoorbeeld zien dat in hun onderzoek het aantal slachtoffers van terroristische aanslagen varieerde van nul tot 77, terwijl het aantal slachtoffers bij moordaanslagen varieerde van één tot vier.

### 4. Locatie en geografische scope van de daad

Een vierde verschil tussen criminele en terroristische daden betreft de locatie waar de daad plaatsvindt en de geografische scope van de activiteiten. Eerder merkten we al op dat terroristische activiteiten doorgaans plaatsvinden op het internationale speelveld, en in dat opzicht overeenkomen met activiteiten van criminele organisaties rondom drugs- en mensenhandel. Echter, deze vergelijking gaat niet op voor 'gewone' of 'conventionele' criminaliteit, die in de regel vooral lokaal van aard is (LaFree & Dugan 2009). Op dit punt is het dan ook van groot belang om (1) zoals Enders e.a. (2011) aangeven, transnationaal of internationaal terrorisme te onderscheiden van binnenlands terrorisme en (2) alleen te vergelijken tussen specifieke typen terrorisme en specifieke typen (georganiseerde) criminaliteit. En zelfs dan zijn ook bij specifieke vergelijkingen tussen activiteiten nog steeds belangrijke verschillen te zien in de geografische scope. Zo stelt LaFree & Dugan (2009, p.441) dat de mate waarin internationale grenzen worden overschreden bij drugshandel vele malen omvangrijker dan in het geval van terrorisme. Onderzoek in de VS van Smith en collega's (2008) liet zien dat ongeveer de helft van de onderzochte terroristen in een radius van 50km afstand van hun eigen woonplaats een aanslag pleegden. Tegelijkertijd was een bij een vierde van de terroristen juist er ver van de woonplaats, meer dan 1250km. In een vergelijking tussen 'lone wolf' terroristen en zgn. 'deranged shooters' in de VS, pleegden 'deranged shooters' vaker aanvallen op plekken waar ze een directe persoonlijke of professionele band mee hadden (Capellan 2015, p.403). In vergelijking gold dat in mindere mate voor de lone wolf terroristische aanslagen, die vonden vaker plaats op locatie waar de aanslagpleger geen directe persoonlijke of professionele band mee had. Dat hangt samen met de observatie dat slachtoffers van 'lone actor'

---

<sup>43</sup> Interview code: F1B; F2V.

<sup>44</sup> Interview code: F2V.

<sup>45</sup> Interview code: F1E.



terroristen zich vaak buiten bevinden – in een publieke setting- terwijl ‘reguliere’ moorden vaker in een huiselijke setting plaatsvinden (Parkin & Freilich 2015; Liem e.a. 2017).

### *5. Gebruik van technologie*

Een vijfde en laatste verschil richt de aandacht op de technologische vaardigheden en toepassingen van en door terroristische en criminele groepen. Zo zien we in onderzoek dat IS vergelijkt met straatbendes dat IS veel behendiger en bekwaamer is in het gebruiken van de technologie voor haar organisatie. IS gebruikt online forums om mogelijke leden te indoctrineren en rekruteren. Klausen (2015, in Roks e.a. 2017, p.331-332) wijst bijvoorbeeld op de rol die Twitter heeft gespeeld in het rekruteren en indoctrineren van sympathisanten voor de gewapende strijd van IS in Syrië en Irak. IS bouwt daarbij op haar reputatie en kan werken met relatief lage niveaus van interpersoonlijk vertrouwen (Gates & Podder 2015). Ook De Bie (2016) wijst op een verschuiving van face-to-face naar meer online productie en verspreiding van ideologische informatie door terroristen. Straatbendes, daarentegen, blijven vooral afhankelijk van face-to-face contacten bij het rekruteren van nieuwe leden (Valasik & Philips 2017, p.200). Het verschil in gebruik van technologie gaat echter verder dan rekrutering. Ook breder geldt dat de expertise van IS – wat betreft de operatie, het veiligstellen van allianties en het gebruik maken van cybercriminaliteit – ruimschoots die van de gemiddelde straatbende overtreft. In bendes dienen technologische mogelijkheden, en die van internet in het bijzonder, daarentegen niet zozeer instrumentele doelen maar eerder symbolische behoeften (Pyrooz e.a. 2015, in Roks e.a. 2017, p.331-332). Online plekken dienen bij bendes eerder als ‘virtuele straathoek’ waarbij gangleden hun bereidheid en betrokkenheid bij het plegen van zware vormen van geweld benadrukken. Het doel is dan mythevorming van hun criminele groep en vormgeving van collectieve identiteiten (Lauger & Densley 2017, in Roks e.a. 2017, p.331-332).

Op basis van het bovenstaande kunnen we concluderen dat daden van terrorisme gemiddeld genomen een grotere planmatigheid behelzen, terwijl dat bij criminaliteit meer varieert. Daarnaast kent terrorisme doorgaans ook een grotere zichtbaarheid en groter aantal slachtoffers. Gezien de ernst van terroristische misdrijven, zijn er in Nederland na 9/11 dan ook wetten in het leven geroepen om terroristische activiteiten beter – preventief - op te kunnen opsporen (Van Gestel & De Poot 2017, p.507). In algemene termen is het huidige Nederlandse systeem ingericht op de opsporing en vervolging van concreet gepleegde criminaliteit en op concrete verdenkingen en verdachten (Van Gestel & De Poot 2017, p.507). Partijen komen vaak pas bij de politie en het OM in beeld nadat er een feitelijk, concreet incident heeft plaatsgevonden. Echter, wanneer we specifiek kijken naar terrorisme, dan valt op dat er via de brede, integrale aanpak ook meer focus ligt op het voorkómen van criminaliteit (Van Gestel & De Poot 2017, p.507). Het vroegtijdig opsporen van mogelijke risico's en bedreigingen staat hierbij centraal. Hoe ver de executieve bevoegdheden van betrokken organisaties daartoe vervolgens precies mogen gaan staat echter regelmatig ter discussie (De Graaf 2017a; Noordegraaf e.a. 2017).

### 3.5 CONCLUSIE: LESSEN UIT ERVARINGEN MET CRIMINALITEIT EN TERRORISME

In dit hoofdstuk over de *crime-terror nexus* hebben we een gedeelte van deelvraag 1 beantwoord, door systematisch te bezien welke overeenkomsten en verschillen er zijn in de (contextuele) factoren en mechanismen bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme. De bespreking van de *crime-terror nexus* laat een gemengd beeld zien van de mate waarin de personen, de verbanden en de daden overeenkomen dan wel verschillen. Uit de bestudering van de literatuur en gesprekken met (ervarings)deskundigen rijst een complex beeld op van deels *overlappende*, maar op wezenlijke punten ook *unieke* kenmerken en achtergronden van criminaliteit en terrorisme. Deze complexiteit is niet in de laatste plaats gelegen in het feit dat binnen de beide terreinen eveneens grote verschillen bestaan en 'criminaliteit' en 'terrorisme' als generieke groepen dus maar moeilijk met elkaar te vergelijken zijn zonder nadrukkelijk in te zoomen op specifieke subgroepen, niveaus en activiteiten. Bovendien legt naar verhouding veel literatuur zich nadrukkelijk toe op jihadistisch terrorisme en/of radicalisering, terwijl links- en rechtsextremisme relatief minder vaak aan bod komen. Ook dat noopt tot terughoudendheid in het interpreteren van de overeenkomsten en verschillen tussen criminaliteit en terrorisme in bredere zin.

Al met al kunnen we op grond van de vorige paragrafen de volgende conclusies formuleren. Die zijn van belang voor het vervolg van ons onderzoek, te beginnen met welke vormen van criminaliteit en criminaliteitsbestrijding we er (empirisch) uitlichten, om te vergelijken met terrorisme(bestrijding).

- 1. Op specifieke onderdelen lijkt sprake te zijn van een 'crime-terror-nexus', met andere woorden, is er sprake van verwevenheid tussen criminaliteit en terrorisme. Dadergroepen overlappen als het gaat om sociale netwerken, relaties en omgevingen waarin zij zich begeven, en ook de factoren en mechanismen die een rol spelen in beide fenomenen vertonen overeenkomsten. Tegelijkertijd is er ook sprake van duidelijke verschillen en hangt de mate van overlap sterk af van welke subcategorieën precies met elkaar worden vergeleken. De achtergronden, verschijningsvormen en evolutie van de verwevenheid tussen criminaliteit en terrorisme zijn al met al verre van duidelijk. De nexus blijkt een ambigu fenomeen.*
- 2. Zowel op het niveau van daden, individuen, als organisaties/netwerken zijn er overeenkomsten en verschillen tussen criminaliteit en terrorisme. Vooral de verschillen moeten daarbij niet veronachtzaamd worden. Die verschillen betekenen dat de aanpak van zowel terrorisme als criminaliteit op belangrijke punten anders zal zijn, en daarmee mogelijk ook de wijze waarop organisaties samenwerken en leren.*
- 3. De nadruk bij terrorismebestrijding ligt eerder op het opsporen en tijdig verstoren van c.q. optreden in geval van ingrijpende en ideologisch gedreven voorbereidingshandelingen. Dit in tegenstelling tot criminaliteitsbestrijding, waar de focus in de eerste plaats ligt bij repressie en het acteren in reactie op reeds uitgevoerde criminele handelingen.*

4. *In termen van interventievermogen betekent dit dat de doelgerichtheid (dimensie 1) van terrorismebestrijding lastiger te realiseren zal zijn. Tegelijkertijd kunnen legitimiteit en robuustheid (dimensies 2 en 3) sterker zijn, vanwege de emotionele lading van en politieke aandacht voor terrorisme, alsmede bestuurlijk en organisatorisch commitment. Tenzij de urgentie en politieke aandacht wegebt, dan wordt ook lastiger die dimensies van interventievermogen te continueren.*
5. *Dit alles neemt niet weg dat er ook overeenkomsten zijn, en dat criminaliteit en terrorisme sterk met elkaar samenhangen. Dat geldt bijvoorbeeld voor specifieke vormen van zwaardere criminaliteit (zie verder onder, als we de empirische focus van dit onderzoek verder richting geven).*
6. *Of en hoe de overeenkomsten en dus gemeenschappelijkheid van de aanpak van criminaliteit en terrorisme het samenwerken en leren beïnvloeden/kunnen beïnvloeden, vraagt om nadere studie. Maar één ding is duidelijk: samenwerken en leren zullen als het om reflexiviteit gaat gevoelig moeten zijn voor de overeenkomsten en verschillen die geïdentificeerd zijn. In geval van zwaardere criminaliteit lijken criminele organisaties en terroristische netwerken bijvoorbeeld op elkaar, qua groepsgevoel en structuur, maar treden er tevens grote verschillen op, qua doelen, geloofssystemen en tijdshorizonten. Wat dat met samenwerking doet en hoe je dat al lerend in netwerken aanpakt, dat maakt 'krachtige lerende netwerken'.*

Deze constatering dwingen ons in het onderhavige onderzoek in elk geval tot het steeds weer expliciteren van de precieze vergelijking die tussen de terreinen wordt gemaakt. Daarbij is van belang dat de verschillende deelvragen in het onderzoek verschillende afbakening vereisen. Daar deelvraag 2 en 3 (zie p. 9-10) zich richten op de wijzen waarop contraterrorisme kan leren van de aanpak van criminaliteit als het gaat om (netwerk)samenwerking en de organisatie van leren, is het raadzaam ons bij de beantwoording van deze vragen vooral te richten op die gebieden waar de factoren en mechanismen die een rol spelen bij criminaliteit en terrorisme het meest *overeenkomen*. Immers, daar waar criminaliteitsbestrijding mogelijk relevante lessen biedt, zal dit naar verwachting vooral zijn op die terreinen waar de personen, verbanden en activiteiten van criminaliteit en terrorisme gemeenschappelijke kenmerken delen en de organisatie van samenwerking en leren dus 'vertaalbaar' is naar het veld van contraterrorisme. Deelvraag 4 daarentegen gaat over de vraag in hoeverre en onder welke condities de aanpak van terrorisme in Nederland bestuurlijk en organisatorisch (verder) onder te brengen is binnen de aanpak van criminaliteit in Nederland. Bij deze laatste deelvraag is het van belang ons niet alleen of zelfs primair te richten op daar waar de overeenkomsten zitten, maar de beide brede categorieën met alle verschillen daartussen en daarbinnen nadrukkelijk voor ogen te houden om de mate van en condities waaronder inbedding al dan niet mogelijk is goed in kaart te kunnen brengen.

Dit leidt ons ertoe ons bij de beantwoording van deelvragen 2 en 3 die in respectievelijk Hoofdstuk 4 en Hoofdstuk 5 aan bod komen, vooral te focussen op de (netwerk)samenwerking en organisatie van leren rondom *zwaardere categorieën criminaliteit*, zoals High Impact Crimes, mensenhandel en drugscriminaliteit. Hoewel we ons bewust zijn dat lichtere vergrijpen, oftewel

zogenaamde '*petty crimes*' zoals winkeldiefstal, vandalisme e.d., een verbod kunnen zijn van latere zwaardere criminaliteit en/of terroristische activiteiten, is de organisatie van de aanpak van lichtere vergrijpen een andere. Dit verschil in organisatie van de aanpak heeft ook tot gevolg dat de betrokken partijen verschillen, en daarmee de regimes, perspectieven en werkwijzen die een rol spelen in de samenwerking en het leerproces. En dat bemoeilijkt vervolgens een scherpere vergelijking tussen de wijzen van samenwerking en leren in de criminaliteit- en terrorismebestrijding.

Binnen de terreinen 'zwaardere criminaliteit' en 'terrorisme', richten we ons vervolgens op de twee niveaus waarop we de meeste overeenkomsten tussen criminaliteit en terrorisme zien: dat van individuele personen en dat van georganiseerde groepen of cellen. Op deze manier kan worden gekeken of en in hoeverre de (netwerk)samenwerking en organisatie van leerprocessen in de persoonsgerichte aanpak van criminele jongeren die zich schuldig maken aan '*high impact crimes*', alsook de bestrijding van mensenhandel of motorbendes, lessen bieden voor de aanpak van bijvoorbeeld radicaliserende jeugd respectievelijk extreemrechtse terrorismenetwerken.

# 4. (Netwerk-) samenwerking in de praktijk

*Samenwerkingsverbanden verschillen onderling in duur, samenstelling, oriëntatie, aansturing en werking. Niet alleen de 'crime-terror nexus' is ambigu, dat geldt tevens voor hoe de aanpak van terrorisme en criminaliteit feitelijk georganiseerd worden. Binnen de gekozen organisatievorm is het vervolgens cruciaal dat ketenpartners verschillen weten te overbruggen en/of verbinden: verschillende doel- en taakstellingen, uiteenlopende regimes, contrasterende c.q. strijdige ideologieën en perspectieven, verschillende professionele werkwijzen, en verschillende belangen en machtsposities. Bepalend daarbij zijn zowel een flink aantal randvoorwaarden, stimulansen, en mechanismen. Wat betreft randvoorwaarden en stimulansen geldt allereerst het cruciale belang van voldoende menskracht en tijd om vertrouwensrelaties op te bouwen. Voor de motivatie van professionals is vooral een gedeeld perspectief op het probleem en de aanpak van groot belang, alsmede voldoende identificatie van alle partners met dat perspectief. Effectieve netwerksamenwerking vraagt daarnaast om een specifiek type professional, die het vermogen heeft om reflexief en conceptueel te denken en zich kan verplaatsen in de perspectieven, belangen en posities van anderen. Ook passende institutionele condities en stimulansen zijn cruciaal voor succesvolle (netwerk)samenwerking. In het bijzonder betreft dat: een passend organisatorisch ontwerp; leiderschap; aandacht, urgentie en prioriteit; voldoende middelen; duidelijkheid over spelregels en rollen; en gevoelde incentives in de moederorganisaties om samen te werken over de eigen organisatiegrenzen heen. Met behulp van interactieve en communicatieve mechanismen kan de samenwerking worden gebouwd, gestuurd en gaande gehouden. Hierbij is vertrouwen essentieel, als ook open en inclusieve communicatie – met inclusief taalgebruik.*

## 4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 zijn we uitgebreid ingegaan op wat er tot dusver bekend is over netwerksamenwerking en -leren in het algemeen en meer in het bijzonder als er *wicked problems* zoals criminaliteit en terrorisme spelen. Om te bekijken hoe netwerksamenwerking rond terrorismebestrijding kan worden versterkt, is van belang de lessen uit de literatuur nader te valideren, illustreren en contextualiseren. In dit hoofdstuk doen we verslag van de wijze waarop de netwerksamenwerking rond zowel de criminaliteits- als terrorismebestrijding in de praktijk verloopt volgens directbetrokkenen. Door concrete ervaringen met netwerksamenwerking rond

terrorisbestrijding te vergelijken met dergelijke samenwerking binnen de criminaliteitsbestrijding, bieden we meer inzicht in hoe de in hoofdstuk 2 besproken regimes, perspectieven, werkwijzen en belangen binnen netwerksamenwerking kunnen worden overbrugd om krachtig interventievermogen te creëren.

We kijken daarbij achtereenvolgens naar de organisatievormen die dergelijke netwerksamenwerkingen aannemen, de werking van interactieve en communicatieve mechanismen en de randvoorwaarden die voor krachtige samenwerking van belang blijken in de praktijk. We sluiten het hoofdstuk af met een beschouwing van de belangrijkste lessen uit de aanpak van criminaliteits- en terrorisbestrijding voor de versterking van netwerksamenwerking binnen terrorisbestrijding.

## 4.2 VEELVORMIGE (NETWERK)SAMENWERKING

De samenwerkingsverbanden in terroris- en criminaliteitsbestrijding zijn allereerst veelvormig te noemen. We komen een grote variëteit aan kleinere en grotere samenwerkingsverbanden tegen, die van kortstondige of langdurige aard zijn. Samenwerkingen blijken op zowel de lagere als de hogere niveaus van de betrokken organisaties zichtbaar, maar ook *tussen* de verschillende niveaus. Daarnaast zien we allerlei samenwerkingen tussen verschillende sectoren en werkvelden op het gebied van onder andere veiligheid, rechtspraak, het sociale domein, de zorg en onderwijs. Iedere partij in het netwerk neemt deel vanuit een eigen voorgeschiedenis, vooropleiding en expertise. Daaraan gekoppeld zien we ook verschillende perspectieven, bevoegdheden en organisatieculturen. Zoals één van de respondenten opmerkte over de verschillen tussen de veiligheidssector en de zorgsector: *“Wij vinden iedereen een boef en zij vinden iedereen een patiënt”*.<sup>46</sup> Met het oog op de verschillende expertises en sectoren kan er dan ook sprake zijn van een zekere ‘verkokering’.<sup>47</sup> Desondanks wordt er op allerlei wijzen samengewerkt. Een andere respondent verwoordde het als volgt: *een mooie smeltkroes van ideeën en ervaringen, maar ook een mengmoes van culturen. En in de samenwerking merk je daar dan wat van. En dat heeft natuurlijk alles te maken met de vorming van die mensen*.<sup>48</sup>

Tabel 8 toont een aantal voorbeelden van samenwerkingsverbanden op het gebied van terrorisbestrijding die zoal genoemd zijn in de interviews. Deze veelvormigheid van samenwerkingen geeft aan dat enige voorzichtigheid geboden is bij het trekken van conclusies over ‘dé samenwerking’ in netwerken in algemene zin. Dit hoofdstuk beschrijft inzichten op basis van ervaringen van directbetrokkenen in een scala van uiteenlopende samenwerkingsverbanden rond terroris en criminaliteit. Wel merken we op dat we relatief veel professionals hebben gesproken die kennis van en/of ervaring hebben met samenwerking op lokaal niveau, in het bijzonder rond multidisciplinaire casusoverleggen, meestentijds onder het dak van het Veiligheidshuis.

---

46 Interview F2W.

47 Interview F2W.

48 Interview F3E.

In het scala aan samenwerkingsvormen dat we tegenkomen in het onderzoek (zie tabel 8) – op verschillende niveaus en geregeld ook rond specifieke thema's – neemt het lokale casusoverleg een centrale plaats in.

*“We zijn een heel modern land. Het grote verschil [met veel andere landen] is dat wij in Nederland de lokale verantwoordelijkheid heel serieus nemen. Dus een lokaal bestuur mag zo'n casusoverleg initiëren; de nationale overheid moet erop vertrouwen dat het lokaal goed gaat. Daar is Nederland heel ver mee.”<sup>49</sup>*

**Tabel 8.** Voorbeelden van samenwerking in terrorisme- en criminaliteitsbestrijding

Besluitvormende groepen	Centrum-organisatie	Operationele teamorganisatie
<p><i>CT Landelijk → Gezamenlijk Comité Terrorismebestrijding (GCT)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Afstemming nationaal contra-terrorisme-beleid</li> <li>• ~20 directeuren beleidsmatige en operationele organisaties</li> </ul> <p><i>Multidisciplinair casusoverleg</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bespreking breder beleid en specifieke casussen op lokaal niveau</li> <li>• Persoonsgerichte aanpak van radicaliserende personen</li> <li>• Gemeente, politie, OM, sociale diensten &amp; eventueel NCTV</li> </ul> <p><i>Team Dreigingsmanagement (TDM)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verminderen dreiging die uit kan gaan van een Potentieel Gewelddadige Eenling (PGE)</li> <li>• Onderdeel van Nationale Politie, multidisciplinair team met GGZ-psiater, recherchepsychologen, politie.</li> </ul>	<p><i>Lokale Veiligheidshuizen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrale, probleemgeoriënteerde aanpak ter bevordering van de sociale veiligheid</li> <li>• Gemeenten, OM, politie, Raad voor de Kinderbescherming &amp; reclassering</li> </ul> <p><i>RIEC/LIEC</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Helpen overheidsdiensten en maatschappij om criminele ondermijning te stoppen</li> <li>• Gemeenten, provincies, OM, politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, Inspectie SZW, KMar, IND, UWV &amp; NVWA</li> </ul> <p><i>Financial Intelligence Unit (FIU)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter voorkoming en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering</li> <li>• Samenwerking tussen FIU-Nederland en ketenpartners zoals o.a. DNB, AFM, Belastingdienst &amp; OM</li> </ul> <p><i>Landelijk Operationeel Coördinatiecentrum (LOCC)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faciliteren efficiënte en samenhangende aanpak van operationele diensten bij crisissituaties</li> <li>• Samenwerking met o.a. politie, KMar &amp; veiligheidsregio's</li> </ul>	<p><i>Wijk-, buurt- of gebiedsgerichte teams</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrale teams bestaande uit variabel aantal partners</li> <li>• Variërend van vorm en inhoud</li> <li>• Zoals wijknetwerken in het kader van 'Rotterdam Groeit'</li> </ul> <p><i>13Oceans (Amsterdam)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Focus op mensenhandel</li> <li>• Integraal onderzoek door politie, justitie, gemeente, Leger des Heils, RvdK &amp; Comensha</li> </ul> <p><i>Top600 (Amsterdam)<sup>50</sup></i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrale aanpak van plegers van High Impact Crimes (HIC)</li> <li>• Politie, OM, GGD &amp; het Preventief Interventie Team</li> </ul> <p><i>RIEC/LIEC</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bespreking specifieke cases van criminele ondermijning</li> <li>• Gebruikmakend van expertise van ketenpartners</li> </ul>

Dit multidisciplinaire casusoverleg fungeert als zogenaamde 'besluitvormende groep' (zie literatuurstudie); het overleg biedt een plaats voor professionals van verschillende organisaties om elkaar regelmatig te ontmoeten, te discussiëren en besluiten te nemen. Het casusoverleg is "een structuur voor effectieve samenwerking en kennisdeling, waarin partners vanuit hun eigen

49 Interview F2D

50 De Top600 is een lijst van 600 personen die de afgelopen jaren relatief veel high-impact delicten hebben gepleegd. Het gaat dan om overvallen, straatroven, woninginbraken, zware mishandeling, openlijke geweldpleging en moord/doodslag. Om de high-impact delicten terug te dringen, werkt de gemeente o.a. samen met de politie, het openbaar ministerie, de GGD, en het Preventief Interventie Team. Iedere persoon op de Top600 lijst heeft een regisseur die de juiste zorg en straf regelt. Bron: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/top600/>

verantwoordelijkheden, maar onder regie van de gemeente [of een andere partij], samen plannen maken. De multidisciplinaire setting zorgt ervoor dat de juiste kennis en expertise aan tafel zit.<sup>51</sup> Hier komen lokale, regionale en nationale partijen samen; partijen zijn gezamenlijk in staat om (een combinatie van) bestuurlijke, stafrechtelijke en/of zorgmaatregelen te nemen.<sup>52</sup> In gevallen van radicalisering heeft men bijvoorbeeld ook de optie om een theoloog in te schakelen.<sup>53</sup> Bij ieder individueel geval – iedere ‘casus’ – wordt nagegaan welke combinatie van maatregelen de dreiging die uitgaat van het betreffende individu effectief kan verminderen.<sup>54</sup> De partijen stellen na weging van de bekende signalen een integraal plan van aanpak op maat op om verdere radicalisering te voorkomen.<sup>55</sup> Per casus is er normaliter een voorzitter of casusregisseur, die als trekker het overzicht houdt. Centraal staat steeds de casusgerichte focus: *waar staat die specifieke cliënt nu, wat zien wij als belangrijke onderwerpen, waar moeten we iets mee, wat is belangrijk (werk, schulden, opleiding, etc.)*.<sup>56</sup> Zoals verschillende respondenten aangeven is het casuoverleg ontwikkeld om bij radicaliserende personen vroegtijdig te kunnen interveniëren.<sup>57</sup> In de jaren daarvoor bestond de integrale benadering al wel, maar structurele informatiedeling is middels het casuoverleg uitgebreid.<sup>58</sup>

Hoewel dit onderzoek zich richt op de vraag hoe de (netwerk)samenwerking rond *terrorisme*bestrijding kan leren van die samenwerking bij *criminaliteits*bestrijding, delen respondenten wisselende observaties over wie van wie kan leren. Waar enerzijds wordt gesteld dat de gefocuste en in de afgelopen jaren met urgentie opgezette netwerksamenwerkingen rond *terrorisme*bestrijding fungeren als voorbeeld voor *criminaliteits*bestrijding, redeneren andere respondenten juist dat de terrorismeaanpak op lokaal niveau gebruik maakte van ervaringen en structuren van criminaliteitsbestrijding:

*“Bij de persoonsgerichte aanpak (PGA) [radicalisering] hebben we een vrij geprotocolleerde samenwerking die erg lijkt op de top-600. (...) We hebben drie overleggremia, vergelijkbaar met de top-600. Daar hebben we het ook van afgekeken. We hebben een IVG, dat is de Informatie Verzamel Groep, een soort weegploeg. (...) Dan hebben we het Programma Team Overleg (PTO). Daar wordt het beleid voor de aanpak besproken. In het PTO worden ook alle meldingen die door de IVG komen op tafel gelegd en wordt besproken of we ze opnemen in de aanpak. En in het PTO worden alle uitstroom ter besluitvorming en plannen van aanpak vastgesteld. Als ik het heel formeel zeg, dan wordt daar het definitieve advies bepaald, want het uiteindelijke besluit ligt bij de burgemeester. Dan hebben we nog het Integraal Toets*

51 Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020, p. 14.

52 <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit/interventies/multidisciplinair-casusoverleg>.

Deelnemers zijn bijvoorbeeld (maar niet uitputtend): kernpartijen (gemeente, politie en OM), casuspartijen (Raad voor de Kinderbescherming en Reclassering Nederland) en externe casuspartners (diverse (zorg)organisaties).<sup>52</sup>

53 Interview F2L.

54 Brief van de regering aan de Tweede Kamer, Notitie 'Integrale aanpak terrorisme'. Publicatiedatum 28 november 2017, Kenmerk 29754, nr. 436.

55 Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020.

56 Interview F2L.

57 Interview F1E.

58 Interview F1E.



*en Advies Team (ITAT), een kwaliteitsclub met ervaren mensen van de kernpartners; daar zitten ook de casusregisseurs en zij brengen daar hun dilemma's en vragen rondom casuïstiek in. Daar worden ook de plannen van aanpak vastgesteld en voorstellen voor uitstroom besproken. Het PTO is dus min of meer het besluitvormend orgaan, de IVG is de weegploeg en de ITAT is het kwaliteitsorgaan.<sup>59</sup>*

Overigens kennen lang niet alle gemeenten een dergelijke gestructureerde aanpak voor de aanpak van criminaliteit zoals in het citaat hierboven. Bovendien gelden lokale casuoverleggen rond radicalisering juist ook geregeld als inspiratiebron voor samenwerking op andere terreinen van criminaliteit. Op dit punt komen we later in het hoofdstuk terug, als we nader ingaan op passende organisatievormen en -structuren als stimulans voor succesvolle samenwerking.

Het *aantonen* van het succes (c.q. de bijdrage aan interventievermogen) van deze multidisciplinaire samenwerking blijkt op plekken een worsteling, al geven directbetrokkenen aan niet te twijfelen aan de noodzaak en bijdrage van deze manier de netwerksamenwerkingen:

*“Ons wordt vaak gevraagd het succes van die [samenwerkingsaanpak]. Dan gaat het er niet om dat iemand helemaal op het goede pad is; dat is soms lastig als iemand als een derde van zijn leven in de gevangenis heeft gezeten. Het gaat vooral om die integrale mindset, dat je informatie deelt, dat je dezelfde kant op werkt. Dat werkt als eye opener. De politie en jeugdzorg, die gaan zaken ontdekken, waardoor ze elkaars' werkprocessen aanpassen. (...) Daardoor ga je echt anders kijken. Ik ben daardoor zelf ook echt veranderd. Door dit werk raak je beter geschoold om te zien wat er nog meer nodig is, om als je iemand straf ook die zorg – na detentie – te doen. Hoe zorg je dat iemand de juiste dingen aangeboden krijgt, met de informatie van alle partijen? Het kun je dat beter laten aansluiten op elkaar?”<sup>60</sup>*

*“Het grote verschil met wat ik gewend was: [door de samenwerking] moest je leren denken vanuit de cliënt, in plaats van je eigen organisatie. We waren voorheen niet echt klantgericht. We waren veel meer probleemgericht: iedereen kijkt naar zijn eigen stukje. Nu we met elkaar aan tafel zitten staat de cliënt centraal – het is veel klantgerichter.”<sup>61</sup>*

Kortom, in het onderzoek zien we in de voorbeelden een veelvormigheid aan samenwerkingsverbanden over organisatiegrenzen heen, zowel rond terrorisme- als rond criminaliteitsbestrijding. De meest terugkomende en centrale vorm is het multidisciplinaire casuoverleg op lokaal niveau (bv. Top600, PGA, casuoverleg Radicalisering), waarbij de overleggen rond radicalisering op een enkele plek zijn geënt op al ontwikkelde aanpakken rond andere vormen van criminaliteit, maar op andere plekken juist gelden als voorbeeld voor de aanpak van criminaliteit. Ondanks de tekortkomingen en complexiteit van de samenwerking in de praktijk

---

59 Interview F2AC

60 Interview F2H

61 Interview F2Z

(waarover verderop in dit hoofdstuk meer) twijfelen directbetrokkenen niet aan de bijdrage van de casusoverleggen aan interventievermogen.

## 4.3 KERNMECHANISMEN IN SAMENWERKING

In deze paragraaf zoomen we in op criteria die het samenwerkingsproces zélf al dan niet succesvol maken (zie hoofdstuk 2, figuur 5). We bespreken allereerst interactieve mechanismen, die betrekking hebben op de interactie tussen de partners: werken betrokkenen ‘écht’ samen en zijn er relevante en stevige connecties tussen de partners? In essentie gaat het dan om onderling vertrouwen. Nauw daaraan gerelateerd zijn, ten tweede, de communicatieve mechanismen: de aanwezigheid van open en inclusieve communicatie in en vanuit het samenwerkingsverband. De reflexieve mechanismen hebben vooral betrekking op leren. Omdat leren een centraal onderdeel in de vraagstelling van het onderzoek is, komen resultaten over reflexieve mechanismen apart aan bod in hoofdstuk 5.

### 4.3.1 *Interactieve kernmechanismen*

Weinig verrassend, maar daarom niet minder relevant, is het zeer breed gedeelde belang dat respondenten hechten aan het opbouwen en onderhouden van vertrouwen.<sup>62</sup> Zo merkt een respondent op:

*“Er moet sowieso vertrouwen zijn en dat is soms wel even zoeken (...). Als je met partijen zit die je al langer kent, die je vaker tegenkomt, dan merk je gaandeweg – als het goed is – zo’n vertrouwensrelatie.”<sup>63</sup>*

Zowel in samenwerkingen rond terrorismebestrijding als rond criminaliteitsbestrijding komt in de gesprekken herhaaldelijk het grote belang van een langere periode van vertrouwensopbouw terug, en daarmee het voor de samenwerking schadelijke effect van een groot verloop van betrokken professionals. Zo beamen respondenten die betrokken zijn bij samenwerking rond terrorismebestrijding:

*“[Ik merk] dat het helpt om elkaar elke maand te zien en gewoon elke maand te spreken, knelpunten door te nemen. Dat je daardoor gewoon langzaam maar zeker wat meer naar elkaar toe groeit en meer vanuit dezelfde basis opereert.”<sup>64</sup>*

*“Het blijkt heel belangrijk dat je vaste mensen aan tafel hebt zitten. Als mensen er langer zitten, dan ontstaat er een sfeer van vertrouwen, dan weet je dat er goed met informatie wordt omgegaan, dan weet je dat mensen zich houden aan juridische grondslagen. Het helpt als je continu in dezelfde ogen kijkt.”<sup>65</sup>*

62 Interview F2W; F2AE; F2AF; F2AL; F2D; F2E; F2I; F2J; F2K; F2L; F2AN; F2AD.

63 Interview F2L.

64 Interview F2AC

65 Interview F2AL

*“Met name vertrouwen. Als je het maar lang genoeg met de zelfde mensen blijft doen. (...) Als je elkaar vaak genoeg ziet dan ben je bereid om net dat ene zinnetje meer te zeggen, wat je normaal niet zou doen. (...) Zo drink ik ook geregeld een bakje koffie met [iemand van organisatie X]. Dan zeg ik: soms deel ik dingen niet met jou. Dat vind ik heel vervelend, maar het kan echt niet. Want dan loopt er een onderzoek. Maar vertrouw je mij nog wel? En dan zegt ze: ja, ik vertrouw je. Die [vraag] stellen we elkaar regelmatig.”<sup>66</sup>*

Respondenten die betrokken zijn bij samenwerkingen rond criminaliteit delen dezelfde ervaringen:

*“Je ziet wel dat men sneller die stap maakt en zegt: ‘oké, ik weet niet precies wat er uitkomt, maar ik heb het vertrouwen dat die andere partijen ook gecommitteerd zijn en hun best doen, en daarom stap ik er in. Dat zie ik meer nu dan in het verleden, dus vertrouwen is een belangrijke factor. (...) Het feit dat het allemaal goed werkt: je brengt allerlei mensen fysiek bij elkaar, die leren elkaar kennen, die gaan elkaar aardig vinden, want die staan ook met elkaar bij het koffiezetautomat. Je bouwt daarmee heel snel dat grote begrip vertrouwen. Want hoe meer je elkaar vertrouwt, hoe makkelijker je ook die informatie met elkaar uitwisselt.”<sup>67</sup>*

*“Ik denk dat een heel belangrijk element is: ken je de ander? En dat heeft te maken met vertrouwen. Dus als je in zo’n ogenschijnlijke patstelling zit en ik zeg: maar ik vertrouw het toch niet, ik vind niet dat we dit nu kunnen laten schieten, ik heb er geen goed gevoel bij. Dan, alhoewel die politieman als casemanager denkt: wat een flauwekul, wat een onzin. Die zal alsnog denken, omdat hij mij dan kent, van: oké, dan gaan we er verder mee.”<sup>68</sup>*

Krachtige samenwerking vraagt dus niet alleen om een consistente betrokkenheid en inzet van organisaties, maar dus ook om stabiliteit in de *personen* die namens de organisaties deelnemen. Verschillende respondenten geven aan dat het succes qua vertrouwen en samenwerking bovendien ook afhangt van hoe individuele personen in de verschillende organisaties op dat moment een bepaalde functie vervullen.<sup>69</sup> De individuele invulling van een functie speelt dus een duidelijke rol in het slagen van samenwerkingsverbanden. Zoals één van de respondenten het treffend verwoord:

*“Als je gaat kijken van waarom werkt die samenwerking nou met die organisaties wel en met diezelfde organisaties daar niet, waar zit dat ‘m dan in? Dan is het negen van de tien keer, dat heeft met mensen te maken.”<sup>70</sup>*

Qua interactieve mechanismen wijzen de interviews tot slot op het belang van een zekere wederkerigheid in de onderlinge contacten. Over en weer moeten partners het idee hebben dat hun

---

66 Interview F2D

67 Interview F2AE

68 Interview F2J

69 Interview F2AD; F2AE; F2E.

70 Interview F2AE.

inspanningen serieus worden genomen door de andere betrokkenen. Op het gebied van terrorismefinanciering, georganiseerde criminaliteit en witwaspraktijken haalt een aantal respondenten voorbeelden van publieke-private samenwerking aan. Sommige private partijen doen hun best om de nodige informatie te delen, die vervolgens op verschillende plekken binnen de overheid terecht komt. Niet altijd horen die private partijen terug wat ermee gebeurd is of hoe relevant die informatie precies was. Verondersteld mag worden dat dit op voorhand bij de betrokken partijen bekend is en het delen wegens wettelijke beperkingen en risico's (lekken, privacy) niet altijd mogelijk is. Niettemin kan het private partijen het gevoel geven dat er geen sprake is van wederzijds begrip en vertrouwen, en men onvoldoende bereidwilligheid is om echt als partners te opereren. Bovendien leren private partijen door de gebrekkige terugkoppeling niet wat nu wel en niet nuttige informatie is geweest om te delen<sup>71</sup>. Dit belemmert toekomstige samenwerking<sup>72</sup>, en doet daarmee afbreuk doen aan het interventievermogen van het samenwerkingsverband. Het lijkt daarom zinvol om zoveel mogelijk helderheid te bieden over wanneer en waarom het delen van informatie wettelijke beperkingen kent, zodat voldoende begrip voor de bijzondere positie van de betrokken partners kan worden gekweekt.

#### 4.3.2 *Communicatieve kernmechanismen*

Nauw gerelateerd aan de interactieve mechanismen zijn de communicatieve mechanismen (zie hoofdstuk 2). In de gesprekken noemen respondenten tal van voorbeelden van het nut en de noodzaak van dergelijke mechanismen voor interventievermogen. Drie zaken horen we daarbij het meest terug: ten eerste de noodzaak van een iteratief, zoekend proces met inclusieve communicatie, ten tweede het sterke narratief rond terrorisme (meer dan bij criminaliteit) en ten derde de (blijvende) worsteling met informatiedeling.

Het cyclische, iteratieve proces, dat nauw verwant is aan de opbouw van vertrouwen (c.q. interactieve mechanismen), omschrijft één van de respondenten als volgt:

*“Die samenwerking liep traditioneel stroef. We zijn toen met een aantal mensen begonnen om effecten te definiëren, zonder dat we naar die [afzonderlijke] belangen kijken. We proberen onze mensen echt mee te nemen in het realiseren van het effect en elkaar mee te nemen in het definiëren van een organisatiedoelstelling die daarbij past. En ook echt te investeren in de relatie. Dus als er dingen echt niet goed gingen, om [dan] met zijn tweeën in gesprek te gaan en elkaar goed te laten weten wat wij van elkaar vinden. Dat zijn echt niet altijd hele fijne gesprekken. Dan ontstaat er daarna vanzelf vertrouwen en begrip voor elkaars situatie om verder te gaan.”<sup>73</sup>*

<sup>71</sup> Banken melden bijvoorbeeld verdenkingen van terrorismefinanciering (genaamd ongebruikelijke transacties) aan de FIU. De FIU koppelt terug of de melding wordt doorgestuurd naar de politie (de melding wordt als verdacht bestempeld), maar of dit uiteindelijk tot een aanhouding, veroordeling of afpakmaatregel leidt, wordt niet teruggekoppeld. Daardoor leren banken niet welke meldingen wel en niet nuttig zijn.

<sup>72</sup> Interview F2AD.

Dergelijke iteratieve, zoekende processen horen we in veel gesprekken terug, waarbij het wisselend lijkt te lukken om daarin op een constructief-kritische manier met elkaar in gesprek te blijven (hoofdstuk 5 gaat hier verder op in).

Het relatieve succes van netwerksamenwerking rond terrorisme, zoals meerdere respondenten dat typeren, heeft te maken met het vrij sterke narratief dat er rond dit onderwerp is opgebouwd. Het narratief dient als basis en drijfveer voor de samenwerking; zij is van belang voor de instemming en betrokkenheid van partners, en voor externe legitimiteit. Een dergelijk narratief lijkt binnen de aanpak van terrorisme sterker tot stand te komen dan binnen bijvoorbeeld de minder begrensde aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het CT-narratief krijgt bijvoorbeeld gestalte in de nationale CT-strategie, waarin een taal wordt ontwikkeld ('brede benadering', 5 V's) rond de terrorisme-aanpak, in een vrij coherent verhaal. Een dergelijk narratief draagt, via legitimiteit, bij aan het interventievermogen. Een respondent merkt in dit verband op: *Kent de criminaliteitsbestrijding [iets zoals de CT strategie]? (...) Ik heb geen wetenschap van een dergelijk document bij ondermijning of criminaliteitsbestrijding in z'n algemeenheid.*<sup>74</sup> Het issue van georganiseerde criminaliteit kent, bijvoorbeeld, een veel minder afgebakend en daarmee gedeeld narratief:

*“Wat je merkt bij de aanpak georganiseerde criminaliteit is dat elke opsporingsclub z'n eigen deel heeft van wat de staat het meest bedreigt. Als ik daar met de ISZW over praat, dan zeggen zij: ja, dat is uitbuiting via uitzendbureaus. Dan zeg ik: ja dat is ook heel erg, maar ik heb het over de mondiale witwastrajecten en Marengo. Dat zijn twee verschillende werelden. Het lukt niet altijd om daar samen op te trekken. (...) [Een ander voorbeeld is] de Inspectie Gezondheidszorg [en Jeugd]. Die zit vooral heel erg op mestfraude. Ik heb ook een milieuteam als het gaat om ondermijning. Maar wij hebben echt een focus op de drugshandel, het geweld en het witwassen van crimineel geld. Mest: heel vervelend, maar dat is niet onze agenda voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit.”*<sup>75</sup>

Een laatste en essentieel communicatief mechanisme, dat in de gesprekken met ervaringsdeskundigen herhaaldelijk naar voren komt, is het delen van informatie. Een goede en tijdige informatie-uitwisseling beschouwen respondenten als prioriteit.

*“Bij incidenten zit [het probleem vaak in] de informatie-uitwisseling. Dat is de kern van waar het meestal misgaat. Dat we het van elkaar niet weten. En daar zijn vaak hele goede privacy-redenen voor. Je moet die barrière wel goed kennen, zodat je die op het moment dat het er toe doet niet meer hoeft te beslechten.”*<sup>76</sup>

De regering acht het “ontsluiten, verwerken, analyseren en delen van informatie” van groot belang voor “het tijdig onderkennen van potentiële terroristen en het treffen van passende maatregelen”.<sup>77</sup>

74 Interview F1E

75 Interview F3A

76 Interview F2W

77 Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020; Brief van de regering aan de Tweede Kamer, Notitie 'Integrale aanpak terrorisme'. Publicatiedatum 28 november 2017, Kenmerk 29754, nr. 436.

Verschillende respondenten onderstrepen dit, maar respondenten ervaren ook de moeilijkheden van informatiedeling. Zo is het soms ingewikkeld om informatie over en weer te delen als het gaat om verschillende typen informatie en verschillende niveaus van vertrouwelijkheid<sup>78</sup>, en als de verantwoordelijkheden van de partners in de samenwerking uiteenlopen. Eén van de respondenten gaf aan: *“Je wilt het liefst alles op tafel gooien, [maar] er zijn allemaal rollen en verantwoordelijkheden die absoluut niet door elkaar moeten gaan lopen. Dat is een belangrijk aandachtspunt.”*<sup>79</sup> Bovendien wordt opgemerkt dat convenanten die aandacht hebben voor informatiedeling behulpzaam zijn, maar zeker niet zaligmakend:

*“We hebben op een gegeven moment een model convenant ontwikkeld, waarin staat uitgelegd onder welke omstandigheden je informatie kan delen en hoe partijen daaraan moeten voldoen, wat de juridische basis is. [Dat convenant maakt het] beter mogelijk om informatie ook daadwerkelijk te delen, maar uiteindelijk ben je altijd afhankelijk van wat mensen willen delen aan die tafel. Dat is soms ingewikkelder.”*<sup>80</sup>

*“Iedereen tekent [dat convenant]. Daarin staat precies wat je wel en niet met elkaar mag delen. Als je dat heel letterlijk leest, dan valt er eigenlijk niet zoveel te delen. En ja, dat doen we dus niet. We houden ons niet aan die regeltjes. Anders kun je eigenlijk niet werken.”*<sup>81</sup>

Professionals worstelen daarbij onder meer met het medisch beroepsgeheim, en zoeken naar waar de grens ligt van wat mogelijk is. Dat leidt hier en daar tot werkprocessen zoals toegelicht in het volgende citaat:

*“Het medisch beroepsgeheim [is een groot obstakel]. Ik ben daar heel erg ambivalent in. Enerzijds denk ik als dokter: natuurlijk ga je dat niet vertellen, want het medisch beroepsgeheim is in de wet verankerd en niet zo'n klein beetje ook. (...) De andere kant van de ambivalentie is dat het ook niet handig kan zijn voor een betrokkene als je niets zegt. (...) Bij samenwerkingsverbanden rondom terrorisme, waar zorg een rol speelt, hebben we afgesproken dat we in eerste instantie alleen met de Geneesheer-directeur van een GGZ-instelling contact hebben. De reden waarom we met die persoon contact zoeken is als volgt: als ik een [directe] behandelaar bel op een besloten afdeling en ik vertel die behandelaar dat zijn patiënt Jansen bij [een significante locatie] is geweest en vervelende dingen heeft geroepen en vervelende brieven heeft verstuurd, dan kan die behandelaar daar dat niet meer uit zijn hoofd zetten. Dat bezwaart de behandelrelatie, terwijl er misschien net sprake is van een heel voorzichtig behandelcontact met iemand die zorg mijdt. Daar moet je heel behoedzaam voor zijn. Daarom hebben we die schakel met de Geneesheer-directeur ingebouwd. Dan gaan we uitleggen wie wij zijn en wat het probleem is, in algemene termen. En dan gaan we*

78 Interview F2A; F2L; F3H.

79 Interview F2A.

80 Interview F2A

81 Interview F2D

*samen kijken of het verantwoord is dat we daar informatie over delen [met de behandelaar].<sup>82</sup>*

Tegelijkertijd merken respondenten ook meerdere malen op dat de aard van de terrorismeproblematiek partijen soms eerder bereid maakt informatie te delen:

*“Het gaat hier om terrorisme. Of je nou met elkaar wilt samenwerken of niet, je zult op een gegeven moment echt wel moeten. Niemand wil degene zijn die bij het casuoverleg zijn mond heeft gehouden. (...) Het thema maakt ook wel dat mensen sneller en vloeiender met elkaar gaan samenwerken. Ik heb ook in een [een ander] team [op het gebied van criminaliteit] gezeten. Daar had je ook een integraal overleg [...] Dan zie je een casus [...] en dan hield iedereen zijn mond dicht. ‘Ja, het is [beroeps]geheim’, zei de psychiater of huisarts. Die dacht: er zit iemand van het wijkteam, dus dat mag allemaal niet gedeeld. Dat waren flut-overleggen; daar werden ook iets van 22 casussen in een uurtje besproken.<sup>83</sup>*

Samenvattend valt op dat het eerste en het derde mechanisme (zoekend, iteratief proces en informatiedeling) herhaaldelijk terugkomt, zowel bij samenwerkingen rond terrorismebestrijding als rond criminaliteitsbestrijding. Er is wat dat betreft veel overlap tussen beide terreinen. Wel lijkt de gevoelde urgentie en aard van het vraagstuk informatiedeling bij terrorisme soms te vergemakkelijken. Bovendien kan de samenwerking rond terrorisme bogen op een sterker en meer afgebakend narratief – iets wat in de samenwerking rond bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit tot nu toe minder is gelukt.

In de literatuurstudie spraken we tot slot ook over reflexieve mechanismen. Die zullen we behandelen in hoofdstuk 5 van dit rapport, over leren in en van netwerken.

## 4.4 RANDVOORWAARDEN EN STIMULANSEN VOOR KRACHTIGE NETWERKSAMENWERKING

De ervaringen vanuit de praktijk bieden ook inzicht in welke randvoorwaarden en stimulanzen van belang zijn voor krachtige netwerksamenwerkingen. In lijn met de indeling in hoofdstuk 2 bespreken we hier achtereenvolgens factoren die betrekking hebben op de uitgangspositie, het ontwerp van de samenwerking en leiderschap binnen de samenwerking.

---

82 Interview F2J

83 Interview F2D

#### 4.4.1 *Uitgangspositie*

Onder 'uitgangspositie' scharen we (a) de voorgeschiedenis en verstandhouding die samenwerkende partijen met elkaar hebben, (b) de bestuurlijke aandacht voor en commitment aan de samenwerking, en (c) de aanwezigheid van de benodigde middelen om de samenwerking goed mogelijk te maken. Met name de laatste twee punten (b en c) komen in de interviews herhaaldelijk naar voren als zeer bepalend voor een krachtige uitgangspositie van de samenwerking. De in hoofdstuk 2 genoemde 'gelijke verdeling van macht' komt veel beperkter aan bod in de gesprekken.

##### *Voorgeschiedenis en verstandhouding*

In de onderzochte samenwerkingen komen partijen bij elkaar die altijd al veel met elkaar te maken hebben (zoals de politie en het OM) en partijen die elkaar veel minder vaak treffen (zoals het OM en zorgorganisaties). In al die gevallen blijkt uit de interviews onomstotelijk (en samenhangend met de beschreven interactieve kernmechanismen in paragraaf 5.3.1) het enorme belang van het relationele aspect in de samenwerking – naast competenties en expertise. De eerste periode van nieuwe samenwerkingen, als mensen elkaar nog niet of heel beperkt kennen, is zoekend. De start gaat bijna altijd gepaard met (kleine) strubbelingen:

*“De GGD wilde in het begin niet eens samenwerken met de politie, want: ‘de politie is een mbo-organisatie, wij hebben allemaal universitaire mensen’. Het telefoonnummer geven van de regisseur [vanuit de GGD]? Nee, ze mogen een algemeen nummer bellen en dan schakelen wij wel. Dat soort gesprekken voer je met elkaar. (...) Alle fuss die we in [samenwerkingsverband X] in de eerste twee jaar hadden: gedoe, strijd, niet bij elkaar in de keuken willen laten kijken, gedoe met wie doet wat... (...) [Die fuss] zien we nu opnieuw in de [opzet van een vergelijkbaar nieuw samenwerkingsverband].”<sup>84</sup>*

*“We zijn met best wel wat nieuwe mensen [...]. Dan zie je toch dat de expertise [weggaat] en ook het weten ‘hoe doen we het’ en ‘waarom doen we dingen zoals we ze doen’. Dat zit (...) veel in de hoofden van mensen. Als je een club hebt die al jaren met elkaar samenwerkt, dan gaat het - als het goed is - op een gegeven moment een beetje vanzelf. Als (...) dan ineens vier van de vijf nieuwe mensen [zijn], dan gaat dat niet zomaar vanzelf. Dan moet je die fundamentele discussies opnieuw voeren.”<sup>85</sup>*

Samenwerkingsverbanden worden robuuster als momenten waarop het 'fout' gaat, of opvattingen diametraal tegengesteld zijn, óók worden aangegrepen om de samenwerkingsrelaties verder te verstevigen. Dat vraagt vanuit een open houding kijken naar wat er is gebeurd en verantwoording nemen voor gemaakte fouten. Zo vertelt een respondent van de politie, na een aanhouding waarbij onvoldoende rekening was gehouden met het belang en de relatie met een partnerorganisatie:

---

84 Interview F2W

85 Interview F2AC



*“Joh, het ontplofte natuurlijk, want wij zitten op hun terrein [...] Dus ik heb een grote taart gekocht en ik heb gezegd: ‘jongens, sorry’. [Het gaat er dus om:] Ben je bereid om sorry te zeggen en een intern gesprek te voeren van: ‘hoe doen we dit nu samen?’”<sup>86</sup>*

Tegelijkertijd kan een lange voorgeschiedenis, resulterend in prettige (soms bijna vriendschappelijke) verstandhoudingen, ook leiden tot tunnelvisie en te hechte banden die het elkaar kritisch bevragen belemmeren. In veel van de samenwerkingen waarover we met respondenten spraken lijkt dit risico echter (nog) niet zozeer de boventoon te voeren. De zorg is eerder het verloop van mensen aan tafel. Beperkt verloop van personen aan de samenwerking draagt bij aan een productieve verstandhouding (en vertrouwen, wederom het interactieve mechanisme in paragraaf 5.3.1). Een lange(re) voorgeschiedenis met elkaar is positief voor de doelmatigheid van het interventievermogen in de samenwerking:

*Het is heel belangrijk dat degenen die de organisaties vertegenwoordigen, dat daar niet een te hoge doorloopsnelheid is. Je moet inhoudelijk op de hoogte raken en je weg weten te vinden in zo’n samenwerkingsverband. Dat vraagt dat mensen langer op een plek zitten, zo’n drie tot vijf jaar. (...) Op uitvoerend niveau zie je veel verloop. Partijen stellen capaciteit beschikbaar voor het samenwerkingsverband, maar die is schaars.<sup>87</sup>*

*“Iemand die 30 jaar in een militaire manier van werken is opgevoed versus iemand van bevolkingszorg, die geleerd is om voortdurend de vraag te stellen: is dat nu wel zo? Dat zijn twee totaal verschillende competenties en dat vergt dan enige tijd voordat die van elkaar in ieder geval snappen uit welke wereld ze komen en vervolgens ook goed kunnen samenwerken.”<sup>88</sup>*

In meerdere interviews komt naar voren dat het werken aan die verstandhouding in termen van ‘het elkaar kennen’ op het terrein van terrorismebestrijding relatief makkelijker gaat, omdat het om veel minder ‘subjecten’ gaat en (daarmee) om een minder omvangrijk netwerk aan betrokkenen.

*“[Terrorismebestrijding] is een vrij klein wereldje, in de zin van dat er een specifiek aantal mensen zijn die aan deze portefeuille werken. Die kom je ook overal tegen: bij de werkgroep mondiaal extremisme of terrorisme, bij het ketenoverleg over het gevangeniswezen, bij het bezittingen- bevrizingsoverleg...”<sup>89</sup>*

*“Mensen die langer in een aanpak zitten krijgen meer feeling met wat wel of niet te delen is. Als je een vaste groep hebt die elke keer om tafel zit, komt dat de samenwerking echt ten goede. Je moet mensen kennen en mensen moeten ervaring hebben met [dergelijke] overleggen. Bij [terrorisme] was dat wel een pluspunt: het*

---

86 Interview F2W

87 Interview F2AM

88 Interview F3E

89 Interview F2E

*waren vaak dezelfde mensen en mensen met veel expertise – veel meer dan bij [de bredere criminaliteitsaanpak]. Mensen die echt gespecialiseerd waren in dat onderwerp. Dat komt de kwaliteit ten goede.<sup>90</sup>*

Kortom, in lijn met de interactieve kernmechanismen, blijkt een goede verstandhouding, die is opgebouwd door langdurige investering in het elkaar kennen en daarmee ‘weten wat je aan de ander hebt’ van groot belang voor de kwaliteit van de samenwerking. Juist rond terrorisme geven respondenten aan dat daarin behoorlijk is geïnvesteerd én dat de relatief kleinere omvang van het veld het opbouwen van die verstandhouding stimuleert.

#### *Bestuurlijke aandacht en commitment*

In de aanpak van criminaliteitsbestrijding is volgens de respondenten sprake van een vrij grote fluctuatie in bestuurlijke aandacht en commitment, omdat het om een breed pakket aan veiligheidsproblemen gaat. Zoals één van de respondenten in de criminaliteitsbestrijding het verwoordde:

*“Vooral bij die criminaliteitsbestrijding is het vaak vechten om de voorrang. Er is altijd capaciteitsgebrek, er is altijd tekort aan mensen en middelen en wil je ervoor zorgen dat jouw onderwerp bovenaan de agenda komt te staan dan moet je zorgen dat iedereen het ook belangrijk vindt.”<sup>91</sup>*

Deze respondent vervolgde overigens met een aantal voorbeelden van zaken die ook geprioriteerd worden, bijvoorbeeld: *“[...] met MH17, met de afrekeningen in Amsterdam, met ondermijnende criminaliteit in Zuid-Nederland, georganiseerde motorgangs – allerlei prioriteiten.”<sup>92</sup>* Met zulke prioriteiten, kunnen andere onderwerpen gemakkelijk op de achtergrond geraken.<sup>93</sup> Dit raakt vervolgens direct aan de legitimiteit van de netwerksamenwerking en daarmee de kracht van het interventievermogen: de ervaringen van de respondenten bevestigen het beeld dat vooral daar waar men in staat blijkt voldoende bestuurlijke aandacht en commitment voor de samenwerking te mobiliseren én behouden, de legitimiteit en dus de kracht van het interventievermogen duurzaam kunnen worden geborgd.

Vergelijken we dat met de aanpak van terrorismebestrijding, dan valt op dat de bestuurlijke aandacht en commitment hier (inderdaad) sterker lijkt dan bij criminaliteitsbestrijding.

*“Als MH17 naar beneden gaat, dan gaat niemand het erover hebben dat we daar niets aan zouden moeten doen. Hetzelfde [geldt] als je het hebt over terrorisme. Als zo’n Afgaan in de stationshal in Amsterdam iemand neersteekt, dan zegt niemand: daar moeten we niets aan doen. Dat is toch echt onomstreden. Maar er zijn [bij*

---

90 Interview F2N

91 Interview F2I

92 Interview F2I

93 Interview F2I

*criminaliteitsbestrijding] wel een aantal gebieden, [zoals] bij mensenhandel, dat mensen denken: ik vind het ingewikkeld en hoe moet ik dat nu aanpakken?''<sup>94</sup>*

*''Bij reguliere cases zijn er veel wachtlijsten en worden weinig uitzonderingen gemaakt. Bij CTER zijn mensen eerder bereid een uitzondering te maken. Er is meer bewustzijn van het risico. Je kan stellen dat het risico van verwarde personen groter wordt. Toch merk ik dat het risicobesef nog hoger is bij CTER; daar krijg je mensen eerdere in een faciliteit, eerdere voorrang op de wachtlijst een woonvoorziening of ambulante hulp, eerdere uitzonderingen bij uitkeringen.''<sup>95</sup>*

Toch geldt ook voor terrorismebestrijding dat het vasthouden van de aandacht vasthouden nadrukkelijk een thema is. In een context van ruime politieke aandacht is er een intensieve periode van opbouw in capaciteit en samenwerkingen geweest op gebied van terrorismebestrijding.<sup>96</sup> Dit gebeurde met name in de periode van grotere aantallen uitreizigers naar Irak/Syrië.<sup>97</sup> De ervaren urgentie van betere samenwerking heeft daarbij een rol gespeeld. Verschillende respondenten geven aan dat de terrorismebestrijding nu in een fase van 'leren en borgen' zit, en daarbij vraagt om 'doorontwikkeling'.<sup>98</sup> Mocht de ervaren urgentie verminderen, dan bestaat het risico dat een deel van het vergaarde kennis en expertise weer verloren gaat – zoals rond 2012 in zekere zin ook het geval was.<sup>99</sup> Eén van de respondenten verwoordde het als volgt:

*''En zeker omdat we in Nederland gelukkig – en dat is het ambivalente – geen grote aanslagen hebben gehad, zit er het risico in dat we wat indutten en dit soort dingen wat naar achter schuiven. (...) Hoe houd ik dat nu levend? Daarvoor heb je denk ik een stuk regie nodig. Dan heb je een eigenaar nodig en dan bedoel ik een probleem eigenaar of programma eigenaar, of hoe je het ook wil uitdrukken.''<sup>100</sup>*

Met name als de urgentie en politieke aandacht vermindert, is het belangrijk dat het basisniveau van samenwerking op een redelijk niveau gehandhaafd wordt. Nu het dreigingsniveau recentelijk naar beneden is bijgesteld, van niveau vier naar niveau drie, ontstaat de zorg dat opgebouwde netwerken verloren gaan:

*''Straks droogt het stapeltje terrorismeonderzoek op. Voor je het weet loopt de capaciteit weer weg. We hebben echt capaciteit moeten opbouwen. Het is belangrijk is om die capaciteit niet te laten weglekken, maar dat op een soort basisniveau te houden. (...) Dat je er een hekje omheen zet en dat het niet zo is van: vandaag doe je mensenhandelonderzoek en morgen doe je terrorismeonderzoek.''<sup>101</sup>*

---

94 Interview F2I

95 Interview F2N

96 Interview F2A; F3E.

97 Interview F2E.

98 Interview F2A; F3E.

99 Interview F2A; F3E.

100 Interview F3E.

101 Interview F3D

Het verlagen van het dreigingsniveau moet volgens verschillende betrokken daarom ook niet betekenen dat de weerbaarheid en inzetbaarheid naar beneden gaat.<sup>102</sup> Het vraagt om een balans tussen enerzijds niet alle maatregelen maximaal in de lucht houden, en anderzijds niet te veel verslappen.<sup>103</sup> Dit was overigens ook één van de strategische uitgangspunten in de Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020: "*Basisniveau op orde - we hanteren een vast basisniveau aan beleidsmatige, operationele en bestuurlijke inzet, dat we aanvullen met flexibele inzet wanneer de dreiging daarom vraagt. (...) De vaste inzet is het basisniveau aan beleidsmatige, operationele en bestuurlijke inzet, gebaseerd op de verwachte dreiging in de periode 2016-2020. De doorvertaling van de vaste inzet gebeurt in de vorm van plannen op beleidsmatig, bestuurlijk en operationeel niveau (lokaal, nationaal en internationaal).*"<sup>104</sup> Omwille van de legitimiteit van het interventievermogen van netwerksamenwerking rond terrorismebestrijding is het daarom belangrijk dat terrorismedreiging wordt gezien als een probleem van langere tijd, dat kan fluctueren qua intensiteit,<sup>105</sup> maar (juist) ook in tijden van relatieve rust structurele bestuurlijke steun en aandacht behoeft.

#### *Aanwezige middelen*

Nauw gerelateerd aan het voorgaande punt van legitimiteit (en bestuurlijke aandacht en commitment), is de *robuustheid* van de samenwerking. Noordegraaf e.a. (2016) constateerden eerder al dat robuustheid van groot belang is voor het creëren en borgen van interventievermogen. Dergelijke robuustheid vraagt nadrukkelijk om adequate kennis, contacten en menskracht binnen de samenwerking om interventies uit te voeren, ook bij veranderende omstandigheden en op de middellange termijn. En ook in dit onderzoek blijkt robuustheid een belangrijk punt van aandacht: "*je moet ervoor zorgen dat je voldoende capaciteiten [in de zin van menskracht] hebt om te doen wat je wil doen.*"<sup>106</sup>

Aan de kant van de criminaliteitsbestrijding zijn er grotere capaciteitsproblemen te identificeren. Zo benoemt de Nederlandse Politiebond (NPB) al langere tijd dat de politie qua capaciteit tegen een kritische grens aanloopt.<sup>107</sup> NPB-voorzitter Jan Struijs gaf in september 2019 bijvoorbeeld al aan zich ernstig zorgen te maken over de veiligheid in Nederland en vooral om de georganiseerde criminaliteit, voornamelijk door een gebrek aan personeel bij de politie.<sup>108</sup> Eén van de respondenten benadrukte daarbij nog eens de hoeveelheid mensen die de politie binnenkort zullen verlaten om met pensioen te gaan: *er gaan binnenkort zoveel mensen de politie verlaten, daar word je gewoon eng van. En dan niet alleen in de zin van FTE's, maar ook in de zin van kennis en ervaring.*<sup>109</sup> Deze respondent gaf wel aan dat er dan een momentum zou kunnen ontstaan waarin er behoefte is om bestaande verschillen te overbruggen, breder te gaan trainen en mensen breder inzetbaar te maken.<sup>110</sup> Ook gesprekspartners in dit onderzoek herkennen de capaciteitsproblemen bij de politie:

102 Interview F2A.

103 Interview F2A.

104 NCTV <https://www.nctv.nl/documenten/rapporten/2016/07/11/nationale-contraterrorismestrategie-2016-2020>.

105 Interview F2A.

106 Interview F2I.

107 <https://www.politiebond.nl/actueel/nieuws-and-blog/npb-in-de-media/>.

108 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2303475-politiebond-amsterdamse-politie-op-crepeersterkte-nu-actie-nodig.html>.

109 Interview F3E.

110 Interview F3E.

*“Capaciteit bij politie is bij CTER opsporingsonderzoek natuurlijk ook een probleem. Als je daar een onderzoek wilt opstarten moet je toch ook weer naar de politie terug, omdat ze natuurlijk bij de politie zelf capaciteit moeten hebben. Als dat soort signalen komen bij CTER-onderzoek moeten we dat ook doen. Dan moeten we ook weer per casus kijken van heeft de politie daar capaciteit voor. (...) Fraude capaciteit bestaat bij de politie eigenlijk niet meer. Dat heeft men geschrappt, dat heeft de politiek er ook uitgehaald als speerpunt, aangezien er gewoon een capaciteitsprobleem is.”<sup>11</sup>*

Vooralsnog vertalen de capaciteitsproblemen zich echter ook naar de beschikbare menskracht voor netwerksamenwerkingen. Uit de interviewronde in dit onderzoek blijkt keer op keer dat het vasthouden van capaciteit in de samenwerkingen een grote uitdaging is in de praktijk, waarbij verloop in de samenwerking (met name van vertegenwoordigers van de politie, maar ook van andere partijen) een geregeld terugkomende frustratie is van direct bij de samenwerking betrokken respondenten.

*“We zien helaas wel veel verloop, ook bij partners. Bij deze [netwerksamenwerking] zit ik nu [meer dan 5] jaar, maar er zitten ook mensen een halfjaar.”<sup>12</sup>*

*“Kenniss zit nu eenmaal vaak bij personen. Het scheelt wel of je heel veel verloop daarin hebt of niet. Dan gaat het over de casusoverleggen in de gemeentes, die echt wel een belangrijke pijler zijn van onze aanpak. (...) Je hoopt natuurlijk dat daarin enige continuïteit behouden blijft. Dat is het netwerk zonder de losse personen; de [losse] personen maken niet het netwerk.”<sup>13</sup>*

Bij de inzet van aanwezige middelen bij criminaliteitsbestrijding richt de aandacht zich dus vooral op capaciteitsinzet vanuit bij de samenwerking betrokken partners, en daaraan gekoppeld het tussentijdse verloop van mensen aan tafel. Het schipperen met capaciteit zet de netwerksamenwerking soms ook in een ander licht:

*“‘Integraal’ betekent eigenlijk niet – als ik vanuit strafrecht redeneer: als ik het maar niet hoeft te doen, want ik heb de capaciteit er niet voor of ik heb al zoveel prioriteiten. Die bezuinigingen van Rutte-I, met name ook op het OM, daardoor is het OM ook gekomen met haar [ultimum remedium] (...). Je staat als strafrecht niet meer vooraan, maar je bent een stok achter de deur, als alle andere zaken niet meer werken. Terwijl het strafrecht in de samenleving een hele andere betekenis heeft dan die stok achter de deur. Door de capaciteitstekorten of door de bezuinigingen van de afgelopen jaren is er een hele andere dynamiek ontstaan in die discussies.”<sup>14</sup>*

---

111 Interview F2AG

112 Interview F2H

113 Interview F1F

114 Interview F3D

Aan de kant van de terrorismebestrijding ervaren de respondenten daarentegen geen groot gebrek aan middelen. Eén respondent noemde dat juist in de fase dat het afreisrisico naar het Kalifaat in zijn/haar organisatie meer aandacht kreeg er ook een groter aantal middelen en mensen beschikbaar kwamen.<sup>115</sup> Dit kwam de verschillende samenwerkingen ook ten goede, simpelweg omdat men voldoende tijd en personeel had. Ook andere respondenten gaven aan dat er meer mogelijk werd op lokaal niveau, op plekken als Arnhem, Groningen, en Noord-Nederland toen er voldoende middelen en capaciteit kwam in reactie op uitreisrisico's.<sup>116</sup>

*"[Er kwam] dedicated capaciteit [voor terrorisme]. Er werd ruim 260-270 miljoen structureel vrijgemaakt (...) en bij de diensten werden units opgericht en die units zitten terrorisme te onderzoeken. We hebben terrorismeofficieren in Nederland."*<sup>117</sup>

In een enkel geval komt zelfs naar voren dat het de organisatie rond terrorisme op plekken met 'overcapaciteit' te maken heeft en dat het van belang is te zoeken naar manieren hoe die capaciteit in te zetten *zonder* de expertise die erbij hoort te verliezen en *zonder* de snelle inzet van betrokkenen te verhinderen als de noodzaak daartoe zich voordoet:

*"Het kan ook wel wat slanker. Laat het dan op één thema samenkomen met een wat stevigere agenda in plaats van vier deelonderwerpen."*<sup>118</sup>

*"De frequentie van de [casusoverleggen CTER] is best wel hoog voor de casuïstiek die er is. Moeten we daarvoor steeds bij elkaar komen? Dat vraag ik me wel af."*<sup>119</sup>

#### 4.4.2 Ontwerp

Bij het ontwerp van de netwerksamenwerking doelen we vooral op de meer structurele inrichtingsaspecten. Op basis van de interviews geven we een beeld van (1) de bekendheid en duidelijkheid van spelregels binnen de samenwerking, (2) de duidelijkheid over de rollen van betrokken partijen, (3) de mate van inclusiviteit van de samenwerking (kunnen alle partijen zonder te veel obstakels deelnemen?) en (4) de passendheid van de (verdere) structuren van de samenwerking.

##### *Bekende en duidelijke spelregels*

Veruit het belangrijkste aspect van 'spelregels' in de samenwerking is volgens respondenten helderheid over de (on)mogelijkheden van informatiedeling. Informatiedeling tussen partners in netwerken is uiterst belangrijk, maar niet vanzelfsprekend (zie voor meer toelichting hierop paragraaf 5.3.2 over communicatieve kernmechanismen). Ervaringen van betrokkenen uit de criminaliteitsbestrijding wijzen in dit verband op het belang van bijvoorbeeld convenanten waarin duidelijke spelregels rondom informatiedeling zijn vastgelegd, zoals de convenanten die gelden bij

---

115 Interview F2E.

116 Interview F2E.

117 Interview F3D

118 Interview F2E

119 Interview F2CC

de samenwerking in het Veiligheidshuis.<sup>120</sup> Rond terrorismebestrijding is door de NCTV een 'model convenant' ontwikkeld voor de lokale casusoverleggen. Daarin staat hoe en onder welke omstandigheden, vanuit welke juridische basis, informatie gedeeld kan worden.<sup>121</sup> Dat maakt het volgens verschillende respondenten laagdrempeliger om informatie ook daadwerkelijk te delen.<sup>122</sup> Eén van de respondenten benadrukte daarbij wel dat iedere partij goed in het oog moet houden wie onder het convenant van het casusoverleg valt, zodat informatie die binnen het casusoverleg besproken wordt niet gedeeld wordt met partijen buiten het convenant.<sup>123</sup>

Vanuit de criminaliteitsbestrijding wordt tegelijkertijd opgemerkt dat het in sommige gevallen ook goed kan zijn voor het opbouwen van nieuwe samenwerkingsverbanden tussen ketenpartners om niet alles direct te juridiseren, omdat dit een zekere afschrikkende werking kan hebben.<sup>124</sup> Zo stelt een respondent dat nieuwe convenanten niet altijd nodig zijn als er reeds een wettelijke basis bestaat van waaruit gewerkt kan worden en er wederzijds vertrouwen is in het creëren van samenwerking.<sup>125</sup> Deze respondent doelt daarbij met name op publiek-private initiatieven op het gebied van witwaspraktijken en criminele ondermijning:

*"Bij een andere [samenwerkingspartner] moest ik ineens vier pagina's convenanten ondertekenen. En wat is het verschil? Het verschil is dat mij dat een beetje irriteert, want dan zie ik daar allemaal dingen staan waarvan ik denk... dan wordt het enorm gejuridiseerd. Dat is helemaal niet nodig, het kan ook zonder. Dus ik heb ook af en toe wel het idee dat de vraag om heldere regels wordt gebruikt als excuus om iets niet te doen."<sup>126</sup>*

Dergelijke formele, onderliggende documenten fungeren vooral als hygiënefactor: het moet op orde zijn en kan bij aanvang houvast bieden, maar veel belangrijker is expertise over elkaars' rol (zie volgende paragraaf) en het vertrouwen dat de ander zorgvuldig met de door jou gedeelde informatie omgaat:

*"Met het toenemen van mijn ervaring ben ik vrijer geworden met het delen van informatie. In het begin ken je de kaders ook niet precies. Je hebt een convenant, maar ook de wetgeving van je eigen organisatie. Wat politie betreft heb ik vaak meer gedeeld dan wettelijk toegestaan en daar nooit problemen mee gekregen. Het enige probleem was dat ik mijn informatiepositie kwijtraakte, omdat andere partners er niet zorgvuldig mee omgingen."<sup>127</sup>*

Als de spelregels specifiek gaan over ieders' rol in de samenwerking, dan roept dit bij respondenten veel meer reactie op.

---

120 Interview F2N, F2W, F2D

121 Interview F2A; F2D.

122 Interview F2A; F2L.

123 Interview F2L

124 Interview F2AE.

125 Interview F2AE.

126 Interview F2AE

127 Interview F2N

### *Duidelijkheid over rollen*

Eerder beschreven we al dat de doelgerichtheid van een netwerksamenwerking sterk afhankelijk is van een duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden. Verschillende respondenten benadrukten in dit verband dat het belangrijk is om te weten waar een samenwerkende partij vandaan komt, waarom die partij iets wel of iets niet kan doen, en wat de wettelijke bevoegdheden van die partij zijn.<sup>128</sup> Uit de gesprekken over het ontwerp van de samenwerking komt duidelijkheid over elkaars' rollen dan ook naar voren als zeer centraal onderdeel: meer zicht op eenieders rol draagt enorm bij aan de samenwerking. Dat zicht op die rollen is deels bekend bij samenwerkingspartners (zoals politie en OM), en wordt deels ook werkenderwijs 'uitgevogeld' in de netwerksamenwerkingen – iets wat geldt voor zowel samenwerkingen rond criminaliteits- als terrorismebestrijding.

*“Wanneer het niet goed gaat, dan merk je dat de partijen elkaar niet kunnen uitleggen wat hun mogelijkheden en onmogelijkheden zijn. Dus het verwachtingsmanagement loopt volkomen scheef. De crisisdienst verwacht dat de politie die persoon kan meenemen. Die zeggen: dat kan ik helemaal niet, want die heeft helemaal geen strafbaar feit gepleegd. Maar, die man is hartstikke gek, dus die moet opgesloten worden. Nou, dan loopt het niet.”<sup>129</sup>*

*“Ga niet op elkaars' stoel zitten. Dan zei een wijkagent: hij moet gedwongen opgenomen worden. Dan zeiden wij: daar zijn criteria voor, daar ga ik over. Leren samenwerken [is ook] leren wat je eigen gebied is.”<sup>130</sup>*

*“Ik vergelijk het dan altijd met een Veiligheidshuis. In een niet zo goed werkend Veiligheidshuis zitten er mensen aan tafel en die staan allemaal op zenden, die vertellen hun deel van het verhaal. En in een goed Veiligheidshuis, daar wordt de vraag gesteld: hoe kan ik jou helpen om jouw probleem op te lossen? Dus dat is niet alleen zenden, niet alleen elkaar horen, maar elkaar verstaan. En dat vergt een enorme investering in het gaan snappen wat de mogelijk- en onmogelijkheden zijn.”<sup>131</sup>*

Het zicht op elkaars' mogelijkheden en rol blijkt cruciaal. Het is een essentiële voorwaarde voor een doelgerichte samenwerking, en iets wat in veel casusoverleggen ook al heel goed lukt – doordat daar vooral werkenderwijs in is geïnvesteerd.<sup>132</sup> Daardoor lukt het vervolgens ook om elkaar de juiste vragen te stellen en zodoende te werken aan een meer geïntegreerde aanpak:

*“Als je het over een uitkering hebt, dan kunnen dat verschillende soorten uitkeringen zijn. En dan kan ik uitleggen: bij deze uitkering hebben we dit nodig, om die en die reden. Een arbeidsongeschiktheidsuitkering werkt weer anders, helemaal met de WIA-*

---

128 Interview F2E

129 Interview F2J

130 Interview F2Z

131 Interview F2J

132 Interview F2N



*uitkering, dat zijn heel verschillende uitkeringen, en hoe werkt dat dan? Dat maakt voor de ander ook dat ie de volgende keer de juiste vraag stelt.*<sup>133</sup>

Kortom, in het ontwerp van de netwerksamenwerking is het cruciaal dat er zicht op de (on)mogelijkheden van samenwerkingspartners. Dat zorgt ervoor dat er meer gezamenlijk gezocht kan worden naar passende interventies of beleid.

#### *Inclusief proces en gelijke macht en middelen*

Zoals eerder opgemerkt op basis van de literatuur hebben samenwerkingsverbanden te maken met verschillende belangen en machtsposities van de betrokken partners. Verschillende respondenten herkennen dit en merken op dat samenwerkingsverbanden soms vastlopen op een belangenstrijd tussen verschillende organisaties of organisatieonderdelen.<sup>134</sup> Het maakt veel uit of een andere partij bezig lijkt te zijn met zichzelf groter en sterker maken of dat deze andere partij in eerste instantie gericht is op het gezamenlijke te bereiken effect van het hele netwerk.<sup>135</sup> De ervaring van de respondenten leert dat vooral in de onderlinge samenwerking tussen publieke organisaties, meer dan in publiek-private samenwerkingen, sprake kan zijn van het idee: "*waarom kom je op mijn erf?*".<sup>136</sup> Een andere respondent merkt daarbij op dat sommige partijen "*de neiging hebben om hun eigen belang, hun eigen organisatie en hun eigen doelstellingen voorop te stellen*".<sup>137</sup>

Verder merkten we eerder in de literatuurstudie over samenwerking op dat minder machtige partners in de samenwerkende netwerken soms onvoldoende zekerheid ervaren dat hun belangen en perspectieven worden meegewogen en gerespecteerd. Dit kan dat ten koste gaan van hun inzet en betrokkenheid. In een enkel interview komt inderdaad naar voren dat niet alle partijen worden 'gezien' in de samenwerking rond terrorisme. Zo stelt één van de respondenten:

*"Aan de andere kant, merk ik ook wel eens – en dat is heel situationeel – dat ze ons [geanonimiseerde organisatie] vergeten (...). Dat heeft ten eerste te maken met onbekendheid over wat de [onze organisatie] nu doet. (...) En [aan de] tweede kant is [het] ook gewoon heel plat een machtsspel. Het gaat om geld en als jij vooraan staat waar het geld verdeeld wordt en je hebt zelf genoeg mogelijkheden om het geld uit te geven, dan ga je niet zeggen: joh jongens wij geven jullie dit.*"<sup>138</sup>

Al met al wijzen de ervaringen van de respondenten uit de criminaliteits- en terrorismebestrijding erop dat onvoldoende aandacht voor een inclusief proces en een ongelijke machtsverdeling in het samenwerkingsverband een belangenstrijd teweeg kan brengen die uiteindelijk ook ten koste kan gaan van de legitimiteit en doelgerichtheid van de samenwerking en daarmee ook het interventievermogen verzwakt. Tegelijkertijd merken we op dat het onderwerp van inclusiviteit van samenwerkingspartners en macht geenszins de boventoon voert in gevoerde gesprekken. Vooral

---

133 Interview F2AH

134 Interview F2AD; F2AE.

135 Interview F2AD.

136 Interview F2AE.

137 Interview F2AD.

138 Interview F2X.

rond terrorisme is er veel ruimte voor het betrekken/toetreden van een breed scala aan relevante partijen, al blijft het in de praktijk ook zoeken:

*“Ik zie in een paar casussen dat de IND erbij komt omdat er nu een besluit is genomen dat bepaalde mensen hun paspoorten, hun Nederlandse identiteit, kwijtraken. Dat is soms wel ingewikkeld, want de IND volgt een hele andere procedure. Dat heeft indirect wel met het strafrecht te maken, maar het is een andere procedure. En dan zie je soms dat wat de IND doet, dat dat soms [...] haaks staat op wat de reclassering [doet]... Als [de reclassering] bijvoorbeeld iemand al een hele tijd in toezicht [heeft] en (...) al redelijk wat contact [heeft] opgebouwd en dan komt de IND tussendoor en die zegt: jouw Nederlanderschap wordt ingetrokken en je moet met ons meewerken ook. Dan valt er voor een reclasseerder niet meer zoveel te begeleiden.”<sup>139</sup>*

Kortom, in enkel gevallen komt het onderwerp van een inclusief proces en gelijke verdeling van macht en middelen aan bod, maar in de praktijk van de samenwerking op lokaal niveau staan deze onderwerpen meestentijds niet heel centraal.

#### *Passendheid van (verdere) organisatievormen en -structuren*

In tabel 8 presenteerden we een aantal vormen van samenwerking waarover we in dit onderzoek met respondenten spraken. Het voert te ver om in te gaan om de specifieke organisatievormen en structuren van elk van die samenwerkingen. Wel lichten we enkele opvallende en/of bredere punten ten aanzien van organisatievormen en -structuren nader toe in deze paragraaf – met een focus op de netwerksamenwerking via casusoverleggen op het lokale niveau en vanuit de vraag wat nu *passende* organisatievormen en -structuren zijn voor succesvolle netwerksamenwerking.

Eerder constateerden we al dat sprake is van een enorme variëteit aan organisatievormen van netwerksamenwerking. Deze variëteit sluit aan bij de theoretische verwachting dat de passendheid van organisatievormen afhankelijk is van onder meer de precieze doelstelling en uitgangspositie van de samenwerking. Opvallend daarbij is dat zelfs waar organisatievormen op het oog hetzelfde lijken of genoemd worden, en ogenschijnlijk vergelijkbare doelstellingen hebben, in de praktijk op heel verschillende wijzen worden ingevuld. Dit geldt in het bijzonder voor de casusoverleggen door het hele land:

*“Het valt op dat de inrichting van het casusoverleg verschilt door het hele land. Vaak is er naast een casusoverleg ook een weegoverleg – wat vóór het casusoverleg plaats vindt (vaak met politie, OM en gemeente). Die partijen beoordelen in het weegoverleg of iemand überhaupt CTER<sup>140</sup> subject is. Daarnaast zijn er ook plaatsen met nog meer overleggen: een mono politie overleg, een mono zorg overleg, of overleggen tussen twee organisaties. Er is niet één vaste structuur. Er is ook variatie in hoe structureel overleggen worden gehouden, het geografisch gebied (heel district of enkel klein*

139 Interview F2L

140 CTER = (Contra)-terrorisme, Extremisme en Radicalisering

*stadje), locatie overleg (veel in Veiligheidshuis, maar ook bij de politie, de gemeente).<sup>141</sup>*

Dan valt op dat er op plekken, in het bijzonder rond de Top600 in Amsterdam, behoorlijk doorontwikkelde structuren zijn ontstaan voor deze netwerksamenwerking. Daar zit enorm veel “ontwikkelingstijd” in, en die structuuropbouw ging samen met een “cultuuromslag”. Een betrokkene bij deze samenwerking licht toe:

*“We hebben een programma teamoverleg (PTO). Daarboven zit een directeurenoverleg. En daarboven zit dan weer de bestuurlijke stuurgroep. Klinkt heel ambtelijk. Is het ook, maar het heeft wel een functie. In het PTO daar zitten de vertegenwoordigers van de organisaties, de mensen die sturing geven aan de regisseurs [in het casusoverleg]. Daar wordt gekeken: hoe loopt de aanpak en wat kunnen we daaraan verbeteren? Als er dingen besloten zijn, worden die naar het directeurenoverleg gebracht, met het directeursniveau van de verschillende betrokken partners. De bestuurlijke stuurgroep wordt voorgezeten door de burgemeester zelf. Daar zit de driehoek: de politiechef of de eenheidsleiding en de hoofdofficier, maar bijvoorbeeld ook de directeur GGD, de wethouder zorg, de wethouder onderwijs, de veiligheidsregio... [Daarnaast is er] het ITAT: het Interventies Toetsings- en Adviesteam. Daar zitten inhoudelijke experts in die aangesloten zijn bij die aanpak. En die toetsen het plan van aanpak [dat de regisseur o.b.v. een in het casusoverleg maakt voor een subject]. Daar kom je niet zomaar weg, dus je moet echt wel met een verhaal komen als regisseur. En als die aanpak wordt goedgekeurd, wordt het gemonitord in een gemeenschappelijk systeem.<sup>142</sup>*

*“Er blijven spanningen in de samenwerking; er blijven verschillen van inzicht. Die spanningen houden het ook leuk, dat sparren, daar houd ik wel van. Er is ook een modus ingebouwd om te escaleren. Als bijvoorbeeld [een partnerorganisatie] zijn werk niet goed doet, dan kan ik [als deelnemer aan de samenwerking] escaleren. Dan gaat het naar de leidinggevende binnen de [partnerorganisatie].<sup>143</sup>*

De behoorlijk doorontwikkelde structuur rond de Top600 fungeert als basis voor een vergelijkbare inrichting rond de aanpak van radicalisering. Een terugkerend aspect in de organisatie daarvan – hier en op andere plaatsen – is de centrale rol van het Veiligheidshuis als plek voor het situeren van de samenwerking.

*“Wat ons enorm helpt, is dat die samenwerking geborgd is in de structuur van het Actiecentrum Veiligheid en Zorg, waar ook de Top-600 aanpak in is ondergebracht. Daar zijn eigenlijk alle persoonsgerichte aanpakken in ondergebracht.<sup>144</sup>*

---

141 Interview F2AL

142 Interview F2W

143 Interview F2H

144 Interview F2AC

*"[Er is nu] ook een PTO (programma teamoverleg) gebouwd voor radicalisering. Daar zitten andere mensen en het is een kleiner geschaalde groep."<sup>145</sup>*

*"Qua structuur (vergaderen, trainen, overlegmomenten) is er veel overlap tussen de Top600 en de IPGAR<sup>146</sup>. Daarmee bundel je ook de deskundigheid en kennis. Het Actiecentrum Veiligheid en Zorg (ACVZ) heeft in de loop van de jaren kennis en deskundigheid opgebouwd over o.a. de aanpak en de rol van de regisseur. De IPGAR bestaat minder lang, en wint via het ACVZ aan kennis aan deskundigheid."<sup>147</sup>*

Tegelijkertijd is op andere plekken in het land de samenwerking rond radicalisering meer op zichzelf ontstaan, en daarmee ook van een wat andere karakter dan de 'reguliere' multidisciplinaire casusoverleggen op lokaal niveau:

*"We hebben wel overlegtafels, zoals over risicojeugd. Meer de uitvoering. Bij die overlegtafel worden zaken kort langs gelopen; daar gaan ze veel functioneler te werk (...) Bij de casustafel [radicalisering] is meer ruimte voor verdieping en verbreding. Het unieke zit hem in de kracht van de mensen, daadkracht, en de inhoudelijke besprekingen. Aan de casustafel zitten mensen met een ander opleidingsniveau en positie aan tafel, mensen met bepaalde denkkraft: een officier, een senior adviseur uit het Veiligheidshuis. Die ketensensitiviteit is veel bewuster aanwezig, de gezamenlijkheid."<sup>148</sup>*

Als het gaat over organisatievormen en -structuren, dan wordt (wederom) opgemerkt dat de omvang van het veld (het aantal subjecten en betrokken partijen) bij terrorisme beduidend overzichtelijker is. Daarmee zijn formele structuren weliswaar van groot belang, maar kan ook meer geleund worden op informele(re) structuren. Zo merkt een respondent, die zich op landelijk niveau met terrorisme bezighoudt, op:

*"Mensen weten elkaar goed te vinden. Dat [komt ook omdat] CTER een overzichtelijker veld is dan criminaliteitsbestrijding; het is een wat kleiner veld. Dus mensen kennen elkaar goed, mensen informeren elkaar. Dat hangt niet alleen van personen aan elkaar, daar zitten ook duidelijke afspraken onder. Er zijn wekelijkse of tweewekelijkse overleggen waar we elkaar over ontwikkelingen bijpraten en waarin dingen direct ook gesignaleerd kunnen worden."<sup>149</sup>*

Daarmee is er relatieve tevredenheid over de structuren die op met name lokaal niveau beschikbaar zijn voor de netwerksamenwerking rond criminaliteit en terrorisme (waarbij we overigens mogelijkheden voor informatie-uitwisseling op deze plek buiten beschouwing laten – deze kwamen

---

145 Interview F2W

146 Integrale Persoonsgericht Aanpak Radicalisering

147 Interview F2ZA

148 Interview F2CC

149 Interview F1F

hiervoor al aan bod onder 'communicatieve mechanismen' en 'bekende en duidelijke spelregels'). Het gaat dan om 'interne', direct aan de samenwerking gekoppelde structuren.

Als we iets meer uitzoomen, dan komen uit de gesprekken niettemin duidelijke aandachtspunten voor de bredere, institutionele structuren. Enerzijds wordt vanuit de casuoverleggen op lokaal niveau geconstateerd dat het geregeld goed lukt om de verbinding te leggen met een landelijke partijen zoals de NCTV.

*"De NCTV draait mee met onze persoonsgerichte aanpak; die zit (...) ook aan tafel bij het beleidsoverleg. Zij zijn dan niet formeel kernpartner, maar zitten aan tafel als adviespartner (...) Dat helpt (...) omdat zij goed weten hoe elders in het land de dingen gaan. (...) Procesmatig weten we elkaar altijd te vinden. We hebben goede korte lijnen met mensen bij de NCTV."<sup>150</sup>*

Tegelijkertijd blijken bestaande organisatiestructuren van moederorganisaties, in het bijzonder als het gaat om financieringsstructuren, weinig stimulerend voor samenwerking over afdelings- en organisatiegrenzen heen. Waar financiering en verantwoordingsmechanismen uitgaan van losse organisaties en organisatieonderdelen, is een sterke interne gerichtheid een logisch gevolg. Het vrijmaken van tijd en middelen voor interorganisatorische samenwerking kan dan worden ervaren als iets dat drukt op de eigen begroting en er vooral 'bij' komt. En ook de onbekendheid of het niet ingebed zijn van de samenwerking in de moederorganisatie leidt hier en daar tot ingewikkeldheden:

*"De incentives zijn allemaal gebaseerd op de eigen organisatie. Zo hebben de DG's [binnen het ministerie van J&V] allemaal hun eigen begroting. Daar zitten geen prikkels in om samen te werken, om meer dossiergericht te werken. Dat maakt het niet optimaal. Dat geldt ook voor uitvoeringsorganisaties. Je zou incentives moeten hebben die ertoe leiden dat je meer samen gaat werken. Misschien is het MIT<sup>151</sup> daar een oplossing voor."<sup>152</sup>*

*"Wij hebben ons land zo vershot met financieringssystemen. Daar zijn mensen ook in gaan geloven: dat is de werkelijkheid, daar komt namelijk het geld vandaan. Daarmee verstikken we een heleboel samenwerkingen. Vaker is er een roep om een soort lumpsum financiering voor problematiek in gemeentes. Voor een gemeente lumpsum voor de top 100 moeilijkste mensen in de gemeente. Laat de gemeente bepalen wat ze met dat geld doen. Daar zijn ook experimenten mee, maar het is zo verkokerd. Voordat je uiteindelijk de papieren hebt ingevuld om van de ene koker naar de andere koker te komen is de problematiek al weer achterhaald. Dus die financieringsstructuren zijn enorme belemmeringen in goede zorg en het bewaken van goede veiligheid."<sup>153</sup>*

---

150 Interview F2AC

151 Multidisciplinair Interventie Team (MIT), opgericht voor de bestrijding van ondermijnende, georganiseerde criminaliteit en bestaande uit verschillende specialisten op het gebied van intelligence en digitale, internationale en financiële opsporing van onder meer de politie, FIOD en Koninklijke Marechaussee.

152 Interview F2X.

153 Interview F2J

*“In het begin, als ik terugkwam met acties vanuit de [netwerksamenwerking], hadden mensen in de uitvoering [van de moederorganisatie] soms het gevoel dat ze ter verantwoording werden geroepen. Het was nog een onbekend fenomeen. Het gevoel was dat nu nog meer mensen zich gingen bemoeien met hun werk. Dat vraagt dus wel echt aandacht, om de acties vanuit de [netwerksamenwerking] goed over te brengen – dat zie ik bij andere organisaties ook.”<sup>154</sup>*

Een andere klacht ten aanzien van organisatievormen en structuur is dat er (te) weinig aandacht is voor de specifieke vaardigheden en ingewikkeldheid van het werken in netwerksamenwerkingen vanuit moederorganisaties. Het vergt een enorme investering van betrokken professionals ten aanzien van hun eigen rol en opstelling, het bekend raken met rollen en mogelijkheden van samenwerkingspartners, de juridische kaders en basale samenwerkingsvaardigheden. Betrokken organisaties hebben volgens meerdere respondenten weinig oog voor het (formeel) waarderen van deze competenties.

*“Men heeft het [werken in en regisseren binnen netwerksamenwerkingen] in de jaren echt zien ontwikkelen tot een vak. Daar horen functies bij, maar daar is nooit op ingezet. Het vak van ‘regisseur’ (...) is daarmee niet duurzaam in de organisaties geborgd. Bij de politie zie je nu wel dat dat besef er steeds meer komt. Wat betreft de aanpak van radicalisering beseft men ook dat dit nog meer vraagt van de competenties van een regisseur.”<sup>155</sup>*

Om interorganisationele samenwerking te versterken zouden dus niet alleen de financiële incentives op organisatie- en afdelingsniveau maar ook de professionele incentives voor medewerkers zélf beter moeten aansluiten op de ontwikkeling en beloning van de benodigde competenties en inspanningen.

Wat betreft organisatievormen en structuren stellen we op basis van de gesprekken dus vast dat op lokaal niveau passende structuren zijn ontwikkeld die de netwerksamenwerking rond criminaliteit inbedden en waar (vervolgens) ook de inrichting van een aanpak van radicalisering haar voordeel mee doet (al zagen we eerder dat het op andere plekken anders om werkt, zie paragraaf 4.2). Daarbij lukt het bij samenwerking rond terrorisme vaak goed om de verbinding lokaal-nationaal te organiseren. Wel ervaren professional (los van belemmeringen rond informatie-uitwisseling) dat bredere structuren (zoals functiehuisen en financiële structuren in moederorganisaties) geregeld hinderlijk zijn voor de netwerksamenwerking – of die in elk geval weinig ondersteunen.

#### **4.4.3 Leiderschap**

Eén van de genoemde randvoorwaarden voor samenwerking is ‘goed leiderschap’. Het is een thema dat niet de boventoon voert in gesprekken, maar wel geregeld en soms ook desgevraagd aan bod komt. Bij ‘leiderschap’ gaat het in de interviews vooral over regie binnen de netwerksamenwerking, in het bijzonder de casusoverleggen. Meer zijdelings komt ‘leiderschap’ aan bod als het gaat om de rol van de NCTV en de rol van professionals zelf in de samenwerking.

---

154 Interview F2CC

155 Interview F2AM

Regie in casusoverleggen wordt breed gezien als een cruciaal element voor het succes ervan. Die regierol is deels procedureel/ procesmatig en wordt vooral gekoppeld aan de rol van voorzitter of regisseur.

*“Een goede voorzitter is wel echt belangrijk, iemand die to-the-point is, iemand die scherp is op de voortgang, die dat in de gaten houdt, die goed de tijd bewaakt, iemand die hoofd- en bijzaken kan scheiden, die heel goed ziet: dit is de grote lijn, dat moeten we in de gaten houden en dat we niet te veel afdwalen. (...) Dan heb je soms in een halfuurtje heel veel duidelijke afspraken gemaakt.”<sup>156</sup>*

*“Het staat of valt met de stevigheid van de procesregisseur. Dat zie je echt. Er zijn procesregisseurs en die hebben echt gezag en die weten de eigenwijze psychiaters ook wel in de houding te krijgen. Er zijn ook procesregisseurs die dwarrelen alle kanten op. Dat zijn er gelukkig niet zoveel hoor, de meerderheid is heel competent.”<sup>157</sup>*

Overigens wordt op plekken het onderscheid gemaakt tussen de procesregisseur, die procesmatig de samenwerking faciliteert, en de casusregisseur – één van de betrokken professionals aan tafel die inhoudelijk het voortouw neemt bij een specifieke casus en daarbij andere partijen betreft. Hoewel het in de interviews voornamelijk is gegaan over het belang van een goede procesregisseur, is ook het leiderschap door alle *andere* professionals in de samenwerking (o.a. als casusregisseur) een belangrijke factor.

*“Ik zag verder in de samenwerking hoe [professionals] met ervaring met multidisciplinaire aanpakken enorm belangrijk waren in de samenwerking. Ze waren vakkundig, ze waren expliciet in het wijzen op verantwoordelijkheden, namen zelf ook altijd hun verantwoordelijkheid; ze waren streng, maar bonden tegelijkertijd niet in aan team spirit; gaven helder aan wanneer iets niet kon. De kunst in samenwerking is, zo zei een collega, dat je wél op de stoel van de ander gaat zitten; dat je je kunt inleven in die andere positie.”<sup>158</sup>*

Overigens merkt één respondent op dat (nog) niet elke organisatie een rol voor zichzelf ziet in het ‘leiderschap’, en lijken sommige zorg- of welzijnspartijen wat terughoudend te zijn in het pakken van een meer actieve rol in de samenwerking. De indruk bestaat dat sommige organisaties een dergelijk actieve rol in terrorismebestrijding onvoldoende vinden aansluiten bij de kerndoelen en rol van die organisaties zelf.<sup>159</sup>

Ook leiderschap over de verschillende lokale netwerksamenwerkingen heen kan belangrijk zijn, met name om het overzicht te behouden over specifieke personen die op gemeentelijk niveau op de radar zijn. Wat als die personen zich naar een andere stad verplaatsen? De vraag is dan: “*wie pakt de persoon op als die na zijn detentie vrijkomt en niet terugkeert naar de stad waar hij*

---

156 Interview F2L

157 Interview F2J

158 Interview F2C

159 Interview F2AC

*oorspronkelijk vandaan komt? Dat zou nog wel eens een lacune kunnen zijn die tot verbetering kan leiden in die hele keten.*"<sup>160</sup> 'Eigenaarschap' is dan een term is geregeld wordt genoemd, bijna als synoniem voor leiderschap: wie is eigenaar van een bepaald deel van de keten of het netwerk? Is dat een partij die voldoende bevoegdheid heeft om die leidende rol effectief en legitiem uit te kunnen voeren?<sup>161</sup> Zoals één van de respondenten het omschreef: "*Kom je tot een keten, dan is het zowel bij de Top-600 als bij het casusoverleg de vraag wie dan uiteindelijk de regie heeft in de keten. En of daar ook doorzettingsmacht bij zit of bij hoort.*"<sup>162</sup>

Zeker in het geval van terrorisme spreekt men al snel van een grotere dreiging en staan er grote belangen op het spel. De moeilijkheid is soms dat de weerbaarheid daartegen versnipperd is belegd.<sup>163</sup> Met andere woorden, alle partijen hebben ergens een keer iets in te doen.<sup>164</sup> Dat vraagt om leiderschap. Eén van de respondenten noemde daarbij: "*Soms constateren we dat er een hele duidelijke eigenaar is en dan kijken we ernaar of die eigenaar genoeg bevoegdheid heeft om hiermee aan de slag te gaan*"<sup>165</sup>. Maar soms constateert men ook dat er "*hiaten zijn die gevuld moeten worden*".<sup>166</sup> Bij criminaliteit lijkt het er dan op dat (vaak informele) voortrekkers van groot belang zijn; bij terrorisme lijkt die voortrekkersrol meer formeel belegd bij de NCTV:

*"Het zit in mensen die met ziel en zaligheid en met visie aan het werk zijn. En dat geldt niet voor iedereen, maar er moeten mensen zijn die een thema omarmen. En je hebt ook een aantal mensen die dat bij mensenhandel doen en daardoor krijgen ze dingen voor elkaar. (...) Dat zie je ook bij cybercrime. Dat zijn gewoon mensen die met ziel en zaligheid voor dat thema gaan ondernemen. De Bühne op gaan, naar het buitenland reizen, samenwerkingsverbanden opzoeken, goede werkafspraken maken. Als je geen mensen hebt die visie hebben, die zeggen van we moeten echt wereldwijd die geldstromen aan gaan pakken, we moeten dit en dat. Die heb je gewoon nodig. Anders kabbelt het gewoon door.*"<sup>167</sup>

*"Je moet investeren en zorgen dat je de juiste mensen hebt. Daar speelt een NCTV een rol in. Die zitten in al die regio's met lokale accounthouders. Die komen bij dat Veiligheidshuis en die kijken ook van: wie zitten hier nou eigenlijk? Zou dat niet anders moeten hè? En die adviseren daarin. Vrij snel krijgen ze het ook goed opgetuigd.*"<sup>168</sup>

Kortom, leiderschap heeft voor respondenten vooral betrekking op de procesregie binnen netwerksamenwerking – en wordt als cruciaal beschouwd voor de doelgerichtheid ervan. Tegelijkertijd is ook meer *inhoudelijke* regie van groot belang, en daarmee het leiderschap van *alle* professionals in de samenwerking. Dat is soms nog een zoektocht. Ook is de regie op hoger niveau (over verschillende netwerksamenwerkingen heen) essentieel; waar die bij criminaliteit soms meer

---

160 Interview F1E.

161 Interview F2A; F2D.

162 Interview F1E.

163 Interview F2A.

164 Interview F2A.

165 Interview F2A.

166 Interview F2A.

167 Interview F3A

168 Interview F2D



wordt toegedicht bij bezielde voortrekkers, wordt die bij terrorisme meer gekoppeld aan de formele rol van de NCTV.

## 4.5 CONCLUSIE: LESSEN UIT NETWERKSAMENWERKINGEN IN CRIMINALITEIT- EN TERRORISMEBESTRIJDING

Dit hoofdstuk beschrijft concrete praktijkervaringen met netwerksamenwerking rond terrorismebestrijding en criminaliteitsbestrijding. In dit hoofdstuk hebben we ons voornamelijk gericht op de beantwoording van deelvraag 2, door te verkennen op welke wijze ketensamenwerking kan worden versterkt. De concrete praktijkervaringen in dit hoofdstuk laten zien waar en hoe interventievermogen wordt gecreëerd, waar en waarom dat soms nog lastig blijkt, en ook waar de twee domeinen (van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding) elkaar overlappen of juist contrasteren – en zodoende van elkaar kunnen leren. We zien dat veel punten zoals besproken in hoofdstuk 2 (rond kernmechanismen en randvoorwaarden) in de praktijk van belang zijn voor interventievermogen. Meer specifiek kunnen we de volgende conclusies trekken:

- 1. Samenwerkingsverbanden rond terrorisme- en criminaliteitsbestrijding kennen een grote variëteit. Dat geldt zowel tussen als binnen deze velden. Wel blijkt steeds weer dat het multidisciplinaire casusoverleg op lokaal niveau als sluitstuk en zeer cruciale samenwerkingsvorm wordt beschouwd – waarvan de precieze invulling overigens ook weer varieert per regio/gemeente.*
- 2. Lokale netwerksamenwerking doen op specifieke plekken hun voordeel met ervaringen die zijn opgedaan rond dergelijke samenwerkingen voor criminaliteitsbestrijding, door de samenwerking vergelijkbaar te structureren. Op andere plekken geldt eerder dat de enorme investering in en opbouw van netwerken rond terrorisme inspiratie bieden voor dergelijke samenwerking rond criminaliteit. De eerder besproken crime-terror-nexus (hoofdstuk 3) kan de verspreiding van specifieke samenwerkingen c.q. specifieke constructies stimuleren. Dat is evenwel niet gegarandeerd.*
- 3. Dat er veel verschillende netwerksamenwerkingen bestaan betekent niet dat de samenwerking daarbinnen altijd succesvol is of vanzelf gaat. Integendeel. De theoretisch te verwachten remmingen en obstakels rond samenwerking komen in de praktijk nadrukkelijk voor. Dat beïnvloedt het interventievermogen, zowel in termen van doelgerichtheid, alsook legitimiteit, alsook robuustheid.*
- 4. Om interventievermogen te versterken, kan met behulp van interactieve en communicatieve mechanismen de samenwerking worden gebouwd, worden gestuurd en gaande worden gehouden. Zo heeft het samenwerkingsproces baat bij stevige interactieve*

*mechanismen die vertrouwen scheppen tussen samenwerkingspartners. Dat vertrouwen vereist niet alleen om een consistente betrokkenheid en inzet van organisaties, maar ook om een zekere stabiliteit in de personen die namens de organisaties deelnemen en gezamenlijke ervaringen opdoen.*

- 5. Informatiedeling in samenwerking blijft het centrale aandachtspunt bij de communicatieve mechanismen. Wel hebben netwerksamenwerkingen rond terrorisme een relatief voordeel ten opzichte van samenwerkingen rond criminaliteitsbestrijding. Ten eerste omdat de ervaren urgentie bij terrorisme de informatie-uitwisseling soms vergemakkelijkt en ten tweede omdat samenwerking rond terrorisme boogt op een sterker en meer afgebakend narratief – wat via legitimiteit het interventievermogen versterkt. Maar dan nog is ‘inclusieve taal’ van groot belang: voelen maatschappelijke partners zich voldoende betrokken als de taal stek veiligheidsgeoriënteerd is?*
- 6. De inzet van interactieve en communicatieve mechanismen moet omgeven zijn door de juiste institutionele randvoorwaarden en stimulansen. De randvoorwaardelijke uitgangspositie van netwerksamenwerking is gebaat bij een goede verstandhouding tussen betrokkenen, bestuurlijke aandacht en commitment en benodigde menskracht. De samenwerking rond terrorisme heeft hier een aantal relatieve voordelen in vergelijking met samenwerking rond criminaliteit: de investering in deze samenwerking in de afgelopen jaren en het gegeven dat het een kleiner werkveld betreft (in termen van aantal subjecten en daarmee betrokken professionals) dragen bij aan een goede uitgangspositie.*
- 7. Bij het randvoorwaardelijke ontwerp van bestudeerde samenwerkingen is voornamelijk duidelijkheid over rollen van belang. Zicht op (on)mogelijkheden van samenwerkingspartners is een essentiële voorwaarde voor een doelgerichte samenwerking. Daardoor lukt het om elkaar de juiste vragen te stellen en zodoende gezamenlijk interventievermogen te vergroten. Wat betreft ontwerp hapert het nog wel in de afstemming tussen moederorganisaties en netwerksamenwerkingen, en zijn zowel financiële als professionele incentives nog onvoldoende gericht op het stimuleren van samenwerking.*
- 8. Ook leiderschap draagt bij aan de doelgerichtheid van de samenwerkingen. Regie, zowel procesmatig en inhoudelijk, krijgt wisselend maar steeds beter vorm binnen samenwerkingen. Op hoger niveau, over netwerksamenwerkingen heen, zien we ook hier dat terrorismebestrijding een relatief voordeel heeft: de regie is meer ingebed (via de NCTV) dan bij het bredere en minder afgebakende veld van criminaliteitsbestrijding.*
- 9. De institutionele omlijsting van uitgangspositie, ontwerp en leiderschap stimuleert, dan wel belemmert dus de (voortgaande) samenwerking. Zij zal tevens stimuleren of en hoe criminaliteits- en terrorismebestrijding op elkaar betrokken worden en of en hoe er wordt geleerd. Wanneer terrorismebestrijding te veel als ‘apart’ fenomeen wordt gezien en*

*georganiseerd, dan is dat samenwerken en leren tussen beide velden lastiger. Narratieven spelen hierbij een cruciale rol.*



# 5. Leren in en van netwerken

*Reflexieve mechanismen maken het leren in, van en door de samenwerking daadwerkelijk mogelijk. Om van een samenwerkingsverband ook echt een lerend netwerk te maken, moet sprake zijn van regelmatige en goede sociale interactie en communicatie tussen partners. Ook dienen de partners gerichte, gezamenlijke en terugkerende activiteiten te ondernemen waarbij ze reflecteren op zowel de problematiek, hun aanpak en ondernomen acties, als de samenwerking zelf. Wanneer het gaat om leren in netwerken rond terrorisme- of criminaliteitsbestrijding zijn bovendien de politieke omgeving, de media- en verantwoordingsdruk, en de instrumentalisering van kennis belangrijke aandachtspunten, omdat deze het leren kunnen hinderen. In de praktijk zien we dat leren in en over samenwerking plaatsvindt, maar een lastige zaak is. Dat komt omdat zowel terrorisme- als criminaliteitsbestrijding inhoudelijk complex zijn en om specialistische inzet, actie en reflectie vragen. Bovendien gebeurt het leren vaak op informele, indirecte en praktische basis en vaker als neven- dan als hoofdobbrengst. Dit is verklaarbaar vanuit de werking van betrokken organisaties en professionals en de schaarse tijd en capaciteit die beschikbaar zijn. Mede hierdoor is leren vaak van 1<sup>e</sup> orde: er wordt vooral geleerd in de operationele samenwerking met ketenpartners, met nadruk op de problematiek en effecten van interventies en aanpakken. Vooral het borgen van leren (op alle niveaus) blijkt lastig, omdat dit niet alleen tijd en capaciteit vereist, maar ook vaste 'backbones', plus evaluaties en nieuw beleid. Dit vraagt al met al om meer 'gestuurd leren'. Anders dan verwacht zijn er in de terrorismebestrijding meer nationale structuren en middelen die leren faciliteren dan in de criminaliteitsbestrijding.*

## 5.1 INLEIDING

Voor het slagen van netwerksamenwerking in het algemeen, en bij *wicked problems* in het bijzonder, is het van groot belang dat in die samenwerking reflexieve mechanismen dusdanig zijn ingebouwd dat er continu, iteratief geleerd wordt van, over en in de samenwerking. In dit hoofdstuk zetten we uiteen hoe volgens de respondenten 'leren' concreet vorm krijgt in netwerksamenwerkingen rond terrorisme- en criminaliteitsbestrijding en welke lessen we kunnen trekken over hoe zulk leren kan worden georganiseerd. Net als in het voorgaande hoofdstuk gaan onderstaande bevindingen over 'leren' niet zozeer over één of enkele specifieke samenwerkingsverbanden, maar schetsen ze rode draden op basis van de gesprekken. Ze hebben daarmee betrekking op ervaringen van een scala aan respondenten – die betrokken zijn bij uiteenlopende vormen van samenwerking rond terrorisme en/of criminaliteitsbestrijding. Zowel vaker aangehaalde negatieve ervaringen als *'good practices'* komen in onderstaande aan bod.

De analyse van de interviewdata leidt tot acht kernobservaties over 'leren' in en van netwerksamenwerking binnen terrorisme- en criminaliteitsbestrijding. Voordat deze observaties verder worden uitgewerkt, zijn enkele opmerkingen van belang – die eveneens zijn gebaseerd op de interviewronde met betrokkenen.

## 5.2 LEREN IN/VAN DE AFGELOPEN JAREN

Onze respondenten beschreven hoe in de afgelopen jaren enorm veel is geïnvesteerd, opgebouwd en geleerd in het kader van (de samenwerking rond) terrorismebestrijding. Volgens veel respondenten is nu de fase van 'doorontwikkeling' en 'borging' aangebroken. Zij gaven aan daarin vaak zoekende te zijn: "*Het hangt [nog] teveel aan mensen. We moeten het echt gaan borgen in iets van een duurzame structuur.*"<sup>169</sup> Over die borging bestaan enige zorgen, die voornamelijk naar voren komen in gesprekken binnen de politieorganisatie. Na een intensieve opbouwperiode van kennis en passende structuren, zijn respondenten sceptisch over het duurzame behoud daarvan:

*"Bij de Nationale Politie waren er vijf jaar geleden nauwelijks CTER<sup>170</sup> teams. Er waren [hooguit] mensen die het een leuk onderwerp vonden, [in de trant van] 'ik heb ooit eens een boekje gelezen'. (...) [Toen kwam de vraag]: hoe zit het eigenlijk met die lui die naar Syrië gaan? Doen die daar strafbare dingen? Niemand had een antwoord. Toen is er met spoed gezegd: We moeten teams hebben en ons richten op te terugkeer van mensen. (...) Zo ging het op veel plekken in het land."<sup>171</sup>*

Het algemene beeld in de gesprekken is dat pas als het een 'hot item' is, de politie gaat bewegen: "*en dan gaan we er van alles aan doen, maar is het een beetje over, dan wordt het vergeten. Dat betekent dat je je informatiepositie gaat verliezen. (...) Dan gaan we gewoon weer opnieuw beginnen. Al die mensen die daaraan gewerkt hebben, die op dat moment weten van de hoed en de rand, die gaan dan [iets anders] doen."*<sup>172</sup> In andere organisaties dan die van de politie zijn vergelijkbare geluiden te horen.

*Inhoudelijk* is die doorontwikkeling bijvoorbeeld nodig als het gaat om het erkennen en waarderen van de eigen professionaliteit die vereist is voor het deelnemen aan dergelijke samenwerkingen. Meerdere respondenten geven aan dat netwerksamenwerking specifieke vaardigheden vraagt, maar dat voor de borging daarvan nog te weinig aandacht is: "*Voor de meeste organisaties staat dat in de kinderschoenen. (...) Er is geen duidelijkheid over hoe lang je een rol [in de samenwerking] kunt vervullen. Die rust is wel nodig om ervoor te zorgen dat mensen inhoudelijk op vlieghoogte komen op het thema en dat het ook gaat renderen.*"<sup>173</sup> Een andere mogelijkheid voor *inhoudelijke* doorontwikkeling is het verwezenlijken van gezamenlijke interventies, als volgende stap na

169 Interview F2W.

170 Domein CTER = Contra Terrorisme, Extremisme en Radicalisering.

171 Interview F2D.

172 Interview F2K.

173 Interview F2AM

*gecombineerde* eigen interventies; vanuit de *afgestemde* interventies per organisatie kan meer toegewerkt worden naar *gezamenlijke* interventies, zoals het schrijven van adviezen met en voor partners.<sup>174</sup>

Dit onderzoek startte vanuit de vraag hoe terrorismebestrijding zich kan laten inspireren door de samenwerking en het leervermogen bij criminaliteitsbestrijding. De aanname was dat bij criminaliteitsbestrijding al langer ervaring is opgedaan met samenwerking en leren over de grenzen van de eigen organisatie heen. Het merendeel van de respondenten, die vanuit hun positie enige mogelijkheid heeft tot vergelijken, constateerde echter dat het eerder andersom is: “[Het uitgangspunt dat] *terrorismebestrijding nog wel eens wat van criminaliteitsbestrijding zou kunnen leren, dat prikkelt. Mijn aanname is dat het juist andersom is.*”<sup>175</sup> Een andere respondent voegt toe:

*“[Voor] georganiseerde criminaliteit is het ons wel een paar keer gelukt om eenzelfde effect te bereiken [als bij terrorisme] – bijvoorbeeld bij motorbendes – maar niet in de volle breedte. (...) Dat je er nationaal op een coherente manier in slaagt om zo’n aanpak structuur te geven. Dat is met vallen en opstaan gegaan [bij terrorisme], maar dat je er toch in geslaagd bent om tactiek en informatie zo bij elkaar te brengen dat je met z’n allen één doel voorstaat. Ik heb dat in de ondermijnende criminaliteit [veel minder gezien].”<sup>176</sup>*

In de onderstaande uitwerking van de acht kernobservaties wordt daarom steeds gestart met de resultaten vanuit terrorismebestrijding. Waar relevant worden die bevindingen ondersteund of gecontrasteerd met interviewdata over criminaliteitsbestrijding.

## 5.3 KERNOBSERVATIES OVER LEREN

### 5.3.1 Aard van het terrorismevraagstuk vereist specialisme en maakt leren complex

De eerste kernobservatie is dat de aard van het terrorismevraagstuk specialisatie vereist en leren inherent ingewikkeld maakt. In hoofdstuk 6 – over het al dan niet meer (organisatorisch) op elkaar betrekken van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding – komt dit punt nog verder aan bod. Hier merken we alvast op dat enkele respondenten aangeven dat de inhoudelijke kennis over terrorisme, en ook het steeds actualiseren daarvan, een behoorlijke inspanning vergt:

*“We zijn daarin continu in ontwikkeling. Vanaf 2012 volgt de aanpak de maatschappelijke ontwikkelingen. In 2016 hadden we het vooral over jihadisme en de doelgroepen die daarbij horen, zoals uitreizigers en ronselaars; we wilden het uitreizen stoppen. Anno 2020 is uitreizen nauwelijks meer een hot issue, maar is de*

---

174 Interview F2N

175 Interview F1E

176 Interview F2Y

*focus vooral gericht op terugkeerders en zijn er andere vormen van radicalisering: dierenactivisme, rechtsactivisme, single issues...<sup>177</sup>*

Een volgende actualisatie van kennis en samenwerking wordt verwacht omtrent terrorismeverdachten in detentie. Deze 'nieuwe' groep vraagt wederom leervermogen van de keten, bijvoorbeeld als het gaat om wat er gebeurt nadat terrorismeverdachten uit detentie vrijkomen en niet langer binnen het justitieel kader vallen:

*"We zijn erachter gekomen dat de overgang van detentie naar gemeente, dat we daar nog heel veel in kunnen leren. Zo ontdek je elke keer door hoe het vraagstuk zich ontwikkelt de kwetsbaarheden en ga je daar ook weer op bijstellen."<sup>178</sup>*

Zo'n doorlopend, inhoudelijk leerproces is ook van belang rond thema's als ondermijnende criminaliteit. Echter, volgens enkele respondenten is de aard van de benodigde kennis voor terrorisme- en criminaliteitsbestrijding deels onvergelijkbaar. Die onvergelijkbaarheid wordt ook weerspiegeld in de aanpak en organisatie van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding. In de eerste plaats zien we dat in de werkwijze die de betrokkenen hanteren:

*"Toen ik hieraan begon [was de teneur soms]: waarom zouden we nog investeren in die mensen die al uitgereisd zijn en/of in terroristen? Een beetje dat niveau. Nu heb ik een driedaagse opleiding gedaan (...), een ingewikkeld leerproces. Het heeft me doen inzien dat je, wil je op dit terrein [van terrorisme] je werk goed doen, dan moet je alles wat je zelf aan vorming hebt gehad weer loslaten. Je moet heel anders naar die doelgroep kijken. Niet alleen om ze te begrijpen, maar ook om je werk te kunnen doen. (...) Je moet de vaardigheid beheersen om te laten zien: ik weet er iets van, help mij om jou beter te begrijpen en ik veroordeel jou niet. Dat is heel moeilijk. De politie is heel normatief: 'dat mag niet en dat wel'. Terwijl je dat in dit terrein juist niet moet doen."<sup>179</sup>*

In lijn daarmee, en aansluitend op eerdere bevindingen uit de literatuur, zien we dat terrorismebestrijding een bredere doelstelling en takenpakket kent, waardoor er een grotere diversiteit aan taken binnen hetzelfde team wordt georganiseerd: "De CTER-teams van de politie doen eigenlijk alles in de reactieve én de preventieve sfeer. Dat zit in diezelfde teams. Dat maakt het een complex iets voor de politie. Als je bijvoorbeeld kijkt naar de zware criminaliteit: daar hebben we echt geen preventieve teams. Dat is iets voor de wijkagent en voor de hulpverlening."<sup>180</sup> Dit heeft tot gevolg dat ook de rollen die de betrokkenen bij terrorismebestrijding op zich nemen, meervoudig zijn. Zo noemde een respondent het voorbeeld van de reclassering, waar specifiek als het gaat om terrorisme de betrokken professionals zowel adviseur als toezichthouder zijn, terwijl die rollen normaal gesproken gescheiden zijn.<sup>181</sup> Dat betekent dat de aard van de problematiek van

---

177 Interview F2AM.

178 Interview F3D.

179 Interview F2D.

180 Interview F2D.

181 Interview F2L.



terrorisme, zoals de betrokken die althans zelf zien, aanspraak doet op een breder palet aan vaardigheden van professionals, ook *binnen* organisaties.

Verder maakt de aard van de problematiek het volgens respondenten lastiger om iets te zeggen over de effectiviteit van interventies, en zodoende te leren voor het vervolg:

*"We proberen ook iets te zeggen over de effectiviteit van de aanpak radicalisering. Dat is een enorme zoektocht. Eigenlijk wil je weten: doen we het goed of niet?(...) Het grote knelpunt daarbij is dat je niet in iemands hoofd kan kijken. Aan het begin is het al moeilijk om te bepalen of iemand echt radicaal is en moet instromen. En het is ook lastig om te zien of iemand weer moet uitstromen."<sup>182</sup>*

De respondenten bevestigen daarnaast ook het beeld uit de eerder besproken literatuur dat de aard van terrorisme ertoe leidt dat het per definitie onder een vergrootglas ligt, politiek en in de media. Dat bemoeilijkt volgens hen ook het leren – c.q. het open en kwetsbaar opstellen. Zo zegt een respondent, die betrokken is bij netwerksamenwerking rond terrorisme:

*"Het is een soort kwetsbaarheid die je nodig hebt om te kunnen evalueren en te kunnen leren en tegelijkertijd moet diezelfde kwetsbaarheid er ook niet toe leiden dat mensen niet meer durven leren. Dat ze bang zijn dat de kop eraf gaat. Het is een onderwerp waar altijd een vergrootglas op staat, want dat is nu eenmaal zo met contraterrore. Dat is wel een lastige. Het kan gelijk in krantenkoppen staan als er ergens één man door een poortje slipt. Daarmee is de aandacht voor terrorisme denk ik nog groter in vergelijking met andere velden."<sup>183</sup>*

Kortom, betrokkenen geven aan dat de aard van de problematiek van terrorisme (radicalisering) in het bijzonder een meer preventieve aanpak vereist, en dat het daarom zowel vraagt om een intensief leerproces (met o.a. aandacht voor zicht op eigen normen en veronderstellingen) en tegelijkertijd het leren van successen bemoeilijkt. Juist de 'wickedness' van het vraagstuk maakt leren belangrijk, maar ook lastig.

### **5.3.2 Leren geldt als uitdaging die eerst 'intern' aandacht vraagt**

Bij vragen over 'leren' in de samenwerking gebeurde het in gesprekken regelmatig dat de aandacht van respondenten verschoof naar hoe leren binnen hun eigen organisatie al dan niet vorm krijgt. Respondenten wijzen er in die gevallen op dat leren in de samenwerking best veel vraagt, omdat zij vanuit hun rol in samenwerkingsverbanden eerst steun vanuit en leervermogen in hun eigen organisatie nodig hebben. Respondenten van grote, veelzijdige organisaties, in het bijzonder de politieorganisatie, geven meermaals aan dat zij de uitdaging voor leren en borgen eerst als interne uitdaging zien, alvorens die uitdaging te verbreden naar de samenwerkingsverbanden waar zij onderdeel van uitmaken: *"We moeten intern goed met elkaar optrekken. (...) Als je het intern goed organiseert, dan sluit je ook makkelijker aan op je buitenwereld."*<sup>184</sup> Met betrekking tot dat interne

<sup>182</sup> Interview F2AC.

<sup>183</sup> Interview F1F.

<sup>184</sup> Interview F2Y.

leervermogen zijn meerdere respondenten evenwel kritisch op de politieorganisatie. De *actiegerichte* houding van het reageren op wat zich aandient, in combinatie met een structureel tekort aan *capaciteit*, biedt volgens hen onvoldoende ruimte voor lerend vermogen:

*“Binnen de politie wordt weinig geleerd; (...) de politie is meer van het brandjes blussen. Ik heb me bijvoorbeeld altijd gefocust op [onderwerp X]. Dat was binnen de politie een ‘hot item’. Daarop hebben we een goede informatiepositie opgebouwd en grote boeven opgepakt. Op een bepaald moment is het geen probleem meer en dan zeggen we: dat laten we vallen en we gaan verder op wat zich dan aandient. Hetzelfde geldt ook voor terroristische aanslagen. Het dreigingsniveau gaat omlaag. Want ja, om ons heen gebeurt er te weinig. Dan wordt er ook minder geoefend [als voorbereiding op een terroristische aanslag]. (...) Zoals de politiek reageert op incidenten, zo reageert de politie ook. Er is weinig structuur. (...) Om dingen te borgen en te leren heb je die structuur [wel] nodig.”<sup>185</sup>*

*“Over dat leren en het lerende vermogen: dat gaat alleen maar beter als iedereen daar ook aan meedoet. (...) De ene dag doe je CTER en de andere dag sta je het verkeer te regelen. Dat moet allemaal kunnen. Daar geloof ik dus niet meer in.”<sup>186</sup>*

*“Leidinggevenden zijn aan het overleven. Die moeten ervoor te zorgen dat ze mensen hebben om de zaak draaiende te houden. Ik herken dat beeld [in mijn eigen werk]. Dan is er ook bijna geen ruimte om te praten over: zullen we eens kijken of we dingen anders kunnen doen.”<sup>187</sup>*

Krachtig interventievermogen vraagt om continue reflectie en iteratief leren, en leren vraagt om het bewust maken van tijd en ruimte daarvoor. Dat leren blijkt in de handelingsgerichte en onderbezette politieorganisaties – die gelden als sleutelpartij in de samenwerking rond terrorisme- en criminaliteitsbestrijding – echter een enorme uitdaging. Zowel de actiegerichte houding als de structurele capaciteitstekorten vormen zodoende een risico voor de robuustheid van het interventievermogen, dat juist nadrukkelijk vraagt om voldoende kennis en menskracht om krachtig te kunnen interveniëren, ook onder veranderende omstandigheden.

### **5.3.3 Leren is vaak eerder een nevenopbrengst dan de uitkomst van een bewust gestuurd proces**

Verschillende respondenten, betrokken bij zowel criminaliteits- als terrorismebestrijding, stellen dat ‘leren’ en ‘borgen’ in samenwerkingsverbanden vaak geen (prioriteit) krijgt – in ieder geval niet als aparte, daarvoor bedoelde activiteit. Leren is veeleer een nevenopbrengst van intensieve samenwerking en het gezamenlijk opdoen van ervaringen. Door schade en schande is men op verschillende plekken wijzer geworden. Leren gebeurt dan vooral *dóór* en *in* samenwerking, en veel minder *naar aanleiding van* het samenwerken:

<sup>185</sup> Interview F2K.

<sup>186</sup> Interview F2D.

<sup>187</sup> Interview F2W.

*“Je leert ook gewoon door te doen samen. Dat gaat ook wel eens mis en dan leer je daar weer van. Dat klinkt heel platgeslagen. Dan ga je kijken: wie had wat op welk moment misschien anders kunnen doen? Wat waren de mogelijkheden en hebben we dingen over het hoofd gezien? (...) Je kan alleen door elkaar te vertrouwen en veel samen te werken tot resultaat komen en van elkaar leren.”<sup>188</sup>*

Dat het leren een nevenopbrengst is, maakt het evenwel niet minder waardevol. Verschillende respondenten benoemen expliciet de meerwaarde die zij ervaren door het samenwerken over de grenzen van het eigen perspectief heen. Doordat men vanuit de eigen rol in de samenwerking wordt geconfronteerd met de doelen, taken, werkwijzen en perspectieven van anderen uit partnerorganisaties, ontstaan inzichten en ervaringen die de betrokkenen zelf anders naar de problematiek en hun rol daarin laten kijken. Zoals een respondent benoemt:

*“Het is: je leert elkaar kennen, de mogelijkheden van de organisaties, en daarmee leer je hoe [je in samenwerking] effectief bent. Zo leerde ik gaandeweg over mogelijkheden van andere organisaties en begon ik te denken: hoe kan ik vanuit mijn eigen organisatie bijdragen aan het doel van die andere organisatie? (...) Toen ik startte bij overleggen wist ik bijvoorbeeld wel dat de Reclassering belast is met toezicht, maar verdere mogelijkheden – daar had ik geen zicht op. Op het moment dat ik dat ging leren werd ik effectiever in de overleggen. Zo heb ik ook over de mogelijkheden van de Raad voor de Kinderbescherming geleerd, over de GGZ en gedwongen kaders. Ik werd pas effectief in de samenwerking toen ik al die zaken begreep. Ik heb daar nooit een opleiding voor gehad; leren ging door ervaringen op te doen en door te googlen.”<sup>189</sup>*

*“We nemen [vanuit de politie] de regierol, waarin we partners om een persoon heen aansporen. Daar zet je je politiepet een beetje af. Je probeert verder te kijken dan alleen de politie, dan alleen afstraffen en opsluiten. Daardoor ga je echt anders kijken. Ik ben daardoor zélf ook echt veranderd. Door dit werk raak je beter geschoold om te zien wat er nog meer nodig is, om als je iemand straft ook die zorg – na detentie – te organiseren. Hoe zorg je dat iemand de juiste dingen aangeboden krijgt, met de informatie van alle partijen? Het kun je dat beter laten aansluiten op elkaar?”<sup>190</sup>*

Verwant aan deze bevinding is de observatie van enkele betrokkenen dat leren wordt gefaciliteerd door uitwisseling van personeel tussen organisaties en zij-instromers. *Een aantal collega's die groot zijn geworden in de Top 600 hebben nu leidinggevende posities in de lijn en die kijken dus anders naar vraagstukken. Die creëren wel die extra ruimte om te onderzoeken en te kijken wat er nodig is.*<sup>191</sup> Betrokkenen die ervaring hebben opgedaan in verschillende rollen en samenwerkingsverbanden zien dat bovendien als een voordeel voor hun eigen leiderschap: *“Ik zie*

---

188 Interview F2E.

189 Interview F2N.

190 Interview F2H.

191 Interview F2W.

*nu andere dingen. Ik kan nu andere combinaties maken en werelden bij elkaar te brengen, omdat ik geleerd heb om anderen in hun waarde te laten en te snappen. En ook te snappen wat zij op dat moment niet van elkaar snappen.*<sup>192</sup> Eén respondent benadrukt daarbij dat die ervaring niet goed in een meer formele opleiding te vatten is:

*“We hebben heel veel mooie opleidingen [binnen de Politieacademie], daar ligt het niet aan. Maar het gaat er natuurlijk ook om: hoe sta je als mensen in de samenleving? Als jij vanaf je achttiende alleen maar binnen de politie hebt gewerkt, dan is dat jouw wereld. Hoe verhoud je je dan tot bankdirecteuren? Tot al die andere partners in die organisatie overstijgende samenwerking? (...) Ik denk ook wel de zij-instromers die we nu binnen hebben gehaald binnen de politie – dat dat helpt. Die hebben vaak een andere achtergrond. Het enige wat ik lastig vind is dat zij-instromers, goede mensen die van buiten komen; het is niet de bedoeling dat ze leidinggevende worden, omdat zij niet executief zijn.”*<sup>193</sup>

Ook bij deze uitwisseling geldt dat deze vaak niet zo zeer primair is bedoeld als leerinterventie, maar in de praktijk, als nevenopbrengst, wel zo kan uitwerken.

Hoewel er dus wel degelijk leren plaatsvindt in en van netwerksamenwerking, lijkt de *organisatie* van dat leren in beide domeinen nog wat in de kinderschoenen te staan:

*“Wat ik een heel mooi element vind is dat we meten, leren en verbeteren. Dat is nog wel de basis, dat staat nog niet echt fantastisch. Sterker nog, partijen moeten dat echt gaan leren en wij moeten dat gaan leren. (...) We zijn het niet gewend om aan partijen te vragen: hoe leer jij, leer jij?”*<sup>194</sup>

Dat het leren op deze manier nog niet altijd is ingebed in de organisatievormen-, structuren- en processen van netwerksamenwerkingen, terwijl de invulling van posities tegelijkertijd fluctueert en onder druk staat, raakt opnieuw aan de robuustheid van het interventievermogen van het samenwerkingsverband. Het roept bovendien de vraag op in hoeverre het leren ook daadwerkelijk raakt aan de diepere, langdurige oorzaken van de problematiek. Vooralsnog lijkt het erop dat door het ongestuurde leren vooral wordt geleerd van en over datgene dat in het moment zelf zichtbaar is en urgent lijkt. Terwijl voor de doelgerichtheid van de gezamenlijke interventies juist ook reflexiviteit voorbij de waan van de dag, en op een dieperliggend niveau, van belang is.

#### **5.3.4 De praktijk laat tevens meer gestuurde vormen van leren zien**

Tegelijkertijd noemen respondenten wel degelijk voorbeelden van meer gestuurde, krachtige vormen van leren. Het valt op dat organisatievormen die in de basis gericht zijn op samenwerking, zoals de Top600, in het bijzonder aandacht hebben voor scholing, training en/of uitwisseling van kennis. Inderdaad wordt de Top-600 door uiteenlopende respondenten nadrukkelijk genoemd als een voorbeeld van waar het leren een vrij duidelijke plek heeft in het netwerk. Verschillende

192 Interview F3E.

193 Interview F3A.

194 Interview F2O.

respondenten stellen daarbij dat het loont om op deze wijze te investeren in de betrokken professionals en het netwerk – maar wel met de opmerking dat die investering pas rendeert als mensen niet té snel rouleren:

*“De regisseursopleiding [binnen de Top600] is universeel voor alle organisaties die regisseurs leveren. Dan leer je om te gaan met een basisdossier, wat je rol is als regisseur, hoe [je] een uitvoerdersoverleg vormgeeft, hoe je een plan van aanpak maakt, hoe je een uitvoeringsoverleg voorziet. Je leert ook welke interventies je, ook in combinatie, kunt inzetten. (...) Dat krijgen ze aangeleerd in een opleiding die door de gemeente wordt betaald.”<sup>195</sup>*

*“Je moet echt investeren in opleiding, het juiste gereedschap. (...) Daar krijg je genoeg voor aangeboden, vanuit de gemeente, om je bij te scholen. Maar dan moet je wel serieus nemen – dan mensen niet van teams afhaken, mensen gaan naar elders omdat ze niet serieus worden genomen.”<sup>196</sup>*

*“Als je een casus hebt waar je niet uitkomt, dan kun je naar een toetsings- en adviesteam [met daarin onze meest ervaren mensen]. Dan presenteer je wat je gedaan hebt en denken die specialisten vanuit die verschillende partners met je mee. Het is een [plek] waarin je terecht kunt met vragen. Voor radicalisering is dat [overigens] nog niet geregeld.”<sup>197</sup>*

*“Daar zijn de cursussen voor. Net als dat je origineel begon op het onderwerp van jihadisme, toen was dat ook onbekend, dus daar zijn ook driedaagse cursussen voor die je kunt volgen om daar gewoon wat meer feeling bij te krijgen. (...) Dan heb je ook nog twee verdiepingdagen, die zijn heel erg bedoeld om ook de grondbeginselen van het jihadisme en over de moslims te leren, zodat je toch echt wel die achtergrondinformatie hebt. Dat is naar mijn idee een hele goede training om de basiskennis op te doen. (...) Op links en rechts is dat ook in ontwikkeling, die cursussen – om meer kennis bij te brengen.”<sup>198</sup>*

*“Dit is verdomd zwaar werk, wat we doen. Je moet van goede huize komen om dit werk los te laten en weer naar je eigen gezin te gaan. Daarin doet [gemeente X] veel, door intervisie en supervisie voor regisseurs; door te praten over cases, over wat het met je doet, je gevoel van onveiligheid. (...) Daarnaast zijn er ‘open middagen’. Na de zomervakantie wordt geïnventariseerd wat de behoeften zijn. Daar wordt dan een soort thema van gemaakt – uitgesmeerd over het jaar. Er zijn ook verplichte collectieve bijeenkomsten voor regisseurs. Vaak zeggen regisseurs: ik heb het druk, ik heb geen tijd. Maar je moet ook in jezelf investeren. Collectieve bijeenkomsten zijn verplicht en*

---

195 Interview F2W.

196 Interview F2H.

197 Interview F2W.

198 Interview F2AG

*gaan bijvoorbeeld over veiligheid in de maatschappij en van personen zelf. Dat laatste, daar praat je niet altijd over. Van daaruit worden weer themamiddagen georganiseerd. Er wordt veel geïnvesteerd in de regisseurs.<sup>199</sup>*

Ook op landelijk niveau werden voorbeelden genoemd van een samenwerkingsverband dat een duidelijke (leer)structuur heeft ingebouwd: *“Vanwege de sterke wisseling van mensen [die is ingebouwd in de structuur van de organisatie], is er een heel strak introductieprogramma. De eenheden doen één tot twee keer per maand [simulaties]<sup>200</sup> en oefenen ook [op locatie].”* Andere voorbeelden van gestuurde vormen van leren zijn het ‘organized crime field lab’ of de organisatie van masterclasses:

*“We hebben [destijds] de Harvard case method toegepast, waarin je wordt meegenomen in een case. Dan wordt gevraagd: wat vind jij er nou van? Als jij in zijn schoenen had gestaan, wat zou jij dan gedaan hebben? Dan probeer je met elkaar oplossingsrichtingen te verzinnen (...) in 2014 [werd] een eerste ‘organized crime field lab’ in Nederland georganiseerd. Veertig mensen met verschillende achtergronden gingen met diverse problematieken van georganiseerde criminaliteit aan de slag.<sup>201</sup>*

*“Dat zit iets verder weg bij terreur, maar wij organiseren nu voor de tweede keer dit jaar masterclass over [een bepaald onderwerp], met [verschillende publieke en private partijen]. Vanuit elke organisatie kunnen we dan (...) kandidaten selecteren en dan doen we dat met gesloten beurzen. We organiseren dan (...) themadagen. Bijvoorbeeld ik organiseer samen met [organisatie X] een dag over [onderwerp Y]. (...) En dan echt de toppers uit [organisatie X] en uit mijn team – die geven die workshop dan voor de rest. Komend jaar organiseren we zo’n masterclass voor de derde keer. We hebben nu veertig mensen opgeleid op die manier en die kennen elkaar, die hebben een business case gedaan, die worden ook daarin gecoacht. We hopen dus daardoor allerlei medewerkers op te leiden die organisatieoverstijgend kunnen samenwerken, daar investeren wij in.<sup>202</sup>*

Mogelijkheden voor meer ‘gestuurd’ leren worden echter niet altijd aangegrepen. Zoals één respondent uitlegt: *“Vanuit de gemeente wordt wel geprobeerd om kennis aan te bieden, trainingen [over radicalisering]. Helemaal voor de uitvoering wordt dat regelmatig georganiseerd. [Maar] er is veel ruimte voor de persoon om daar wel of niet actief mee aan de slag te gaan. Dat zie je terug in hoeverre verschillende vertegenwoordigers op de hoogte zijn.<sup>203</sup>*

Al met al komen in de gesprekken voorbeelden van gestuurde vormen van leren niet overvloedig naar voren, maar bestaan deze dus wel degelijk – en worden zij door betrokkenen in het algemeen als passend en behulpzaam worden ervaren.

---

199 Interview F2ZA.

200 Term respondent: tabletop.

201 Interview F2I.

202 Interview F3A.

203 Interview F2AM.

### ***5.3.5 Het betrekken van wetenschap is beperkt, informele routes hebben de voorkeur***

Als het gaat om leren via de inbreng of het actief raadplegen van (wetenschappelijke) kennis, dan komt die behoefte in sommige interviews aan bod: *“Voeg structureel de wetenschap toe (...) Daar hebben we ook ontzettend op geschoten: wat is nu het wetenschappelijk kader waarop je je aanpak baseert?”*<sup>204</sup> Tegelijkertijd blijkt dat het toepassen van dergelijke kennis een zoektocht is in de praktijk van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding.

Binnen de politie is bij de oprichting van de Nationale Politie gezocht naar manieren om meer strategisch na te denken over de agendering van onderzoek. Dit onderzoek is belegd bij de Politieacademie en enkele andere onderzoeksinstellingen. Daarbij is de ambitie om energie te richten op meer doorwerking van onderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van praktijkgericht onderzoek.<sup>205</sup> Een expert op dit terrein beschrijft dat de (politie)praktijk echter weerbarstig blijft<sup>206</sup>. Dat heeft deels te maken met de *intuïtieve* en *improviserende* aard van het politiewerk. Het handelingsgerichte karakter van veel professioneel werk gaat samen met allerlei morele overtuigingen – gebaseerd op gestolde ervaringen en organisatiecultuur. Die leiden er nogal eens toe dat nieuwe wetenschappelijke inzichten of nieuwe werkzaamheden, die niet stroken met bestaande ideeën, snel stranden:

*“De Politieacademie heeft natuurlijk een mediatheek en een kennisbank met best practices, vanuit een soort hoop dat professionals in de uitvoering daar dan in gaan rondneuzen zodat ze hun werkwijze kunnen verbeteren. Maar dat is niet hoe de beroepspraktijk functioneert. (...) Een kennisbank of een zoveelste rapport: dat gaat geen zoden aan de dijk zetten. (...) Een uitspraak van Cyrille Fijnaut, de politiewetenschapper, vat het probleem van valorisatie in een professionele praktijk mooi samen: Kennis kun je niet inspuiten.”*<sup>207</sup>

In opleidingen wordt bovendien aandacht gemist voor het soort professional dat men is, en hoe men zich dient te begeven op het grensvlak van uitvoering en kennis en het grensvlak van uitvoering en beleid: *“Op dit moment is daar heel weinig ruimte voor.”*<sup>208</sup>

Om de kans op het gebruik van kennis ten behoeve van de uitvoeringspraktijk te vergroten, lijkt het van belang zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de lokale praktijk. Op dat terrein worden ook initiatieven genomen:

*“In de afgelopen jaren zie ik wel dat [de politie] manieren ontwikkelt die meer uitgaan van het lokaal verrijken van praktijken. Manieren die aansluiten bij taai en ingewikkelde, maar ook concrete vragen. (...) Een voorbeeld is zogenaamde ‘snelle kennismobilisatie’. Mensen kunnen daarvoor een aanvraag doen bij de Politieacademie. Dan schetsen zij het vraagstuk waar ze mee zitten en dan gaat de Politieacademie op zoek naar relevante kennis en personen. Dan organiseren zij een*

---

204 Interview F2W.

205 Interview F2P.

206 Interview F2P.

207 Interview F2P.

208 Interview F2P.

*sessie waarbij het vraagstuk wordt belicht – en waarbij dus personen vanuit zowel de academie als de praktijk op zoek gaan naar een passende aanpak.”<sup>209</sup>*

Tegelijkertijd komt in gesprekken ook geregeld naar voren dat de eerste reflex er niet één is van het raadplegen van academische experts, maar eerder van ervaringsdeskundigen ‘dichtbij’, via de ‘informele lijn’: *“Bij het RIEC is voor alle interventies en methoden op ondermijning een apothekerskast gemaakt, een kennisnet. [Daar is] ook een site waar ik alles binnen de politie en recherche ooit op kan vinden. Maar het is zo... Dan moet je dat googelen, maar wij weten altijd wel iemand die ook zoiets gedaan heeft. De [informele lijn] is toch een heel belangrijke.”<sup>210</sup>* Ook andere respondenten bevestigen dit, en benadrukken dat het vaak ook gewoon een kwestie is van de juiste persoon met eerdere ervaring weten te vinden.<sup>211</sup>

### **5.3.6 Evaluaties, beleid en rapportages worden genoemd als vormen van borging**

Meerdere respondenten geven aan dat het op sommige plekken goed lukt om via evaluaties en het vastleggen van processen en lessen te zorgen voor borging<sup>212</sup>. Zo wordt bij een samenwerkingsverband verwezen naar de bestuurlijke rapportage die destijds naar aanleiding van dit project werd opgesteld. Inmiddels is een dergelijke rapportage gebruikelijker. Bovendien biedt de LIEC-RIEC-structuur een geïnstitutionaliseerde mogelijkheid om rapporten over georganiseerde criminaliteit te agenderen op het ministerie. Daarmee werd expliciet de link gemaakt tussen leren in de uitvoering en het overbrengen en borgen van die kennis richting meer bestuurlijke circuits.<sup>213</sup>

De urgentie van het thema terrorisme maakt dat er, in elk geval naar aanleiding van een daadwerkelijk optreden bij een terroristische daad, lessen worden getrokken. Zo wijzen meerdere respondenten op uiteenlopende evaluaties die worden of zijn uitgevoerd naar aanleiding van de aanslag in een Utrechtse tram door Gökman T.: *“Dan komt de crisis na de crisis [over de aanslag in Utrecht]. Want dan krijg je Kamervragen en onderzoeken, en reviews. Dat is op terrorisme forser dan op menig ander onderwerp.”<sup>214</sup>* Een andere respondent vult aan:

*“Een aanslag zoals [in] Utrecht wordt geëvalueerd, waarbij we kijken: wat is er precies gebeurd, welke rol heeft welke partij gespeeld, zijn de werkwijzen en de protocollen gevolgd en is er wel of niet sprake van dingen die hier anders zouden kunnen, die verscherpt zouden kunnen worden? Dat is een evaluatieachtige rol. Maar dat kan ook zijn dat er iemand is teruggekeerd uit een terroristisch strijdgebied die onopgemerkt is gebleven. Dan gaan we ook weer terugkijken: waarom heeft deze persoon onopgemerkt kunnen terugkeren, waar ligt dat aan, waar ergens in dat hele systeem is geen [lampje] gaan branden? Dus dat je dat met de partners naloopt; het zit heel veel in een soort systeemchecks die vaak naar aanleiding van een concrete situatie plaatsvinden. Die laat je absoluut niet onbenut.”<sup>215</sup>*

209 Interview F2P.

210 Interview F2G.

211 Interview F2E.

212 Interview F2AC

213 Interview F2I.

214 Interview F2E.

215 Interview F1F.



Het leren lijkt in het uitzonderlijke geval van de aanslag in Utrecht goed te gebeuren, maar ook bij kleinere incidenten geven respondenten aan dat leren binnen terrorismebestrijding nadrukkelijk vorm krijgt zodra zich iets concreets heeft voorgedaan: *"Ik zie gewoon dat op het moment dat er in de keten iets is gebeurd, iemand heeft toch kunnen uitreizen, heeft toch kunnen binnenkomen, dan leidt dat bijna altijd tot een aanscherping van een werkwijze, tot ergens waar nog weer eens gekeken wordt of de juiste partijen wel geïnformeerd worden. (...) [Verder heb] je natuurlijk ook gewoon de verplichting om je wetgeving te evalueren, om de CT-strategie te evalueren en een nieuwe strategie neer te leggen. Leren zit dus in het niet onbenut laten van de incidenten als in formele evaluaties."*<sup>216</sup>

Bij evaluaties naar aanleiding van incidenten is niet altijd sprake van een heel formeel traject. Soms vindt de evaluatie in sessies plaats, waarbij toonzetting van belang lijkt. Zo geeft een respondent die betrokken is bij een landelijke samenwerking rond terrorismebestrijding aan: *"We hebben ook evaluaties waarbij we zaken die niet lekker zijn gelopen helemaal doorakkeren, met iedereen erbij. Inmiddels is wel duidelijk dat dat niet bedoeld is om met vingers te wijzen, maar dat dat echt bedoeld is om van te leren. Dat zijn hele inspirerende sessies, waarin mensen zich ook echt kwetsbaar opstellen. (...) We zijn een enorm ontwikkelend team, dus de hele tijd worden er procedures aangescherpt en bijgesteld. En dit is één van die zaken die de aandacht heeft. Om dat vaker te doen."*<sup>217</sup>

Daarmee zijn evaluaties en het trekken van lessen op basis daarvan echter nog niet overal *usance*, helemaal niet als het de reguliere criminaliteitsbestrijding betreft: *"Het simpele opschrijven van de lessons learned en daar goed op evalueren: dat is al heel wat. Degene die daar wel goed in zijn, zijn militairen. Die hebben daar de menskracht voor. Achter iedere soldaat staan er zeven. Maar achter iedere politieagent staan er echt geen zeven. (...) Als wij een ME-inzet hebben gehad, gaan we dat de volgende dag even vlug evalueren en zeggen we: goed, schrijf het op, er is goed geëvalueerd. Maar hoe dat dan geborgd wordt..?"*<sup>218</sup>

Op basis van de gesprekken lijkt het er, kortom, op dat het leren en borgen via evaluatie en beleidsontwikkeling wisselend vorm en prioriteit krijgt. Daarbij wijzen de interviewdata erop dat deze vorm van leren rond terrorismebestrijding gebruikelijker is dan bij 'reguliere' criminaliteitsbestrijding.

### **5.3.7 Voor borging zijn vaste 'backbones' nodig, en die zijn er onvoldoende**

De borging van opgedane kennis en vaardigheden in de netwerksamenwerking rond terrorisme krijgt volgens respondenten deels vorm via het DTN en (wettelijk vastgelegde) evaluaties. Dit gaat over borging van kennis en bijstelling van organisatie en werkwijzen op basis daarvan. Op meer lokaal niveau horen we echter uitdrukkelijke zorgen over de borging van opgedane kennis en ervaring. Die zorg heeft vooral betrekking op het verloop van deelnemers aan de samenwerking (zie ook eerdere bevindingen daarover in hoofdstuk 4).

*"[Er is] dedicated capaciteit [nodig]. Dus dat je mensen op zo'n thema laat werken, het laat ontwikkelen. Je kunt het niet stoppen. Dat is de ervaring van andere thema's die*

216 Interview F1F.

217 Interview F2J.

218 Interview F2G.

*we hebben opgepakt, bijvoorbeeld een overvallen team of een ram- en plofteam. Als het dan afneemt of er is een andere prioriteit gecreëerd, dan gaat daar vaak de energie naar toe. En dan zie je ook gelijk: kennis en ervaring valt weg en de overvallen nemen weer toe. Vanuit Cécile Fijnaut was daar onderzoek naar gedaan. Hij zegt altijd dat je die backbone; die structurele voorziening, moet blijven organiseren. Het is zo zonde: het kost zoveel tijd om die expertise, om dat netwerk op te bouwen, dat moet je blijven onderhouden.*<sup>219</sup>

Gerelateerd is de observatie in meerdere gesprekken dat mensen die vanuit de operatie in de politieorganisatie komen, en die in nauwe samenwerking met andere organisaties aan de slag gaan met het thema radicalisering/ terrorisme, zich ontwikkelen en leren. De ambitie van betreffende professionals om die nieuwe kennis en vaardigheden verder in te zetten wordt echter niet altijd gezien of aangegrepen. Er zijn meerdere voorbeelden waarin deze personen niet meer terug willen naar de basispolitie en (daarom) vertrekken: *"[Mensen] specialiseren zich, krijgen een opleiding, gaan samenwerken met partners op vraagstukken die meer zijn dan een melding. Die krijgen daar heel veel plezier in en die zeggen: ik wil niet meer terug naar het basispolitieproces. En wij zeggen dan tegen die mensen: ja, je moet terug. En wat zie je dan? Ja, dan zijn ze weg. (...) [Na twee jaar] moet je weer terug naar de basis.*<sup>220</sup>

Er zijn, kortom, duidelijk kansen voor betere borging als het gaat om meer stabiliteit van betrokken professionals aan samenwerkingen en het verzilveren van opgedane kennis en ervaringen in netwerksamenwerkingen in vervolgstappen van deze professionals binnen de betrokken organisaties.

### **5.3.8 Nationale structuren en middelen ondersteunen leren**

Meerdere respondenten onderstrepen tot slot hoe behulpzame structuren op nationaal niveau het 'leren' faciliteren – in het bijzonder rond terrorismebestrijding. Opvallend is de terugkerende aandacht die respondenten hebben voor de 'kennismakelaarsfunctie' en faciliterende rol van de NCTV. Zij zorgt zowel voor verspreiding van kennis en lessen, als voor het organiseren/financieren van bijeenkomsten die 'leren' beogen:

*"De NCTV is een enorm faciliterende club, met enorm veel expertise. Bij ons casuoverleg luisteren zij vooral: waar zitten de knelpunten in het aanpakken van deze casuïstiek?"*<sup>221</sup>

*"De NCTV organiseert interessante bijeenkomsten en dergelijke, om mensen uit het hele land bij elkaar halen. Dat lukt goed, vind ik. Wij zitten ook in een overleg met zo'n twintig gemeentes waar de problematiek van radicalisering het grootst is. Dat is ook wel bedoeld om kennis uit te wisselen en (...) om te zorgen dat de gemeentes goed op de hoogte zijn van wat de NCTV doet en andersom. Volgens mij werkt dat wel."*<sup>222</sup>

219 Interview F3A.

220 Interview F2W.

221 Interview F2D.

222 Interview F2AC.

*"Twee keer per jaar wordt aan deskundigheidsbevordering over radicalisering gedaan, [gefinancierd door de NCTV]. Dan wordt [iedereen] in een kamer gezet en dan wordt er een thema van A tot Z uitgewerkt. Dat hangt echt wel samen met dat thema. Dat er geld en aandacht voor is."*<sup>223</sup>

*"Ik vind dat altijd heel mooi hoe ook de beleidsmedewerkers bij de NCTV haast tot in het irritante aan toe bij de politie, bij de gemeente, overal zitten. Maar, ik denk dat dat ook niet anders kan. (...) Overal [fysiek] aanwezig zijn: ik denk dat dat heel sterk is."*<sup>224</sup>

*"[Mensen van de NCTV] brachten kennis en expertise in. Omdat, zeker aan het begin, er een enorme kennisachterstand, maar ook behoefte was van: waar hebben we het hier in ...naam over. Waar moeten we naar kijken, hoe moeten we dit duiden, is dit iemand die mogelijk gevaarlijk is? Dus die 'gap' dichten: dat was in het begin heel erg [nodig]. En inderdaad in de gaten krijgen van wacht even, mensen willen uitreizen, daar kunnen we misschien een paspoort van afpakken. Het is letterlijk zo gegaan. Dus hoe zorgen we er zo snel mogelijk voor dat we wetgeving krijgen die dat mogelijk maakt?"*<sup>225</sup>

Niet alleen de kennisinbreng- en verspreidingsrol van de NCTV, met name bij het zichtbaar worden van de problematiek, wordt genoemd als aspect van leren. Ook haar blijvende rol in het agenderen van terrorisme/radicalisering geldt als een ijkpunt voor leren. In het bijzonder wordt in één van de gesprekken het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) genoemd, waarin de NCTV driemaal per jaar een afgewogen oordeel geven over het actuele dreigingsniveau. Deze vaste, terugkerende vorm maakt dat er vaste momenten zijn waarop wordt stil gestaan bij de ontwikkelingen en hun betekenis – hetgeen (ook) beschouwd wordt als een continue leerinterventie. Dergelijke 'beelden' zijn er ook wel voor bijvoorbeeld specifieke vormen van criminaliteit zoals ondermijning, maar veel minder centraal gecoördineerd als één symbolisch ijkpunt:

*"We kennen nu in Nederland zo'n tien jaar het DTN. Die komt drie keer per jaar uit. Dat is echt wel een ijkmoment: iedere keer weer met die partners van: oké, dit is dus de dreiging waar we mee te maken hebben. Heel systematisch loop je dan met dat netwerk na van: als dit de dreiging is en dit is het stelsel dat we met elkaar georganiseerd hebben, vraagt dat om bijstelling? Wat vraagt dat weer voor de komende tijd? Elke keer dat terug- en vooruitkijken. Het dreigingsbeeld helpt om te agenderen, om te bespreken. (...) Wij noemen dat een systeemcheck. (...) Bij de DTN hebben we dat mooi op nationaal niveau. Mijn indruk is dat er op ondermijning veel ondermijningsbeelden zijn."*<sup>226</sup>

---

223 Interview F2D.

224 Interview F3D.

225 Interview F3D.

226 Interview F3D.

*"We hebben de continue dreigingsbeelden die we bekijken, waarlangs we ons beleid leggen en nagaan of er nog iets aangescherpt moet worden, dus dan heb je het echt over nieuwe beleidsinzetten."<sup>227</sup>*

In dit kader merkt een respondent op dat het, zowel voor samenwerking *als* voor leren, zelfs mogelijk behulpzaam zou zijn een dergelijke nationale constructie ook op te tuigen rond criminaliteitsbestrijding:

*"Je [hebt] nu [wel] iemand die terrorismebestrijding coördineert, maar je hebt niet iemand die criminaliteitsbestrijding coördineert of dat moet je vinden in de DGP&V en de DGRR samen. Dus in die zin zit die er wel, maar in z'n algemeenheid. (...) Een nationaal coördinator criminaliteitsbestrijding. (...) Als je die dezelfde verantwoordelijkheden geeft: misschien helpt dat wel, misschien laat je die aan mekaar schurken of misschien dat je er één entiteit van maakt: terrorisme én criminaliteit."*

Kortom, voornamelijk rond terrorismebestrijding zijn structuren ten aanzien van leren en borgen op meer nationaal niveau ingebouwd, onder meer via de 'kennismakelaarsrol' van de NCTV en het steeds terugkerende DTN.

## 5.4 CONCLUSIE: LESSEN UIT ERVARINGEN MET LEREN IN/VAN NETWERKEN

In dit hoofdstuk hebben we ons voornamelijk gericht op de beantwoording van deelvraag 3, door te verkennen op welke wijze het leren kan worden versterkt in bestudeerde netwerken. We concluderen dat 'lerend samenwerken' en 'samenwerkend leren' niet vanzelf gaat, zoals we eerder op grond van de theorie ook verwachtten. Dat geldt in het algemeen, in het bijzonder voor samenwerking rond *wicked problems*, en nog meer in het bijzonder rond terrorisme en criminaliteit. Wat dat laatste betreft maken politisering, instrumentalisering en gebrek aan legitimering dat vooral lastig, zo constateerden we eerder. Toch kunnen we op grond van onze empirische verkenning met enige voorzichtigheid concluderen dat er in de afgelopen jaren een stevige leercurve is ontstaan, vooral rond de bestrijding van terrorisme. Dat leren kreeg vooral vorm onder druk van de urgentie van het thema, en met de ondersteuning van middelen daarvoor. Daarmee komt ook meteen een belangrijke zorg voor de toekomst naar voren, namelijk het borgen van de lessen als de urgentie van het thema minder wordt.

Hoewel er op landelijk niveau structuren zichtbaar zijn ten behoeve van deskundigheidsbevordering en leren rond terrorisme, lijkt leren op meer lokaal niveau primair geënt te zijn op *doen* – en minder op het bewust sturen van leerprocessen. Hoewel respondenten meermaals aangeven dat de aanpak van terrorisme eerder inspiratie biedt voor de aanpak van (zware) criminaliteit dan andersom, geldt voor dit lokale niveau wel degelijk dat andere voorbeelden

---

<sup>227</sup> Interview F1F.

tot lering kunnen strekken aangaande 'leren' – zoals de ingebedde 'leerstructuren' binnen de Top600. Hier is juist op het lokale niveau veel investering in kennisontwikkeling zichtbaar, maar ook de worsteling met het vasthouden van die kennis binnen de samenwerking.

Meer precies kunnen we de volgende conclusies aangaande leren in/van netwerken trekken:

- 1. Er wordt geleerd in en over samenwerking, maar leren is lastig, niet in de laatste plaats omdat de zaak (zowel terrorisme- en criminaliteitsbestrijding in algemene zin, als in specifieke zin de aanpak van zaken) inhoudelijk complex is, en om specialistische inzet, actie en reflectie vraagt.*
- 2. Het leren is verder nogal indirect en toevallig: het is informeel, praktisch, en veelal eerder een neven- dan hoofdobbrengst. Dat is verklaarbaar. Het past bij de werking van betrokken organisaties en professionals, zoals actiegerichte politieagenten, en komt er gegeven schaarse tijd en capaciteit vaak 'bij'. Door de toevalligheid en indirectheid van het leren bestaat het risico dat er onvoldoende aandacht is voor dieperliggende oorzaken en de aandacht vooral uitgaat naar datgene wat meest zichtbaar is en direct urgent lijkt.*
- 3. Het leren is door de indirectheid en toevalligheid bovendien vooral 1<sup>e</sup> orde leren: leren in de operationele samenwerking met ketenpartners ten aanzien van de problematiek en de effecten van interventies en aanpakken. 2<sup>e</sup> orde leren (leren in de eigen moederorganisatie als gevolg of naar aanleiding van de samenwerking met ketenpartners), en 3<sup>e</sup> orde leren (leren samenwerken met ketenpartners en leren over de samenwerking met ketenpartners) komen minder voor.*
- 4. Ook het borgen van leren blijkt lastig. Daar zijn niet alleen tijd en capaciteit voor nodig, maar tevens vaste 'backbones', plus evaluaties en nieuw beleid. Dat gaat allemaal niet vanzelf, en vraagt om meer 'gestuurd leren'.*
- 5. Ondertussen wordt er gestuurd op leren en 'gestuurd geleerd', en zijn er nationale structuren en middelen die dat ondersteunen. Anders dan verwacht heeft dat meer betrekking op terrorismebestrijding dan criminaliteitsbestrijding.*



# 6. Criminaliteits- en terrorismebestrijding op elkaar betrokken

*Criminaliteits- en terrorismebestrijding kunnen soms meer op elkaar betrokken worden. Vooral daar waar objectpopulaties overlappen en een persoonsgerichte aanpak ontstaat die voor beide passend is, is een meer gecombineerde aanpak denkbaar. Tegelijkertijd zijn er flinke barrières. De 'crime-terror nexus' is zoals eerder aangegeven verre van eenduidig. De populaties waar terrorisme- en criminaliteitsbestrijding op van toepassing zijn, zijn sterk verschillend. Dat geldt tevens voor de processen waar de aanpakken op ingrijpen. Bovendien zijn de contexten waarin beide aanpakken vorm krijgen, inclusief politieke en maatschappelijk contexten, sterk verschillend. Het meer op elkaar betrekken van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding versterkt dan ook niet per se het interventievermogen en zwakt het mogelijk zelfs af. Mocht het wel meer de kant op gaan van het op elkaar betrekken, dan zijn er in elk geval sterke waarborgen nodig met betrekking tot het borgen van de politieke urgentie en bestuurlijke aandacht voor terrorisme, behoud van inhoudelijke expertise en kennis, transparantie van bekostiging (allocatie van budgetten) en verantwoording en hoe het op elkaar betrekken concreet doorwerkt voor verschillende typen organisaties. Dit alles neemt niet weg dat terrorisme- en criminaliteitsbestrijding wel veel meer van elkaar kunnen leren. Dat kan zowel op algemeen niveau, door bij elkaar te leren van bepaalde interventies en strategieën of bijvoorbeeld hoe er over de grenzen van organisaties heen wordt samengewerkt. Maar ook bij concrete casuïstiek kan het soms zinvol zijn om al in een vroegtijdig stadium terrorisme- dan wel criminaliteitsexpertise te betrekken bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld een persoonsgerichte aanpak.*

## 6.1 INLEIDING

Eén van de doelen in dit onderzoek is om te verkennen of de aanpak van terrorisme, zoals die momenteel bestuurlijk en organisatorisch is opgezet en inhoudelijk wordt uitgevoerd, verder versterkt kan worden door te leren van inzichten en ervaringen binnen de (bredere) criminaliteitsbestrijding.<sup>228</sup> Gedurende het onderzoek is gebleken dat het zowel bij terrorisme- en criminaliteitsbestrijding om veelvormige leerprocessen gaat. Het lerend vermogen betreft zowel het leren binnen de criminaliteitsbestrijding, binnen de terrorismebestrijding, en tussen deze ketens die

---

<sup>228</sup> Startnotitie WODC-onderzoek (WODC 2019), project nummer 2953.

gedeeltelijk overlappen. In dit hoofdstuk bespreken we hoe criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding verder op elkaar betrokken kunnen worden en wat daarbij de mogelijkheden en barrières zijn.

## 6.2 DE MOGELIJKHEDEN

De respondenten identificeren verschillende mogelijkheden aangaande de betrokkenheid van terrorismebestrijding op criminaliteitsbestrijding en *vice versa*. Verscheidene respondenten noemen dat in Nederland, net als in de meeste vergelijkbare Europese landen, terrorismebestrijding een separaat werkveld is geworden vanuit de veronderstelling dat de terrorismeproblematiek aparte aandacht en focus behoeft. Sommige respondenten, met name vanuit de politie en gemeenten maar ook betrokkenen die zich op landelijk niveau met terrorismebestrijding bezighouden, vragen zich af of deze aparte positie in de toekomst op dezelfde wijze zal moeten blijven bestaan.<sup>229</sup> Sommigen achten het denkbaar om terrorismebestrijding weer als een vorm van georganiseerde criminaliteitsbestrijding te gaan zien en het als zodanig bestuurlijk in te bedden en te organiseren.<sup>230</sup> Volgens verschillende respondenten zijn die mogelijkheden er omdat men met (vrijwel) dezelfde partijen aan tafel zit en er reeds vanuit een vergelijkbare integrale aanpak wordt gewerkt. Daarbij is wel de vraag in hoeverre dat voor alle partijen opgaat: waar het voor de politie allicht een logische stap kan zijn om de aanpakken meer op elkaar te betrekken, hoeft dat voor de veiligheidsdiensten niet per se te gelden.

Wanneer we uitgaan van het type criminaliteit en terrorisme waarbij er sprake is van overlappende objectpopulaties, zoals eerder besproken in hoofdstuk 3, dan zijn er verscheidene mogelijkheden voor verdere betrokkenheid tussen beide netwerken te identificeren. Relatief veel terrorismeverdachten hebben een crimineel verleden. Dat *an sich* betekent uiteraard niet dat criminaliteit tot terrorisme leidt, aangezien slechts een relatief klein aantal van het totaal aan individuen dat crimineel actief is (geweest) in een later stadium terroristische daden begeeft. Desalniettemin is het wel nodig om kritisch vanuit een radicaliseringsperspectief naar een selectie van bij instanties bekende groepen criminelen te kijken. Basra en Neumann (2016) toonden aan dat personen die eerder al eens geweldsmisdrijven pleegden als crimineel, eenmaal in een terroristische organisatie veel sneller overgaan tot geweld. Bovendien kan een schokkende gebeurtenis of persoonlijke crisis ervoor zorgen dat individuen hun manier van leven heroverwegen en open staan voor een radicale verandering. Individen breken met hun criminele verleden en zoeken verlossing middels een zogenaamd '*redemption narrative*'. Juist binnen deze populatie van criminelen die bekend is bij de instanties kan het daarom zinvol zijn om op zoek te gaan naar tekenen van een aanstaande radicale omslag of bepaalde voorbereidingshandelingen. In het onderzoek van Thijs en collega's (2018) onder terrorismeverdachten bleek een meerderheid verdacht te zijn geweest van een ander misdrijf in de jaren daarvoor, waarbij het meestal ging het om bedreiging, misdrijven tegen de openbare orde, mishandeling, of winkeldiefstal. Zulk type

---

<sup>229</sup> Interview code: F2A; F2W; F1F; F2N; F2AC; F3A; F3D

<sup>230</sup> Interview code: F2A.



onderzoek geeft aanknopingspunten om specifieker te zoeken vanuit bestaande delicten en uit een groep met een crimineel verleden.

Op basis van die overlappende objectpopulatie kan het zelfs wenselijk zijn om verdergaande betrokkenheid te creëren. Eén van de respondenten geeft het voorbeeld van een jeugdbende die door de jaren heen zowel op het criminele pad is geweest als op een traject van radicalisering:

*"Toentertijd is wel eens voorgekomen dat de jeugdbende in [stad X] eerst op het criminele pad was geraakt en op een gegeven moment dacht: we doen toch niet zulke nette dingen. Misschien moeten we ons gedrag compenseren met mooie dingen voor de Imam. Dat hebben ze een tijd gedaan. Toen dachten ze: oh, dat criminele pad was nog zo slecht niet dus dan weer die kant op en daarna is de groep weer gederadicaliseerd. En vaak liggen de oorzaken ervan die zijn natuurlijk dezelfde achtergrond kenmerken. Dus als je dan verschillende aanpakken naast elkaar ontwikkelt (...) mis je zaken."<sup>231</sup>*

Verschillende respondenten merken op dat een persoonsgerichte aanpak in beide werkvelden goed lijkt te werken en er mogelijkheden zijn om dit vanuit beide werkvelden nog nauwer op elkaar te betrekken of zelfs samen te voegen. De integrale en persoonsgerichte aanpak zoals die voorheen binnen het domein van de criminaliteitsbestrijding was ontwikkeld heeft ook vorm gekregen in een persoonsgerichte aanpak tegen terrorisme. Eén van de respondenten noemt daarbij het volgende:

*"(...) eigenlijk is die persoonsgerichte aanpak ook wel een goed voorbeeld van hoe je kunt leren van de aanpak van de criminaliteit. Dus die hele structuur is toch gebaseerd op de structuur [die] vanuit de criminaliteit en gericht op veelplegers is ontwikkeld (...); gericht op het voeren van casusregie. Een radicaliserend individu daar moet je soms veel meer (...) op het niveau van ideologie en het gedrag wat je daaraan koppelt in gesprek gaan. Maar soms, moet je (...) ook gewoon zorgen dat je de sociale kant goed op orde hebt en de zorgkant. Voor de aanpak radicalisering wordt ook gebruik gemaakt van het interventiescala vanuit de Top 600."<sup>232</sup>*

Diezelfde respondent benadrukt dat het vaak gaat om:

*"(...) Ontwortelde jongeren zijn door een slechte thuissituatie of allerlei andere problematiek vatbaar voor een verhaal waar zij in kunnen stappen. Radicalisering kan zo'n verhaal zijn, maar de drugscriminaliteit kan ook zo'n verhaal zijn. Waar we de afgelopen jaren [bij radicalisering] best veel hebben ingezet op weerbaarheid, en jongeren sterker (...) maken, proberen we [dat] nu veel nadrukkelijker veel breder aan te pakken. Het is toch raar om dat vanuit radicalisering te doen. Je moet dat gewoon vanuit het perspectief van de jongeren doen."<sup>233</sup>*

---

<sup>231</sup> Interview code: F2A.

<sup>232</sup> Interview code: F2AC.

<sup>233</sup> Interview code: F2AC.

Het is al met al volgens de respondenten belangrijk om bij zowel een mogelijk radicaliserend individu als een aanstaand crimineel te kunnen kijken wat deze persoon nodig heeft om terug op het rechte pad te komen. Zeker in een vroeg stadium kunnen de interventies voor een mogelijk crimineel pad vergelijkbaar zijn met preventieve interventies om een radicalisering tegen te gaan. Qua doelpopulatie hebben we het dan dus over verdere samenwerking ten aanzien van groepen ontwortelde jongeren. Verder levensloop onderzoek in de Nederlandse context zoals dat bekend is in de criminologie, zou hierbij in de terrorismebestrijding ook van pas komen.

Verschillende respondenten geven aan dat het onderbrengen van terrorismebestrijding binnen bij de criminaliteitsbestrijding zou kunnen, maar dat er wel verschillende *waarborgen* nodig zijn. Bijvoorbeeld het besef van urgentie en de specifieke expertise op het ideologische vlak van radicalisering dat men in de loop der jaren heeft verworven.<sup>234</sup> Eén van de respondenten verwoordt het als volgt:

*"Ik heb dat veel gezien, in alles rond terrorisme, dat zaken apart werden georganiseerd. Het positieve daarbij was steeds het enorme urgentiebesef – van daaruit deden betrokkenen soms dingen die niet in de regels stonden, zetten ze net een stapje extra. Dat miste ik wel eens in de reguliere PGA-aanpak. De noodzaak om alles apart te doen, dat snapte ik in het begin het nog wel, maar nu kan dat meer in reguliere processen."<sup>235</sup>*

Ten slotte, als we kijken naar preventie in het algemeen, dan lijkt de criminaliteitsbestrijdingskant te kunnen leren van de terrorismebestrijdingsketen, omdat preventie in de criminaliteitsbestrijding relatief minder sterk ontwikkeld is en door sommigen als minder urgent wordt ervaren.<sup>236</sup> Dit terwijl ook bijvoorbeeld georganiseerde en ondermijnende criminaliteit een maatschappij-ontwrichtend effect kunnen hebben en een preventieve aanpak daar in het bijzonder van belang kan zijn.

## 6.3 DE BARRIÈRES

De respondenten identificeren tegelijkertijd verschillende barrières aangaande de betrokkenheid van terrorismebestrijding op criminaliteitsbestrijding en vice versa. Zoals in hoofdstuk 3 reeds behandeld is er een belangrijk verschil tussen criminelen en terroristen, gelegen in hun ideologische motivatie of juist het gebrek daaraan. De behandelde definities van terrorisme benadrukken vaak de ideologische, politieke en/of religieuze motieven onderliggend aan het gebruik van geweld. Daarbij moet wel benadrukt worden dat er ook een deel van de objectpopulatie is dat niet overlapt. Zoals hoofdstuk 3 laat zien, bestaan er ook verschillen, bijvoorbeeld sociaal-demografisch en qua persoonlijke kenmerken. Verschillende respondenten geven daarom aan dat de mogelijkheden afhangen van de casuïstiek. Sommige casuïstiek leent zich beter voor een verdere betrokkenheid tussen criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding dan andere. Eén van de respondenten verwoordt het als volgt:

<sup>234</sup> Interview code: F2N.

<sup>235</sup> Interview code: F2N.

<sup>236</sup> Interview code: F1F.

*"Nou dat heeft ook te maken met de inhoud van de casuïstiek (...). Dus voor een deel zit er echt overlap en daar geloof ik echt in. In de manier van werken, de manier van regievoeren enzo. Tegelijkertijd, [...we] hebben eigenlijk verschillende typen individuen in die aanpak zitten, je hebt echt kwetsbare mensen die gewoon kwetsbaar zijn en zich mee laten sleuren, die vatbaar zijn voor als iemand ze iets influistert. Die vaak onder invloed van radicale individuen, of aanjagers, of online, die op die manier radicaliseren. Nou (...) dat lijkt sterk op veelplegers die eigenlijk een beetje vanuit dezelfde kwetsbaarheid tot criminaliteit komen. En dan zitten we dus ook op [hetzelfde] niveau van interventies (...), van hoe ga je met zo een persoon om. Daar zitten best wel veel raakvlakken. Wij hebben ook individuen in de aanpak, met een heel ander profiel, heel sociaal weerbaar, intelligent en heel veiligheidsbewust. Heel erg bewust van wat ze wel en niet kunnen zeggen en doen binnen de wet. (...) En dat vraagt wel echt wat anders van een regisseur om daarmee in gesprek te komen. Dat vraagt dus echt dat je goed begrijpt wat radicalisering eigenlijk is. En dat je ook op ideologisch vlak met mensen in gesprek kunt gaan. En dat zijn wel eigenschappen die echt anders zijn dan regisseren in de top-600. En daar hebben we natuurlijk allerlei trainingen en opleidingen enzo voor. Dus (...) op die manier proberen we ook onze regisseurs daarin mee te nemen. Maar, dat is best ingewikkeld nog."<sup>237</sup>*

Daarbij moet opgemerkt dat het bij een type Top-600 aanpak in de terrorismebestrijding wel veel moeilijker is om heldere in- en uitstroomlijnen vast te stellen. Dat aspect van de Top-600 structuur is dus daarom niet eenvoudig één-op-één over te nemen in de terrorismebestrijding.<sup>238</sup> Zoals één van de respondenten stelt: "je komt niet tot harde instroomlijnen".<sup>239</sup> Een andere respondent onderschrijft dit:

*"Bij de Top-600 en de Top-400 zijn er duidelijk criteria. Bij radicalisering kan het criterium een terroristisch misdrijf zijn dat je hebt gepleegd, maar het kan ook een signaal zijn, of meldingen. Er is niet één lijn en je kunt ook heel lastig zeggen wanneer iemand uit de aanpak moet."<sup>240</sup>*

Ten tweede merken verschillende respondenten op dat terrorismebestrijding in Nederland juist goed is gaan werken omdat het een redelijk afgebakend begrip is geworden.<sup>241</sup> Als terrorisme in de bredere criminaliteitsbestrijding zou worden ondergebracht, bestaat er een groot risico dat die specifieke afbakening en daarmee ook de bestuurlijke aandacht ervoor verloren gaat.<sup>242</sup> Verschillende respondenten benadrukken daarom het benodigde verschil tussen de twee

---

<sup>237</sup> Interview code: F2AC.

<sup>238</sup> Interview code: F2AM.

<sup>239</sup> Interview code: F2AM.

<sup>240</sup> Interview code: F2H.

<sup>241</sup> Interview code: F2A; F2E; F2AF.

<sup>242</sup> Interview code: F2E.

werkvelden, nu en in de toekomst.<sup>243</sup> Eén van de respondent verwoordt daarbij het verschil qua opsporingsfocus en maatschappelijke gevolgen:

*“(...) waardoor het zo toch anders is, is dat je focus anders is. En dat lijkt heel dogmatisch, maar wat je met ieder onderzoek doet is, je bepaalt je beleidsuitgangspunten zoals dat heel deftig heet. Nou wat staat er bij een opsporingsonderzoek bovenaan als doelstelling: bijvoorbeeld het ontmantelen van een motorclub; dat soort teksten lees je daar. Bij terreur is het eigenlijk altijd dat je eerste doelstelling het voorkomen van een aanslag is. En dat maakt dat de methodieken die je inzet, dat die vrijwel hetzelfde zijn maar iets verschillen. (...) En kom je in het spanningsveld, kijk ik zei in die tijd altijd, als wij in een onderzoek een partij drugs missen, ja daar zal niemand van wakker liggen. Ja die missen we iedere dag maar dat weten we dan niet. Ja en wat als we een aanslag missen, dat is altijd een beetje mijn grootste vrees geweest (...)”<sup>244</sup>*

De grootte van de maatschappelijke gevolgen wordt ook door andere respondenten beaamd:

*“(...) als het op het onderwerp terrorisme misgaat, gaat het ook echt goed mis. Ik denk dat je daarom ook veel meer op de voorkant moet zitten en veel hogere frequentie omdat je gewoon ook het zicht op die mensen wil houden, wil kijken of dat wel allemaal goed gaat, of ze niet gaan afglijden.”<sup>245</sup>*

Vanuit die gedachte benadrukt een aantal respondenten dat het cruciaal is om een gespecialiseerde expertise op het gebied van terrorismebestrijding apart georganiseerd te houden en het ook apart belegd moet blijven.<sup>246</sup> Eén van de respondenten benadrukt daarbij dat het om totaal andere aantallen gaat, van enkele duizenden in de terrorismebestrijding tot misschien wel zo'n honderdduizend in bijvoorbeeld de ondermijning.<sup>247</sup> Het gevaar bestaat dat die enkele duizenden casussen ondergesneeuwd raken in de grotere groep van criminaliteitsdossiers, en niet langer goed (kunnen) worden gemonitord.<sup>248</sup> Een daarmee samenhangende genoemde barrière is de 'diffusie van budgetten' die kan ontstaan. Als terrorismebestrijding in meerdere mate bij criminaliteitsbestrijding wordt ondergebracht, dan is het moeilijker om na te gaan waar de gealloceerde budgetten precies naartoe zijn gegaan.<sup>249</sup> Als terrorismebestrijding opgaat in het grotere geheel zou daarmee een zeker controlemiddel verloren kunnen gaan.<sup>250</sup>

Ten slotte waren er respondenten met ruime ervaring in de aanpak van terrorismefinanciering en meer algemenere witwaspraktijken. Die respondenten gaven aan dat er qua financiële problematiek grote verschillen bestaan waardoor het niet wenselijk lijkt om deze

<sup>243</sup> Interview code: F2A; F2E; F2AF.

<sup>244</sup> Interview code: F2Y.

<sup>245</sup> Interview code: F2AG.

<sup>246</sup> Interview code: F2AG.

<sup>247</sup> Interview code: F2AG.

<sup>248</sup> Interview code: F2AG.

<sup>249</sup> Interview code: F2A.

<sup>250</sup> Interview code: F2A.

specifieke financiële werkvelden dichter bij elkaar te brengen.<sup>251</sup> Een respondent benadrukt dat *“de kennis die je nodig hebt, en ook wel de interesse die je nodig hebt om terrorismefinanciering te bekijken (...) echt anders is dan criminaliteit.”*<sup>252</sup> Een andere respondent merkt in datzelfde verband op dat de urgentie die er veelal bestaat bij terrorismefinanciering, bij witwaspraktijken minder is. Daarnaast gaat het volgens deze respondent bij terrorismefinanciering over het algemeen over veel kleinere geldstromen waardoor het de bestrijding ervan tot een heel ander werkveld maakt.<sup>253</sup>

## 6.4 DE MOGELIJKHEDEN EN BARRIÈRES AFGEWOGEN

Concluderend kunnen we daarom stellen dat er meer mogelijkheden lijken te zijn op het gebied van de persoonsgerichte aanpak waarbij men kan kijken naar ‘ontwortelde jongeren’ die zowel het drugscircuit als de radicalisering in zouden kunnen gaan. Dit betreft met name het preventiebeleid. De persoonsgericht aanpak op het gebied van terrorisme en criminaliteit zou daarom als minder aparte processen ingericht kunnen worden. Belangrijke knelpunten blijven daarbij de in- en uitstroomcriteria voor (mogelijk) radicaliserende individuen. Ook is de urgentie van de terrorismeproblematiek en de verworven inhoudelijke kennis en duiding van het meer ideologische proces van radicalisering erg belangrijk om te behouden. De vraag is daarbij of de urgentie en de verworven expertise op het gebied van terrorisme niet verwatert wanneer het wordt ondergebracht in de criminaliteitsbestrijding. Ten slotte suggereren de reacties van de respondenten dat met name op het gebied van witwaspraktijken en terrorismefinanciering terughoudendheid bestaat om beide werkvelden dichter op elkaar te betrekken. Omdat we slechts enkele respondenten uit dit specifieke vakgebied hebben gesproken, is nader onderzoek nodig om te bepalen in hoeverre dit beeld inderdaad breder binnen dat domein gedeeld wordt.

## 6.5 CONCLUSIE: LESSEN OVER DE VERBINDING TUSSEN CRIMINALITEIT- EN TERRORISMEBESTRIJDING

In dit hoofdstuk hebben we ons voornamelijk gericht op de beantwoording van deelvraag 4, door te verkennen in hoeverre en onder welke condities de aanpak van criminaliteit en terrorisme verder op elkaar betrokken zouden kunnen worden. In hoofdstuk 3 lieten we zien dat er tot op zekere hoogte sprake is van een ‘crime-terror-nexus’ is, met kenmerken die criminaliteit en terrorisme gemeen hebben, maar we lieten ook zien dat er verschillen zijn tussen criminaliteit en terrorisme, en de bestrijding daarvan. We benadrukten de ambigüiteit van de nexus. In dit hoofdstuk analyseerden we of en hoe de Nederlandse criminaliteits- en terrorismebestrijding verder op elkaar betrokken kunnen worden. We lieten zien dat daar mogelijkheden voor zijn, maar tevens dat die

---

<sup>251</sup> Interview code: F2AE; F2AF.

<sup>252</sup> Interview code: F2AF.

<sup>253</sup> Interview code: F2AE.

mogelijkheden beperkt zijn en dat cruciale waarborgen relevant zijn. Meer specifiek kunnen we de volgende conclusies trekken:

1. *Criminaliteits- en terrorismebestrijding kunnen soms meer op elkaar betrokken worden. Vooral daar waar objectpopulaties overlappen en een persoonsgerichte aanpak ontstaat die voor beide passend is, is een meer gecombineerde aanpak denkbaar.*
2. *Tegelijkertijd zijn er flinke barrières. De 'crime-terror nexus' is zoals we eerder lieten zijn verre van eenduidig. De populaties waar terrorisme- en criminaliteitsbestrijding op van toepassing zijn, zijn sterk verschillend. Dat geldt tevens voor de processen waar de aanpakken op ingrijpen. Bovendien zijn de contexten waarin beide aanpakken vorm krijgen, inclusief politieke en maatschappelijk contexten, sterk verschillend. Het meer op elkaar betrekken van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding versterkt dan ook niet per se het interventievermogen, en kan het zelfs afzwakken.*
3. *Tevens zijn er sterke waarborgen nodig, mocht het meer de kant op gaan van het op elkaar betrekken:*
  - a. *De politieke urgentie en bestuurlijke aandacht zullen niet veronachtzaamd moeten worden, zeker omdat terroristische daden ingrijpend (kunnen) zijn.*
  - b. *Daarnaast zullen inhoudelijke expertise en kennis goed geborgd moeten zijn en blijven, bijvoorbeeld als het gaat om de ideologisch gedreven motieven van terroristische individuen/groepen.*
  - c. *Bovendien zullen bekostiging (allocatie van budgetten) en verantwoording transparant moeten kunnen plaatsvinden.*
  - d. *Tot slot zal goed moeten worden bekeken hoe het meer op elkaar betrekken van criminaliteits- en terrorismebestrijding concreet doorwerkt voor verschillende typen organisaties. Waar het op elkaar betrekken van de aanpakken mogelijkheden biedt voor bijvoorbeeld politie en welzijnsorganisaties, kan dat ingewikkeld zijn voor andere organisaties zoals de veiligheidsdiensten.*
4. *Dit alles neemt niet weg dat terrorisme- en criminaliteitsbestrijding wel meer op elkaar betrokken kunnen worden in termen van leren. Het over en weer leren is en blijft van groot belang. Dat kan zowel op algemeen niveau, door bij elkaar te leren van bepaalde interventies en strategieën of bijvoorbeeld hoe er over de grenzen van organisaties heen wordt samengewerkt. Maar ook bij concrete casuïstiek kan het soms zinvol zijn om al in een vroegtijdig stadium terrorisme- dan wel criminaliteitsexpertise te betrekken bij de ontwikkeling van bijvoorbeeld een persoonsgerichte aanpak. Opnieuw zal dit leren inclusief moeten zijn, en uiteenlopende maatschappelijke partners moeten worden betrokken.*

Al met al kunnen we vaststellen dat Nederland vooral qua preventiebeleid zou kunnen zoeken naar een meer structurele inbedding van zowel terrorismepreventie als criminaliteitspreventie. Mogelijkerwijs zou dit kunnen door beide werkvelden verder te combineren op het lokale niveau, via de persoonsgerichte aanpak. We kunnen tevens vaststellen dat lokaal maatwerk in veel gevallen

goed werkt, en dat geleerde lessen in verschillende gemeenten gedeeld kunnen worden. Tegelijkertijd waarschuwen we voor al te vergaande combinaties – laat staan ‘integratie’ – van aanpakken van criminaliteits- en terrorismebestrijding. Daarvoort zijn de verschillen te groot, ook binnen de criminaliteits- en terrorismebestrijding zelf trouwens. Daar komen we in het volgende hoofdstuk op terug. In beide sferen wekt de notie van ‘integrale aanpak’ onrealistische verwachtingen. Dat neemt niet weg dat beide sferen wel veel van elkaar kunnen leren.





# 7. Conclusies en aanbevelingen

## 7.1 INLEIDING

Terrorisme is een gelaagd, complex, veranderlijk en ongrijpbaar fenomeen dat bij de bestrijding ervan de inzet van veel verschillende actoren vereist. Het is een *wicked problem* waarvoor geen kant-en-klare, makkelijke en afgemeten oplossingen bestaan. Terrorismebestrijding wordt daarom gekenmerkt door een doorlopende zoektocht naar de beste verklaringswijzen, visies en aanpakken (cf. Head & Alford 2015; bijv. Noordegraaf e.a. 2017a), waarbij verschillende partners gezamenlijk steeds opnieuw met elkaar moeten bezien welke interventies de aanpak vooruithelpen. Deze zoektocht zal nimmer leiden tot dé ultieme oplossing, maar kan wel bruikbare analytische perspectieven en gerichte handelingsperspectieven opleveren die krachtig interventievermogen mogelijk maken (Noordegraaf e.a. 2019). Zulks krachtig interventievermogen vereist dat de acties van alle partners die bij het vraagstuk betrokken zijn zich richten op:

- (iv) het bereiken van de gezamenlijke doelstellingen (*doelgerichtheid*);
- (v) het zekerstellen en borgen van steun voor de samenwerking van alle noodzakelijke en relevante partners, stakeholders en partijen (*legitimiteit*); en
- (vi) het bij alle partners paraat hebben van de vereiste kennis, contacten, capaciteit en menskracht om te interveniëren, ook in dynamische omstandigheden zoals plotselinge veranderingen in de dreiging of economische crises (*robuustheid*).

Waar sprake is van een krachtig interventievermogen kunnen de partners ook in complexe omstandigheden gezamenlijk optreden, in de wetenschap dat niet alle terroristische aanslagen voorkomen kunnen worden (cf. Noordegraaf e.a. 2016, p.6).

Het interventievermogen in de aanpak van *wicked problems*, en dus ook de aanpak van terrorisme, staat of valt met de ruimte die er is voor samenwerken over de grenzen van organisaties heen (Head & Alford 2015; Termeer e.a. 2015). Het vereist bovendien reflectie op de eigen interventies, aangezien 'oplossingshandelingen' bij *wicked problems* zelf onderdeel van het probleem kunnen worden (vgl. Head & Alford 2015). Het interventievermogen moet dus reflexief en iteratief zijn – er moet continu geleerd kunnen worden. Zowel het op gang brengen als het in standhouden van samenwerking en leren gaan evenwel niet vanzelf. Dit heeft niet alleen te maken met de complexiteit van *wicked problems* en het hoge tempo waarin deze problemen zich ontwikkelen en veranderen. Om samenwerking en leren over de grenzen van organisaties heen te doen slagen, moeten ook vele culturele, inhoudelijke en professionele verschillen worden overbrugd tussen de

doel- en taakstellingen, regimes, perspectieven, belangen en werkwijzen van betrokken partners in een politiek-maatschappelijke context die het samenwerken en leren zowel hinderen als helpen.

Dit onderzoek had als doel te bezien of de wijze waarop de aanpak van terrorisme in Nederland bestuurlijk en organisatorisch is opgezet en (inhoudelijk) vorm krijgt, verder versterkt kan worden door te leren van de ervaringen die binnen (en mogelijk buiten) de bredere aanpak van criminaliteit zijn opgedaan. De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

*Op welke wijzen en onder welke condities kan de bestuurlijke, organisatorische, professionele aanpak van terrorisme in Nederland via (keten)samenwerking verder worden versterkt, waarbij verschillen tussen regimes, (inhoudelijke) perspectieven en werkwijzen worden overbrugd? Wat kunnen we daarbij leren van de aanpak van andere complexe vraagstukken, in het bijzonder de bestrijding van (georganiseerde) criminaliteit, waarin interventievermogen is/wordt getoond?*

Door de organisatie van netwerksamenwerking en -leren rond terrorismebestrijding te vergelijken met hoe dit gebeurt bij de bestrijding van criminaliteit, hebben we in dit onderzoek op basis van literatuur en interviews met experts en ervaringsdeskundigen verschillende organisatievormen, mechanismen, randvoorwaarden en stimulansen geïdentificeerd die het samenwerken en leren in netwerkverbanden kunnen versterken en daarmee bijdragen aan een krachtiger interventievermogen. In wat volgt zetten we de belangrijkste conclusies die daaruit volgen uiteen. We beantwoorden eerste de vier deelvragen. Daarna gaan trekken we de belangrijkste conclusies aangaande hoofdvraag. Tot slot presenteren we enkele lessen die aan de bevindingen en deze conclusies te koppelen zijn.

## 7.2 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN DIE RELEVANT ZIJN BIJ CRIMINALITEITS- EN TERRORISMEBESTRIJDING

*Deelvraag 1: Welke overeenkomsten en verschillen zijn te onderscheiden in de (contextuele) factoren en mechanismen die relevant zijn bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme? Welke vraagstukken of lessen binnen de criminaliteit zijn potentieel relevant voor contraterrorisme, in het licht van de literatuur en (nationale en internationale) praktijken?*

In de eerste plaats is in dit onderzoek gekeken wat we op basis van literatuur en (internationale en nationale) praktijken kunnen zeggen over de overeenkomsten en verschillen in (contextuele) factoren en mechanismen die relevant zijn bij de bestrijding van criminaliteit en terrorisme. Vervolgens is bekeken welke vraagstukken of lessen binnen de criminaliteitsbestrijding potentieel relevant zijn voor terrorismebestrijding.

Het onderzoek laat zien dat de objectpopulaties van criminaliteit en terrorisme enigszins overlappen, en dat er op het niveau van de individuele daders de organisatie(s) waarvan daders deel uitmaken, en terroristische en criminele daden overeenkomstige factoren en mechanismen een rol kunnen spelen. We identificeerden overeenkomsten qua individuele motieven, social-

demografische kenmerken, positie in de samenleving, ervaren '*strains*', de levensloop, en vorming in de gevangenis. Ten aanzien van de organisatie identificeerden we overeenkomsten qua groepsgevoel en structuur. Wat betreft criminele en terroristische daden identificeerden we tevens enkele overeenkomsten.

Tegelijkertijd moet de overlap in objectpopulaties en de overeenkomsten qua individu, organisatie, en criminele of terroristische daden niet worden overdreven. We identificeerden vooral ook essentiële verschillen tussen criminaliteit en terrorisme *an sich*, die niet veronachtzaamd mogen worden. Zoals hoofdstuk 3 laat zien, is er sprake van samenhang én onderscheid, van convergentie én divergentie, hetgeen een eenduidige conclusie over de 'mate van overeenkomst' in de weg staat. De zogenoemde 'crime-terror nexus' is ambigu.

Wel is duidelijk dat waar het gaat om de organisatie van samenwerking en leren met name de aanpak van zwaardere vormen van criminaliteit zoals die rondom ondermijning, motorbendes, en *high impact crimes* interessant vergelijkingsmateriaal oplevert voor terrorismebestrijding. In geval van zwaardere criminaliteit lijken sommige criminele en terroristische organisaties/netwerken bijvoorbeeld op elkaar, qua groepsgevoel en structuur. Daarnaast zijn er op het individuele niveau vergelijkbare onderliggende mechanismen te herkennen bij jongeren die radicaliseren en bij jongeren die in het 'reguliere' criminele circuit geraken. Niettemin treden er ook hier tussen beide grote verschillen op, qua doelen, modus operandi, geloofssystemen, en tijdshorizonten.

Dergelijke verschillen maken dat ook de aanpak van beide vraagstukken op belangrijke punten anders is. Zo ligt de focus bij terrorismebestrijding nadrukkelijker bij het opsporen en tijdig verstoren van c.q. optreden in geval van voorbereidingshandelingen (die zich over de tijd heen voltrekken) en zal het qua interventies meer rekening moeten houden met ideologische dimensies. Dit in tegenstelling tot criminaliteitsbestrijding, waar de focus in de eerste plaats ligt bij daden en repressie en het acteren naar aanleiding van reeds eerder uitgevoerde criminele handelingen.

Verder is het een belangrijk verschil dat terrorismebestrijding een relatief nauw afgebakend begrip is geworden, hoewel het ondertussen om meerdere verschijningsvormen gaat, terwijl criminaliteitsbestrijding een (nog veel) breder pallet aan problematieken behelst en daarmee (veel) minder nauw is afgebakend. Eén vorm van criminaliteit kan daarbij uit het oog geraken zodra de prioriteit naar een andere vorm verschuift. Hoe deze overeenkomsten en verschillen tussen criminaliteit en terrorisme een rol spelen in de wijze waarop samenwerking en leren het best kan worden georganiseerd, en welke lessen de criminaliteitsbestrijding in dat opzicht biedt voor de versterking van contraterrorisme, bespreken we hieronder.

## 7.3 WAT CRIMINALITEITSBESTRIJDING ONS LEERT VOOR DE VERSTERKING VAN NETWERKSAMENWERKING ROND TERRORISMEBESTRIJDING

*Deelvraag 2: Op welke wijzen kan de (keten)samenwerking rond terrorisme worden versterkt, via inhoudelijke instrumenten, organisatievormen en bestuurlijke randvoorwaarden? Wat kan de aanpak van criminaliteit ons leren, in het licht van de literatuur en (nationale en internationale) praktijken?*

In het onderzoek hebben we in de tweede plaats gekeken naar wat we, in het licht van de literatuur en (nationale en internationale) praktijken, kunnen leren van de aanpak van criminaliteit over de wijzen waarop de (netwerk)samenwerking rond terrorisme kan worden versterkt, via inhoudelijke instrumenten, organisatievormen en bestuurlijke randvoorwaarden. Dat doen we tegen de beleidsachtergrond van het verlangen naar een 'integrale aanpak', of het nu terrorisme- of criminaliteitsbestrijding betreft.

Vanuit de bestaande literatuur kunnen we een aantal conclusies trekken. Ten eerste vereist effectieve netwerksamenwerking expliciete herkenning en wederzijds begrip voor de specifieke, vaak conflicterende doel- en taakstellingen, belangen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de deelnemende organisaties. Daarnaast vereist deze effectieve netwerksamenwerking wederzijds begrip voor de systeemcontexten en achtergronden waarbinnen andere deelnemende organisaties opereren en geacht worden verantwoording af te leggen. Dat betekent dat 'integraliteit' verre van normaal is. Voor een realistische nadruk op netwerksamenwerking zal uitgegaan moeten worden van *verschil* in plaats van harmonie, en moeten de spanningen die inherent zijn aan interorganisatorische samenwerking niet worden weggewuifd maar juist expliciet worden besproken en (h)erkend.

Voor professionals binnen de netwerksamenwerking is vervolgens nodig dat zij de mogelijkheden, motivatie, kennis, vaardigheden en capaciteiten<sup>254</sup> hebben om ook daadwerkelijk te kunnen samenwerken en leren met ketenpartners. Deze mogelijkheden worden gevormd door bestaande randvoorwaarden en stimulansen, bestaande uit een juiste uitgangspositie; een passend ontwerp; en leiderschap (zie ook figuur 5 eerder in dit rapport). Bestaand onderzoek en onze eigen empirische bevindingen wijzen erop dat de borging van voldoende menskracht en tijd binnen de criminaliteits- en terrorismebestrijding bijzonder belangrijk is om persoonlijke relaties over en weer op te kunnen bouwen, te kunnen borgen, en reflectie mogelijk te maken.

Om de motivatie onder professionals voor netwerksamenwerking te creëren en/of te behouden moet eenieder zich voldoende kunnen identificeren met het in de samenwerking gehanteerde perspectief. Om die reden is een evenwichtige inbreng van alle relevante partijen in de formulering van een gedeeld perspectief van belang. Gewaakt moet worden voor de dominantie van één of enkele machtigere partijen waardoor een specifiek, uni-disciplinair perspectief de overhand krijgt. Dat is in vele opzichten een kwestie van taalgebruik: wordt er exclusieve (uitsluitende) of

---

<sup>254</sup> Vgl. ook het AMO-model van Appelbaum en collega's (2000).

inclusieve taal gebruikt, wanneer (de aanpak van) criminaliteit en terrorisme centraal staat? Termen als 'delict', 'dader', 'radicalisering' sluiten scholen en welzijnsorganisaties al snel uit.

Verder moeten professionals die bij netwerksamenwerking betrokken zijn, beschikken over een specifiek profiel. Het vermogen om reflexief en conceptueel te denken en het zich kunnen verplaatsen in de perspectieven, belangen en posities van anderen zijn belangrijk. Men moet af en toe 'over de eigen schaduw heen kunnen springen'. Ook zullen professionals moeten beschikken over een sterk bewustzijn van hun eigen rol en die van anderen, en het vermogen hebben om vervolgens waar nodig functioneel en doelbewust gebruik te maken van rollenvervaging en zich te verbinden. Vroegtijdige aandacht voor de ontwikkeling van zo'n profiel in opleiding, training en socialisering lijkt raadzaam. Ook moet worden gekeken naar de passendheid van de financiële en professionele incentives voor en binnen de moederorganisaties: waar die incentives nog vooral intern gericht zijn, zal het interorganisationale perspectief en een verbindende houding minder goed ingebed raken.

Bij de netwerksamenwerking op het gebied van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding gaat het vaak om het al dan niet delen van informatie. Informatiedeling is enerzijds afhankelijk van vertrouwen, maar tegelijkertijd ook een uiting van vertrouwen. Naast aandacht voor de juridische en technische mogelijkheden én noodzakelijke beperkingen van informatiedeling is er aandacht nodig voor de bereidheid om informatie uit te wisselen. Betrokken partners doen er goed aan actief met elkaar in gesprek te gaan over de juridische grenzen van informatiedeling en daarbinnen gezamenlijk te verkennen welke kansen er wél zijn<sup>255</sup> en welke mogelijkheden wellicht onbenut blijven omdat de relatie tussen partijen suboptimaal is.

Vanuit de empirische bevindingen in dit onderzoek concluderen wij verder het volgende. Er is niet sprake van één noch een eenduidige vorm van samenwerking. Samenwerkingsverbanden in de sfeer van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding kennen een grote variëteit. Dat geldt als we criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding vergelijken, maar het geldt ook binnen deze velden – daarbinnen komen grote verschillen voor. De verschillen qua samenwerkingsverbanden en samenwerking hebben betrekking op a) de duur van de samenwerking, b) de samenstelling van de samenwerking, c) de oriëntatie en taken, d) de leiding en/of aansturing, en e) de werking. Soms lopen samenwerkingsverbanden in elkaar over. Het multidisciplinair casusoverleg is sterk verbonden met de aanpak van terrorisme en radicalisering, maar ook zichtbaar in de aanpak van criminaliteit. Lokale netwerksamenwerkingen doen qua multidisciplinair casusoverleg en de PGA op specifieke plekken hun voordeel met ervaringen die zijn opgedaan rond dergelijke samenwerkingen in criminaliteitsbestrijding. Op andere plekken geldt eerder dat de enorme investering in en opbouw van netwerken rond contraterrorisme inspiratie bieden voor dergelijke samenwerkingen in criminaliteitsbestrijding. De eerder besproken 'crime-terror-nexus' kan de verspreiding van specifieke samenwerkingen c.q. specifieke constructies stimuleren.

Dit alles betekent verder niet dat samenwerken van zelf gaat. Integendeel. De theoretisch te verwachten remmingen en obstakels rond samenwerking komen in de praktijk nadrukkelijk voor. Dat beïnvloedt het interventievermogen, zowel in termen van doelgerichtheid, alsook legitimiteit,

---

<sup>255</sup> Zo zijn er bijvoorbeeld dataversleutelingen mogelijk waardoor twee partijen kunnen kijken of zij allebei informatie hebben over eenzelfde subject, zonder dat daarvoor de data zelf gedeeld hoeft te worden met elkaar. Dit biedt vervolgens weer mogelijkheden om te kijken of en zo ja hoe verdere informatiedeling nodig en mogelijk is.

alsook robuustheid. Met behulp van interactieve en communicatieve mechanismen kan de samenwerking gebouwd, gestuurd en gaande worden gehouden. Zo heeft het samenwerkingsproces baat bij stevige interactieve mechanismen die vertrouwen scheppen tussen samenwerkingspartners. Dat vertrouwen vereist niet alleen om een consistente betrokkenheid en inzet van organisaties, maar ook om een zekere stabiliteit in de personen die namens de organisaties deelnemen. Van belang zijn vervolgens onder meer de volgende interactieve mechanismen: onderling vertrouwen, elkaar op de hoogte houden, en wederkerigheid. Daarnaast zijn communicatieve mechanismen van belang. Informatiedeling in samenwerking blijft bij deze communicatieve mechanismen het centrale aandachtspunt. Wel hebben netwerksamenwerkingen rond terrorisme een relatief voordeel ten opzichte van samenwerkingen rond criminaliteitsbestrijding. Ten eerste omdat de ervaren urgentie bij terrorisme de informatie-uitwisseling soms vergemakkelijkt en ten tweede omdat samenwerking rond terrorisme boogt op een sterker en meer afgebakend narratief – wat via legitimiteit het interventievermogen versterkt. Taal is in dit verband niet onschuldig, zoals eerder benadrukt. Meer inclusief taalgebruik vergemakkelijkt samenwerking (en leren).

De inzet van dergelijke mechanismen moet wel omgeven zijn door de juiste institutionele condities en stimulansen. In de praktijk ligt de nadruk sterk op: bestuurlijke urgentie, prioriteit en aandacht; voldoende middelen; duidelijkheid over spelregels en rollen; en passende incentives – juist ook in de moederorganisaties. Daarnaast draagt ook leiderschap bij aan de doelgerichtheid van de samenwerkingen. Regie, zowel procesmatig en inhoudelijk, krijgt wisselend maar steeds beter vorm binnen samenwerkingen. Op hoger niveau, over netwerksamenwerkingen heen, zien we ook hier dat terrorismebestrijding een relatief voordeel heeft: de regie is meer ingebed (via de NCTV) dan bij het bredere en minder afgebakende veld van criminaliteitsbestrijding.

Met de juiste institutionele condities en stimulansen kunnen de doelgerichtheid, legitimiteit en/of robuustheid van het interventievermogen worden versterkt. Deze institutionele omlijsting stimuleert, dan wel belemmert de (voortgaande) samenwerking. Mede gegeven de politieke aandacht gaat dit voor terrorismebestrijding soepeler dan voor criminaliteitsbestrijding. De omlijsting stimuleert tevens of en hoe criminaliteits- en terrorismebestrijding op elkaar betrokken worden en of en hoe er wordt geleerd. Het moge opnieuw duidelijk zijn dat soepel samenwerken verre van normaal of vanzelfsprekend is. Uitgaan van 'integraliteit' en 'integrale samenwerking' is gegeven de vele condities en stimulansen die daarvoor nodig zijn, en de inherente spanningen die interorganisationale samenwerking in zich draagt, riskant.

## 7.4 WAT CRIMINALITEITSBESTRIJDING ONS LEERT VOOR DE ORGANISATIE VAN LEREN IN EN VAN NETWERK-SAMENWERKING ROND TERRORISME-BESTRIJDING

*Deelvraag 3: Op welke wijzen kan de organisatie van het leren rond terrorismebestrijding worden versterkt, via inhoudelijke instrumenten, organisatievormen en bestuurlijke randvoorwaarden? Wat kan de aanpak van criminaliteit ons leren, in het licht van de literatuur en (nationale en internationale) praktijken?*

De derde deelvraag in het onderzoek richtte zich op wat we, wederom in het licht van de literatuur en (nationale en internationale) praktijken, kunnen leren van de aanpak van criminaliteit als het gaat om de organisatie van het leren, en hoe terrorismebestrijding ook op dit punt kan worden versterkt via inhoudelijke instrumenten, organisatievormen en bestuurlijke randvoorwaarden. We onderscheidden daarbij vier ordes van leren:

- *1<sup>e</sup> orde leren:* leren *in de samenwerking met ketenpartners* ten aanzien van de problematiek en de effecten van interventies en aanpakken;
- *2<sup>e</sup> orde leren:* leren *in de eigen moederorganisatie* als gevolg of naar aanleiding van de samenwerking met ketenpartners, en;
- *3<sup>e</sup> orde leren:* leren *samenwerken* met ketenpartners en leren *over de samenwerking met ketenpartners*.
- *4<sup>e</sup> orde leren:* leren *tussen ketensamenwerkingen* ten aanzien van het samenwerken in ketens.

Een belangrijke bevinding in dit rapport op het gebied van leren is dat 'samenwerkend leren' (ten aanzien van alle ordes) niet vanzelf gaat. Dat geldt in algemene zin, maar in het bijzonder voor samenwerking rond *wicked problems* als terrorisme en criminaliteit. Politisering, instrumentalisering en gebrek aan legitimering kunnen obstakels creëren. De politiek-maatschappelijke context van terrorisme- en criminaliteitsproblematiek kunnen ruimte voor falen en fouten én een lange adem t.b.v. leren in het kader van preventie in de weg staan. Politiek-bestuurlijke druk en emotie kunnen leerprocessen echter ook juist bevorderen. Operationele, uitvoerende organisaties zijn geneigd de focus te leggen op operationeel of instrumenteel leren; conceptueel leren lijkt niet de primaire focus. (Wetenschappelijke) kennis geldt niet automatisch als bron voor leren. Wel kan het proactief betrekken van wetenschap in netwerksamenwerkingen helpen om gezamenlijk tot nieuwe kennis, inzichten en duiding te komen die voldoende concrete handelingsperspectieven biedt en tegelijkertijd ook het conceptueel, reflexief denken stimuleert. Ook aandacht voor de rol en positie van kenniswerkers die in de moederorganisaties als verbinder tussen wetenschap en praktijk dienen, is belangrijk.

Met andere woorden, leren in en van samenwerking gaat niet vanzelf en is ook nog zomaar normaal – er zijn zelfs krachten die het juist actief *tegenwerken*. Dat geldt in het bijzonder voor 'double loop' leren dat bij *wicked problems* hard nodig is en 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> orde leren mogelijk maakt. Om van netwerksamenwerkingen ook daadwerkelijk lérende netwerken te maken, is daarom van

belang dat (i) de sociale interactie en communicatie tussen partijen expliciet aandacht krijgt en (ii) dat er gerichte en gezamenlijke activiteiten plaatsvinden. Naast concrete acties zijn dus ook voldoende tijd en ruimte voor reflectie onontbeerlijk. Alleen dan kan meta-communicatie over de gehanteerde doelen, werkwijzen en perspectieven én de wijze waarop de samenwerking zélf verloopt, effectief plaatsvinden. Juist omdat leren niet vanzelf gaat, is het behulpzaam in de werkwijze zelf het cyclische karakter van gezamenlijke actie én doorgaande reflectie in te bouwen om proactief te leren. Bij aanvang moet sprake zijn van een gedegen startanalyse en ontdekking en definiëring van een gezamenlijk perspectief. Maar ook gedurende de samenwerking is periodieke reflectie nodig zodat ook op dieper en meer conceptueel niveau kan worden geleerd. Dat hoeft overigens niet los te staan van het leren over de aanpak zelf: juist via het bespreken en terugblikken op concrete casuïstiek, kunnen ook gebruikte kaders zichtbaar worden, problemen in moederorganisaties in beeld komen en vragen opkomen waarbij het zinvol is te kijken hoe er in andere netwerken mee wordt omgegaan. Om 1<sup>e</sup> orde leren te verbinden aan 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> orde leren, is het evenwel van belang dat men daar ook daadwerkelijk ruimte voor maakt en het agendeert, en de inzichten en vragen die het oproept opvolgt met concrete vervolgstappen zodat er ook echt *geleerd* kan worden.

Juist bij de werkvelden van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding bestaat er het risico dat er door jarenlang opgebouwde kennis en ervaring fixaties ontstaan die een lerende houding in de weg staan. *Double loop* leren vereist het bevragen van elkaars ideeën, beelden, waardenperspectieven en uitgangspunten; expliciet vrijgemaakte tijd hiervoor in de directe interactie is daarbij behulpzaam, net als brede participatie en openheid waar dit mogelijk is. Er moet ruimte zijn om om te gaan met spanningen en ambiguïteit, voor *double loop* learning en waar nodig het 'ontleren'. Bij *double loop* leren gaat het om het detecteren en corrigeren van fouten op manieren die vragen om aanpassing van de bestaande normen, het beleid en/of de doelen van een organisatie – die gelden daarbij niet langer als vanzelfsprekend. *Double loop* leren betekent het bevragen van de kaders en systemen waarbinnen wordt gewerkt, en dus de waardenperspectieven waarop die zijn gestoeld. Er is dan minder sprake van routine en meer van creativiteit en reflectie. Organisatieleden werken proactief aan een adaptieve organisatie die in staat is effectief om te gaan met veranderingen. *Double loop* leren gaat daarmee vooral om *conceptueel* leren, waarbij denkpatronen en prioriteiten wijzigen en/of nieuwe concepten ingeburgerd raken, omdat bestaande normen, prioriteiten en concepten niet meer voldoen in het licht van nieuwe ontwikkelingen. Om leren van de 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> en 4<sup>e</sup> orde mogelijk te maken, is *double loop* leren onontbeerlijk.

In dat kader onderstrepen Douglas e.a. (2019) het belang van *gezamenlijk* en *gericht leren*: bestaande kennis kan uitgebreid en levend gehouden worden door gezamenlijke leerprocessen tussen onderzoekers en betrokkenen te stimuleren en daarbij vooral te focussen op actuele vraagstukken in plaats van algemene trainingen. *Wicked problems* vragen nog nadrukkelijker dan andere complexe problemen om onderzoeken en evaluaties die zich ook richten op 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> orde leren en reflectie op onderliggende waardenperspectieven. De wijze en het moment waarop evaluaties worden ingezet spelen echter een belangrijke rol in het al dan niet faciliteren van leerprocessen. Randvoorwaarden en stimulansen voor samenwerking, zoals bestuurlijke en organisatorische aandacht en passende incentives, zijn ook van belang voor het leren en vooral: de



doorontwikkeling van netwerken naar 'communities of practice' waarin continu, zowel expliciet als impliciet leren plaatsvindt.

Tegelijkertijd kunnen we op grond van onze empirische verkenning met enige voorzichtigheid concluderen dat er in de afgelopen jaren een stevige leercurve is ontstaan, vooral rond de bestrijding van terrorisme en als het gaat om 1<sup>e</sup> orde leren (leren in de samenwerking met ketenpartners ten aanzien van de problematiek en de effecten van interventies en aanpakken). Het leren kreeg verder vooral vorm onder druk van de urgentie van het thema, en met de ondersteuning van middelen daarvoor. Het leren wordt dan 'gestuurd leren'. Ook het leren op 2<sup>e</sup> orde (in de moederorganisatie) en 3<sup>e</sup> orde (t.a.v. het samenwerken zelf) kreeg vorm, zij het wat minder nadrukkelijk en gestuurd dan het 1<sup>e</sup> orde leren.

Daarmee komt ook meteen een belangrijke zorg voor de toekomst naar voren, namelijk het borgen van de lessen als de urgentie van het thema minder wordt. Met andere woorden, de robuustheid van het interventievermogen loopt in de nabije toekomst het risico om te verminderen. Hoewel er op landelijk niveau structuren zichtbaar zijn ten behoeve van deskundigheidsbevordering en leren rond terrorisme, lijkt leren op meer lokaal niveau primair geënt te zijn op *doen* – en minder op het bewust sturen van leerprocessen. Hoewel respondenten meermaals aangeven dat de aanpak van terrorisme eerder inspiratie biedt voor de aanpak van (zware) criminaliteit dan andersom, geldt voor dit lokale niveau wel degelijk dat andere voorbeelden tot lering kunnen strekken aangaande 'leren' – zoals de ingebedde 'leerstructuren' binnen de Top600. Hier is juist op het lokale niveau veel investering in kennisontwikkeling zichtbaar, maar ook de worsteling met het vasthouden van die kennis binnen de samenwerking en in de respectievelijke moederorganisaties.

## 7.5 DE BESTUURLIJKE EN ORGANISATORISCHE INRICHTING VAN CRIMINALITEITS- EN TERRORISMEBESTRIJDING

*Deelvraag 4: In hoeverre en onder welke condities kunnen de aanpak van criminaliteit en terrorisme in Nederland bestuurlijk en organisatorisch (verder) op elkaar worden betrokken? Wat kan hierbij worden geleerd van de ervaringen die elders zijn opgedaan?*

Vanuit de vierde en laatste deelvraag hebben we verkend in hoeverre en onder welke condities de aanpak van criminaliteit en terrorisme in Nederland bestuurlijk en organisatorisch (verder) op elkaar kunnen worden betrokken en wat hierbij kan worden geleerd van ervaringen die elders zijn opgedaan. We concluderen dat criminaliteits- en terrorismebestrijding meer op elkaar betrokken zouden kunnen worden, maar de mate waarin dat kan is beperkt, en zelfs dan kan het alleen onder sterke voorwaarden en waarborgen. Het meer op elkaar betrekken van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding versterkt met andere woorden niet *per se* het interventievermogen, en kan het zelfs afzwakken als het niet op de juiste terreinen en onder de juiste condities gebeurt.

Waar er sprake is van overlappende objectpopulaties qua criminaliteit en terrorisme en/of overeenkomstige onderliggende mechanismes kunnen beide aanpakken als minder als 'separaat' worden beschouwd. We denken daarbij voornamelijk aan de invulling van de persoonsgerichte aanpak en preventieve maatregelen. Ten aanzien van 'ontwortelde' jongeren kan er eenduidiger preventiebeleid gevoerd worden om te voorkomen dat individuen of hele groepen jongeren op het pad van radicalisering dan wel 'reguliere' criminaliteit geraken. Dit zou de doelgerichtheid van het interventievermogen ten goede kunnen komen. Mocht worden gekozen voor een verdere betrokkenheid van de terreinen op dit punt, dan zijn evenwel sterke waarborgen nodig om het interventievermogen in stand te houden, of te verbeteren.

Ten eerste moeten de politieke urgentie en bestuurlijke aandacht niet veronachtzaamd worden, zeker omdat terroristische daden zeer ingrijpend en maatschappij-ontwrichtend kunnen zijn. Dat laatste geldt weliswaar ook voor ernstige vormen van ondermijnende criminaliteit, maar neemt niet weg dat de robuustheid van terrorismebestrijding te allen tijde gewaarborgd moet blijven en aandacht voor het één niet ten koste moet gaan van het ander. Daarnaast moeten inhoudelijke expertise en kennis goed geborgd zijn en blijven, bijvoorbeeld als het gaat om de ideologisch gedreven motieven van terroristische individuen/groepen. Als deze expertise en kennis verloren gaat zal dit ten koste gaan van de doelgerichtheid. Bovendien moet de bekostiging (allocatie van budgetten) en verantwoording transparant kunnen plaatsvinden om de robuustheid te kunnen bewaken. Tot slot zal goed moeten worden bekeken hoe het meer op elkaar betrekken van criminaliteits- en terrorismebestrijding concreet doorwerkt voor verschillende typen organisaties. Waar het op elkaar betrekken van de aanpakken mogelijkheden biedt voor bijvoorbeeld politie en welzijnsorganisaties, kan dat ingewikkeld zijn voor andere organisaties zoals de veiligheidsdiensten.

Ofschoon het meer op elkaar betrekken dan wel combineren – laat staan 'integreren' – van criminaliteits- en terrorismebestrijding dus duidelijke beperkingen kent, is en blijft het (gestuurd) leren van elkaar van groot belang.

## 7.6 SLOTCONCLUSIES

Dat brengt ons bij de slotconclusies, die betrekking hebben op de hoofdvraag. Voor de aanpak van criminaliteit en terrorisme zijn krachtige lerende netwerken nodig van landelijke beleidsmakers, lokale uitvoerders, en de wetenschap. Het interventievermogen, de samenwerking en de leerprocessen van en tussen de betrokken partners werken daarbij op elkaar in, zoals Figuur 9 laat zien. Maar dat op elkaar inwerken werkt niet zonder meer als een geoliede machine. Integendeel – lerend samenwerkend is niet vanzelfsprekend, en niet makkelijk te bewerkstelligen. In de praktijk komt het in beperkte mate systematisch voor. Vanwege inhoudelijke ambiguïteit, gebrek aan doelgerichtheid, wisselende prioriteiten, verschillen in werkwijzen en culturen, afnemende aandacht, en beperkte tijd en capaciteit, zijn soepel samenwerken en leren niet 'normaal'. Samenwerking is bovendien niet onbegrensd: wettelijke doelstellingen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden stellen grenzen aan de concentratie van macht en informatie, ook omwille van legitimiteit en ter bescherming van burgers.



**Figuur 9.** Netwerksamenwerking, leren en interventievermogen

Dat het moeilijk is en ook grenzen kent, neemt niet weg dat samenwerken op specifieke fronten wel degelijk van belang is en vorm krijgt, zowel in de bestrijding van terrorisme als criminaliteit. Goede voorbeelden hiervan zijn onder meer de Veiligheidshuizen, de Top-600 en de RIECs. Zulke samenwerkingen vergen veel capaciteit en inspanning van de betrokkenen. Termen als 'integrale samenwerking' of 'ketensamenwerking' maskeren daarbij de complexiteit van het opzetten en gaande houden van goede netwerksamenwerking en de inherente spanningen die zulke samenwerking met zich meebrengt. Diverse condities, stimulansen en mechanismen zorgen voor het op elkaar betrekken van de acties van meerdere organisaties en professionals. Als het gaat om de randvoorwaarden en stimulansen blijken voor professionals in de terrorisme- en criminaliteitsbestrijding vooral de volgende factoren van belang: urgentie, prioriteit en aandacht; voldoende middelen; duidelijkheid over spelregels en rollen; passende incentives – juist ook in de moederorganisaties; en leiderschap met duidelijke regie. In de samenwerking zelf spelen onderling vertrouwen, elkaar op de hoogte houden, informatiedeling en wederkerigheid een belangrijke rol. Dat laatste geldt ook voor een sterk en afgebakend narratief of 'verhaal' over de problematiek, en bijpassende taal die partners niet te snel uitsluit.

Mede dankzij de politieke aandacht en een sterk en afgebakend narratief lukt samenwerking rond de aanpak van terrorisme makkelijker dan in de criminaliteitsbestrijding. Wat betreft dat narratief is echter ook bij terrorismebestrijding wel degelijk verbetering mogelijk, zeker als het gaat om het taalgebruik. De manier waarop er over de problematiek wordt gesproken, moet aansluiten bij de

doelen en perspectieven van alle partners – en niet alleen de veiligheidspartners. Zowel de interviews, als ook de (expliciete en uitblijvende) reacties van niet-veiligheidspartijen op het verzoek tot deelname aan dit onderzoek, suggereren dat zorg-, welzijns- en onderwijspartners zichzelf niet per se als partners in de criminaliteits- en terrorismebestrijding zien – ongeacht hun feitelijke betrokkenheid bij concrete casus en de rol die ze in landelijk beleid toebedeeld hebben gekregen. Hoewel meer onderzoek nodig is, zijn er aanwijzingen dat dit verband houdt met de dominantie van het ‘veiligheidsdenken’ in zowel het narratief als de taal die men bezigt in (beleids)stukken en overleggen. Overvloedig gebruik van termen als ‘daders’, ‘extremisten’, ‘radicalisering’ maakt identificatie met (de aanpak van) het vraagstuk minder voor de hand liggend voor partijen die denken en werken in termen van ‘zorgwekkend gedrag’ of ‘bescherming’. De sterke focus op veiligheidsterminologie is verklaarbaar, maar ondermijnt de ‘integraliteit’ van de beoogde samenwerking. Meer inclusief taalgebruik, dat beter aansluit bij hetgeen de (beoogde) partners voor staan is nodig om partijen over het hele brede repressieve en preventieve spectrum aan boord te krijgen en te houden.

Leren in en van samenwerking komt eveneens voor. Op grond van onze empirische verkenning kunnen we met enige voorzichtigheid concluderen dat er in de afgelopen jaren een stevige leercurve is ontstaan, vooral rond de bestrijding van terrorisme en als het gaat om 1<sup>e</sup> orde leren: leren in en van de operationele samenwerking met ketenpartners ten aanzien van de problematiek en de effecten van interventies en aanpakken. Daar waar leren verder gaat, is er sprake van ‘gestuurd leren’. Voor zulk gestuurd leren is van belang dat (i) de sociale interactie en communicatie tussen partijen expliciet aandacht krijgt en (ii) dat er gerichte en gezamenlijke activiteiten plaatsvinden waarin ruimte is voor reflectie. Er moet tijd en ruimte worden gemaakt om te leren van elkaars ideeën, beelden, waardenperspectieven en uitgangspunten, maar ook om spanningen en ambigüiteiten in de samenwerking zelf aan de orde te stellen. Om de kaders, systemen waardenperspectieven waarbinnen wordt gewerkt kritisch tegen het licht te houden. En om waar nodig ook te ‘ontleren’. Een belangrijke zorg voor de toekomst die uit het onderzoek naar voren komt, is hoe de lessen die de afgelopen jaren zijn geleerd, worden geborgd als de urgentie van het thema minder wordt.

Bij terrorismebestrijding richt een deel van de aanpak zich nadrukkelijk op het opsporen en tijdig verstoren van ideologisch gedreven voorbereidingshandelingen voor aanslagen. Dit in tegenstelling tot criminaliteitsbestrijding, waar de focus meer ligt bij repressie en het acteren in reactie op reeds uitgevoerde criminele handelingen. Mede vanwege de verschillen, zowel inhoudelijk als institutioneel, zijn criminaliteits- en terrorismebestrijding lastig één-op-één op elkaar te betrekken, en daar moet voorzichtig mee worden omgegaan. Op specifieke terreinen zijn (beperkte) mogelijkheden voor het combineren van aanpakken (zoals een preventieve persoonsgerichte aanpak); versterking is daarnaast vooral ook mogelijk door meer en meer gestuurd over en weer van elkaar te leren. Deze versterking vraagt echter wel om nadere investeringen, specifiek gericht op netwerksamenwerking en interorganisationeel leren. De specifieke aanbevelingen daartoe bespreken we hieronder.

## 7.7 AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen in dit rapport, en de conclusies die we hierboven trokken, komen we tot onderstaande aanbevelingen om samenwerkend leren te versterken.

1. Pas op met een onrealistische nadruk op 'integrale aanpak', 'brede benadering' of 'ketens'. De praktijk van terrorisme- en criminaliteitsbestrijding is te veelvormig, ambigu en weerbarstig om harmonieus samen te werken en direct te leren. (H)erken de inherente spanningen in interorganisationele samenwerking en geef die nadrukkelijk een plek in die samenwerking door ze met elkaar te bespreken. Dat geldt overigens ook voor de grenzen van samenwerking. Zodra samenwerking de grenzen van machtscheiding en wettelijke bevoegdheden te veel oprekt dreigen risico's voor legitimiteit in de bredere samenleving. In beleidsontwikkeling rond 'integrale' aanpakken zal voor inherente spanningen en grenzen voldoende aandacht moeten zijn.
2. Ga bij de versterking van lerend samenwerken uit van beperkingen en barrières, en investeer in mechanismen en stimulansen (zoals tijd, stabiliteit in bezetting, bestuurlijk-politieke aandacht, interacties, leiderschap, et cetera) om met elkaar krachtige interventies te realiseren. Besef daarbij dat ook doelgerichtheid, legitimiteit en robuustheid onderling spanningen creëren, en dat daarin keuzes moeten worden gemaakt.
3. Ontwikkel en verfijn het narratief rond terrorisme, met specifiek oog voor de inclusiviteit (het niet-uitsluitende karakter) van het taalgebruik en de terminologie in (beleids)stukken. Om niet-veiligheidspartners voldoende te betrekken en betrokken te houden, is het belangrijk dat ook hun perspectieven, doelen en taken in het narratief en daarbij passende taal en framing worden betrokken.
4. Leer voor de aanpak van terrorisme inhoudelijk van criminaliteitsbestrijding door daar expliciet tijd en ruimte voor te creëren, maar houd ook oog voor politieke en bestuurlijke aandacht. Het creëren van ruimte om te leren vraagt tevens om (financiële) middelen en passende incentives die het denken over de grenzen van de eigen organisatie heen stimuleren, zoals meer opgavegerichte financiering.
5. Houd bij de aanpak van criminaliteit oog voor de risico's op radicalisering en terrorisme, zowel bij de opsporing als bij het OM en de reclassering. Laat de brede benadering duidelijk terugkomen in algemene rechercheopleidingen. Kijk binnen het netwerk van criminaliteitsbestrijding ook met de radicaliseringsblik naar (jeugd)criminaliteit om zo meer preventief op te kunnen treden, in het bijzonder bij casusoverleggen. Betrek hierbij expertise uit contraterrorisme circuits.
6. In relatie tot aspecten van de *crime-terror nexus* kan meer over en weer geleerd worden, zowel voor terrorismebestrijding als criminaliteitsbestrijding. Betrek bij grote terrorismeonderzoeken door het OM rechercheurs met ruime ervaring op het gebied van georganiseerde misdaad, als meelezer of tegendenker. Omgekeerd is het bij onderzoeken naar georganiseerde misdaad zinvol contraterrorisme-expertise in te schakelen om ook vanuit die kant te leren over de nieuwste technologieën en strategieën.

7. Zorg daar waar lerend vermogen nog te veel afhangt van specifieke personen in netwerken, en *ad hoc* en 'toevallig' is, voor *ruimtes* waar groepen vanuit terrorismebestrijding en criminaliteitsbestrijding kunnen interacteren, verbindingen kunnen leggen, en netwerken op kunnen bouwen. Besteed daarbij aandacht aan proactief leren: ten aanzien van de samenwerking en de kaders waarbinnen wordt gewerkt en de ontwikkelingen rondom de problematiek zelf (zoals mogelijk nieuwe risicogroepen of -strategieën).
8. Creëer ruimte in iedere moederorganisatie voor zogenoemde 'verbinders' voor wie netwerksamenwerking niet alleen een deel van de taakstelling, maar ook onderdeel van de professionele identiteit is. Vervlecht de aanpak van terrorisme en criminaliteit middels deze '*change agents*'; maar houd tevens oog voor de verschillen.
9. Zorg voor een lerend 'profiel' en lerende competenties van professionals. Faciliteer professionals die zich goed kunnen verplaatsen in andere ketenpartners, zowel operationeel als conceptueel kunnen denken en vanuit 'het grotere plaatje' naar de problematiek kunnen kijken. Investeer in en geef ruimte voor de professionele ontwikkeling op het gebied van leren en samenwerken, op verschillende niveaus. Dat vraagt om middelen en voldoende tijd voor professionals om zich te bekwamen en relaties op te bouwen.
10. Verricht nader onderzoek naar welke vormen van samenwerking meer of minder effectief zijn in verschillende fasen van de aanpak, en welke samenwerkingsvormen meer of minder effectief zijn in verschillende fasen van de samenwerking. Hoewel in dit onderzoek structurele, georganiseerde samenwerking centraal stond, zal dat niet altijd nodig zijn. Probeer meer inzicht te krijgen in wanneer een 'lossere', meer informele en/of kleinschaligere samenwerking volstaat of zelfs effectiever is.

# Bronnen

## HOOFDSTUK 1: INTRODUCTIE

- Albahar, M. (2019). Cyber Attacks and Terrorism: A Twenty-First Century Conundrum. *Science and Engineering Ethics*, 25, pp.993-1006.
- Grapperhaus, F. (2019, 18 oktober). Contouren breed offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/18/brief-tweede-kamer-contouren-breed-offensief-tegen-georganiseerde-ondermijnende-criminaliteit>.
- Grapperhaus, F. (2019, 9 december). Aanbieding Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 51 [Kamerbrief]. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/09/tk-aanbieding-dreigingsbeeld-terrorisme-nederland-51>.
- Head, B.W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), pp.711-739.
- Koenis, C. (2020, 29 april). 'AIVD: rechts-extremisme leeft op, ook in Nederland.' *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd van: <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/04/29/aivd-rechts-extremisme-leeft-op-ook-in-nederland-a3998189>.
- LaFree, G. & Dugan, L. (2009). Research on Terrorism and Countering Terrorism. *Crime and Justice*, 38, pp.413-477.
- Mandell, M. P. & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), p.715-731.
- NCTV. (2019). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 51 – December 2019*. Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV): Den Haag.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A. & Klem, W. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterorisme-strategie 2011-2015*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A. & Klem, W. (2017a). How to evaluate the governance of transboundary problems? Assessing a national counterterrorism strategy. *Evaluation*, 23(4), pp.389-406.
- Noordegraaf, M., Schiffelers, M.-J., Geuijen, K., de Morree, P. & Pekelder, J. (2018). *Op weg naar een Weerbare Open Samenleving: Bouwstenen voor een toekomstvisie*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Van Der Steen, M. (2019). Weaknesses of wickedness: A critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38(2). pp.278-297. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617970>.

- Rovers, B. (2011). *Resultaten van veiligheidshuizen: Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek: 's Hertogenbosch.
- Schoonenberg, J. (2015). *De reorganisatie van de politie als netwerkpartner. Een onderzoek naar de effecten van de reorganisatie bij de politie op het uitvoerende netwerk van het integraal veiligheidsbeleid jeugd in de gemeenten Groesbeek, Nijmegen en Tiel*. Radboud Universiteit Nijmegen (Master's Thesis).
- Stinckens, M., Loyens, K. & Maesschalck, J. (2016). De implementatie van lokaal veiligheidsbeleid: op zoek naar een theoretisch kader. *Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 37(1), pp.25-48.
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2015). Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), pp.680-710.
- Valasik, M. & Phillips, M. (2017). Understanding modern terror and insurgency through the lens of street gangs: Isis as a case study. *Journal of Criminological Research, Policy and Practice*, 3(3), pp.192-207.
- WODC. (2019, 16 mei). *Offertevoorzorg t.b.v. onderzoek 'Versterking Contraterrorismeketen'*. Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB). Kenmerk: 2953.

## HOOFDSTUK 2: ANALYSEKADER

- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public Administration Review*, 66, pp.56-65.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Georgetown University Press.
- Alpert, G.P., Rojek, J. & Hansen, J.A. (2013). *Building bridges between police researchers and practitioners: Agents of change in a complex world*. US Department of Justice, National Institute of Justice, Washington, DC.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp.543-571.
- Appelbaum, E., Bailey, T., Berg, P., Kalleberg, A.L. & Bailey, T.A. (2000). *Manufacturing advantage: Why high-performance work systems pay off*. Cornell University Press.
- Argyris, C. (1995). Action science and organizational learning. *Journal of Managerial Psychology*, 10(6), pp.20-26.
- Argyris, C., & Schön, D. (1978) *Organizational learning: A theory of action perspective*. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- Argyris, C., Putnam, R., & McLain Smith, D. (1985). *Theories of action. Action Science. Concepts, Methods and Skills for Research and Intervention*, pp.80-102.
- Atkinson, M., Jones, M. & Lamont, E. (2007). *Multi-agency working and its implications for practice*. Reading: CfBT Education Trust.
- Bales, W.D. e.a. (2014). Researcher-practitioner partnerships: a case of the development of a long-term collaborative project between a university and a criminal justice agency. *Criminal Justice Studies*, 27(3), pp.294-307.
- Ballin, M.H. (2016). Informatieel solidariteit bij terrorismebestrijding. *Nederlands Juristenblad*, 27(1342), pp.1900-1909.



- Balthasar, A. & Rieder, S. (2000). Learning from Evaluations: Effects of the Evaluation of the Swiss Energy 2000 Programme. *Evaluation*, 6(3), pp.245-260.
- Bennet, D. & Bennet, A. (2008). Engaging Tacit Knowledge in Support of Organizational Learning. *The Journal of Information and Knowledge Management Systems*, 38(1), pp.72-94.
- Bentrup, G. (2001). Evaluation of a collaborative model: a case study analysis of watershed planning in the Intermountain West. *Environmental management*, 27(5), pp.739-748.
- Beutel, A. & Weinberger, P. (2016). *Public-Private Partnerships to Counter Violent Extremism: Field Principles for Action*. Maryland: National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism.
- Bingham, L.B. (Ed.). (2008). *Big ideas in collaborative public management*. ME Sharpe.
- Birkland, T.A. (2009). Disasters, Lessons Learned, and Fantasy Documents. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), pp.146-156.
- Bjorgo, T. (2020). *Issue paper: Lessons from crime prevention in preventing violent extremism by police*. Radicalisation Awareness Network.
- Blaustein, J. (2016). Exporting criminological innovation abroad: Discursive representation, 'evidence-based crime prevention' and the post-neoliberal development agenda in Latin America. *Theoretical Criminology*, 20(2), pp.165-184.
- Blewden, M., Carroll, P. & Witten, K. (2010). The use of social science research to inform policy development: case studies from recent immigration policy. *Kōtuitui: New Zealand Journal of Social Sciences Online*, 5(1), pp.13-25.
- Block, R. & Block, C.R. (1992). Homicide syndromes and vulnerability: Violence in Chicago community areas over 25 years. *Studies on Crime & Crime Prevention*, 1, pp.61-87.
- Blomberg, T.G., Mestre, J.M. & Mann, K. (2013). Seeking causality in a world of contingency: Criminology, research, and public policy. *Criminology & Public Policy*, 12, pp.571-584.
- Blomberg, T.G. (2019). Making a Difference in Criminology: Past, Present, and Future. *American Journal of Criminal Justice*. *The Journal of the Southern Criminal Justice Association* 44(4), pp.670-688.
- Boer, A., Ceulen, R., Moors, H. & Spapens, T. (2020). *Interveniëren in criminele families*. Politie & Wetenschap, Tilburg University & EMMA. Sdu Uitgevers: Den Haag.
- Bonger, W.A. (1951). *Inleiding tot de criminologie* (2e druk, herzien door G.Th. Kempe). Haarlem: De erven Bohn.
- Burnes, B., Cooper, C. & West, P. (2003). Organisational Learning: the New Management Paradigm? *Management Decision*, 41(5), pp.452-464.
- Brants, C. (1992). Witteboordencriminaliteit. In C. Bouw, H. van de Bunt & H. Franke (red.), *Kernbegrippen in de criminologie* (pp. 133-136). Arnhem: Gouda Quint.
- Broekema, W., Van Kleef, D. & Steen, T. (2017). What Factors Drive Organizational Learning from Crisis? Insights from the Dutch Food Safety Services' Response to Four Veterinary Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 25(4), pp.326-340.
- Bronstein, L.R. (2003). A model for interdisciplinary collaboration. *Social Work*, 48(3), pp.297-306.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Middleton Stone, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(1), pp.44-55.

- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Stone, M.M. (2014). Designing and Strategically Managing Cross-Sector Collaborations. In M.J. Fratantuono, D.M. Sarcone & J. Colwell, Jr. (Eds.), *The U.S.-India Relationship: Cross-Sector Collaboration to Promote Sustainable Development* (pp.31-88). Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., Stone, M.M., Saunoi-Sandgren, E. & Imboden, A.S. (2011). *The Urban Partnership Agreement: A Comparative Study of Technology and Collaboration in Transportation Policy Implementation*. Report no. CTS 11-07, Center for Transportation Studies, University of Minnesota. <http://www.its.umn.edu/Publications/ResearchReports/reportdetail.html?id=2016>.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Stone, M.M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), pp.647-663.
- Bullock, K. & Ekblom, P. (2010). Richness, retrievability and reliability—Issues in a working knowledge base for good practice in crime prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 16(1), pp.29-47.
- Carlsson, J. (2000). Learning from Evaluations. In J. Carlsson & L. Wohlgemuth (Eds.), *Learning in development cooperation* (pp.120-129). Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- CCV. (2019). *Koppenstukken aanpak Utrecht*. Via: <https://hetccv.nl/onderwerpen/veiligheidsbeleving/praktijkvoorbeelden/alle-praktijkvoorbeelden/kopstukkenaanpak-utrecht/>.
- Charman, S. (2017). *Police Socialisation, Identity and Culture: Becoming Blue*. London: Palgrave MacMillan.
- Chermak, S. & Gruenewald, J.A. (2015). Laying a Foundation for the Criminological Examination of Right-Wing, Left-Wing, and Al Qaeda-Inspired Extremism in the United States. *Terrorism and Political Violence*, 27(1), pp.133-159.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), pp.1059-1066.
- Chuang, E., & Wells, R. (2010). The role of inter-agency collaboration in facilitating receipt of behavioral health services for youth involved with child welfare and juvenile justice. *Children and Youth Services Review*, 32(12), pp.1814-1822.
- Church, M., Bitel, M., Armstrong, K., Fernando, P., Gould, H., Joss, S., Marwaha-Diedrich, M., De La Torre, A.L. & Vouhe, C. (2002). *Participation, Relationships and Dynamic Change: New Thinking on Evaluating the Work of International Networks*. London, University College.
- Clear, T.R. (2010). Policy and evidence: The challenge to the American Society of Criminology: 2009 presidential address to the American Society of Criminology. *Criminology*, 48, pp.1-25.
- Colander, D. & Kupers, R. (2014). *Complexity and the Art of Public Policy. Solving Society's Problems from the Bottom Up*. New Jersey: Princeton University Press.
- Crosby, B.C. & Bryson, J.M. (2005). *Leadership for the Common Good: Tackling Public Problems in a Shared-Power World*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Crosby, B. C., 't Hart, P. & Torfing, J. (2016). Public value creation through collaborative innovation. *Public Management Review*, 19(5), pp.1-15.
- Cross, C. & Armstrong, C. (2008). Understanding the Role of Networks in Collective Learning Processes: The Experiences of Women. *Advances in Developing Human Resources*, 10(4), pp.600-613.

- Cullen, F.T. (2005). The twelve people who saved rehabilitation: How the science of criminology made a difference. *Criminology*, 43(1), pp.1-42.
- Dammen, R., van der Varst, L. P., Bervoets, E., Dobbelaar, J., Bolhuis, V. V., & Luiten, T. (2008). *Quick scan Veiligheidshuizen*. Den Haag: COT.
- Danielsson, E. (2016). Following routines: A challenge in cross-sectorial collaboration. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(1), pp.36-45.
- De Graaf, B.A. (2017a). Terrorisme- en radicaliseringsstudies: een explosief onderzoeksveld. In Bakker e.a. (Eds.), *Studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (pp. 49-80). Deventer: Wolters Kluwer.
- De Graaf, B.A. (2017b). Terrorisme- en radicaliseringsstudies - Een explosief onderzoeksveld. *Justitiële Verkenningen*, 43(3), pp. 8-30.
- De Kruif, R., de Laat, M., Simons, R.J. & Zuylen, J. (2013). *Netwerkleren: de stille kracht achter een leven lang professionaliseren*. Rapport 44, Wetenschappelijk Centrum Leraren Onderzoek (LOOK), Open Universiteit
- De Poot, C.J. & Flight, S. (2015). *Ruimte om te delen: De CT infobox tien jaar in werking*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag: WODC, Sander Flight Onderzoek en Advies.
- Dickerson, J. G., Collins-Camargo, C. & Martin-Galijatovic, R. (2012). How collaborative the collaboration? Assessing interagency collaboration within a juvenile court diversion program. *Juvenile and Family Court Journal*, 63(3), pp.21-35.
- DiMaggio, P.J., & Powell, W.W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), pp.147-160.
- Dirckinck-Holmfield, L., Jones, C. & Lindström, B. (2009). *Analysing Networked Learning Practices in Higher Education and Continuing Professional Development*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Douglas, S., De Graaf, B., Klem, W., Schiffelers, M.J. & Van den Bos, K. (2019). *Al doende leren: Een evaluatie van de Arnhemse radicaliseringsaanpak*. USBO advies: Utrecht.
- Easson, J. & Schmid, A.P. (2011). Appendix 2.1: 250+ Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism. In Schmid, A.P. (Ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (pp. 99-157). Abingdon: Routledge.
- Edmondson, A. & Moingeon, B. (1999). Learning, trust and organizational change. *Organizational Learning and the Learning Organization*, pp.157-175.
- Elliott, D. & McGuinness, M. (2002). Public Inquiries, Panacea or Placebo. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 10(1), pp.114-125.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), pp.1-29.
- Fijnaut, C. & Paoli, L. (Eds.). (2007). *Organised crime in Europe: Concepts, patterns and control policies in the European Union and beyond* (Vol. 4). Springer Science & Business Media.
- Forst, B., Green, J.R., & Lynch, J.P. (2011). Introduction and Overview. In B. Forst, J.R. Greene & J.P. Lynch (Eds.), *Criminologists on terrorism and homeland security* (pp. 1-14). Cambridge: Cambridge University Press.

- Freiberg, A. and W. G. Carson (2010). The Limits to Evidence-Based Policy: Evidence, Emotion and Criminal Justice 1. *Australian Journal of Public Administration*, 69(2), pp.152-164.
- Freilich, J.D. & LaFree, G. (2015). Criminology theory and terrorism: Introduction to the special issue. *Terrorism and Political Violence*, 27(1), pp.1-8.
- Frost, N., Robinson, M., & Anning, A. (2005). Social workers in multidisciplinary teams: issues and dilemmas for professional practice. *Child & Family Social Work*, 10(3), pp.187-196.
- Garavan, T.N. & McCarthy, A. (2008). Collective Learning Processes and Human Resource Development. *Advances in Developing Human Resources*, 10(4), pp.451-471.
- Garrett, P. M. (2004). Talking Child Protection The Police and Social Workers 'Working Together'. *Journal of Social Work*, 4(1), pp.77-97.
- Garrison, A.H. (2009). The influence of research on criminal justice policy making. *Professional Issues in Criminal Justice*, 4, pp.9-21.
- Geuijen, C.H.M. (2011). Samenwerken in publieke netwerken. In: M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (Eds.), *Handboek Publiek Management* (pp. 97-114). Den Haag: Boom Lemma.
- Goodwin, J. (2006). What do we really know about (suicide) terrorism?. *Sociological Forum*, 21(2), pp. 315-330.
- Gubbins, C. & MacCurtain, S. (2008). Understanding the Dynamics of Collective Learning: The Role of Trust and Social Capital. *Advances in Developing Human Resources*, 10(4), pp.578-599.
- Harvey, J.H., Hornsby, R.A., & Sattar, Z. (2015). Disjointed service: An English case study of multi-agency provision in tackling child trafficking. *British Journal of Criminology*, 55(3), pp.494-513.
- Head, B.W. (2008). Assessing network-based collaborations: effectiveness for whom? *Public Management Review*, 10(6), pp.733-749.
- Head, B.W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), pp.711-739.
- Hearn, S. & White, N. (2009). *Communities of Practice: Linking Knowledge, Policy and Practice*. Overseas Development Institute, available at [www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk)
- Herrington, V. (2012). Inter-agency cooperation and joined-up working in police responses to persons with a mental illness: Lessons from New South Wales. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 6(4), pp.388-397.
- Hildén, M. (2011). The evolution of climate policies – the role of learning and evaluations. *Journal of Cleaner Production*, 19(16), pp.1798-1811.
- Huber, G.P. (1991). Organisational Learning: the Contributing Processes and the Literatures. *Organisational Science*, February, pp.88-151.
- Hudson, B., Hardy, B., Henwood, M. & Wistow, G. (1999). In Pursuit of Inter-Agency Collaboration in the Public Sector: What Is the Contribution of Theory and Research? *Public Management*, 1(2), pp.235-60.
- Human, S.E. & Provan, K.G. (2000). Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Multilateral Networks: A Comparative Study of Success and Demise. *Administrative Science Quarterly*, 45(2), pp.327-365.
- Hutchinson, S. & O'Malley, P. (2007). A crime-terror nexus? Thinking on some of the links between terrorism and criminality. *Studies in Conflict Terrorism*, 30(12), pp.1095-1107.

- Innes, C.A. & Everett, R.S. (2008). Factors and conditions influencing the use of research by the criminal justice system. *Western Criminology Review*, 9, pp.49-58.
- Jackson, D. & Temperley, J. (2006). *From Professional Learning Community to Networked Learning Community*. Paper for International Congress for School Effectiveness and Improvement (ICSEI).
- Jakubik, M. (2008). Experiencing Collaborative Knowledge Creation Processes. *The Learning Organization*, 15(1), pp.5-25.
- Kersten, L. & Roevens, E. (2015). *Een evaluatie van de invoering van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in stad Genk*. Leuven: Leuven Instituut voor Criminologie.
- Kimble, C. & Hildreth, P. (2005). Dualities, Distributed Communities of Practice and Knowledge Management. *Journal of Knowledge Management*, 9(4), pp.102-113.
- Klijn, E., J. Edelenbos & B. Steijn (2010) Trust in governance networks: its impacts on outcomes. *Administration & Society*, 42(2), pp.193-221.
- Klijn, E.-H. & Koppenjan, J.F.M. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London/New York: Routledge.
- Klinger, D. & Heal, C.S. (2011). Manifestations of Aggression: Terrorism, Crime and War. In B. Forst, J.R. Greene & J.P. Lynch (Eds.), *Criminologists on terrorism and homeland security* (pp. 17-39). Cambridge: Cambridge University Press.
- Knight, L. (2002). Network learning: Exploring learning by interorganizational networks. *Human Relations*, 55(4), pp.427-454.
- Kolthoff, E. & Janssen, J. (2020). *Basisboek Criminologie* (3e druk). Den Haag: Boom Criminologie.
- Koppenjan J.F.M. & Koliba, C. (2013). Transformations towards new public governance. Can the new paradigm handle complexity? *International Review of Public Administration*, 18(2), pp.1-84.
- Koschmann, M.A., Kuhn, T.R., & Pfarrer, M.D. (2012). A communicative framework of value in cross-sector partnerships. *Academy of Management Review*, 37(3), pp.332-354.
- Krishnaveni, R. & Sujatha, R. (2012). Communities of Practice: An Influencing Factor for Effective Knowledge Transfer in Organizations. *The IUP Journal of Knowledge Management*, 10(1), pp.26-40.
- Kruisbergen, E.W., Van de Bunt, H.G., & Kleemans, E.R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Boom Juridische uitgevers.
- LaFree, G. & Gruenewald, J. (2018). The intersection of homicide, terrorism, and violent extremism. *Homicide Studies*, 22, pp.3-7.
- Lampel, J. & Bhalla, A. (2007). Let's Get Natural: The Discourse of Community and the Problem of Transferring Practices in Knowledge Management. *Journal of Management Decision*, 45(7), pp.1069-1082.
- Latessa, E.J. (2003). The challenge of change: Correctional programs and evidence-based practices. *Criminology & Public Policy*, 3(4), pp.547-560.
- Lave, J. & Wenger, E. (1991). *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Leeuw, F.L. (2005). Trends and Developments in Program Evaluation in General and Criminal Justice Programs in Particular. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 11(2005), pp.233-258.

- Leeuw, F.L. (2009). Evaluation policy in the Netherlands. In W.M.K. Trochim, M.M. Mark & L.J. Cooksy (Eds.), *Evaluation policy and evaluation practice. New Directions for Evaluation*, 123, pp.87-102.
- Leinfelt, F., & Rostami, A. (2012). *The Stockholm Gang Model: PANTHER: Stockholm Gang Intervention & Prevention Project, 2009-2012*. Polismyndigheten i Stockholms län (Stockholm County Police).
- Lenos, S. & Smit, Q. (2019). *What role do police play in the resocialisation and risk management of released former terrorist offenders?* Ex Post Paper. Radicalisation Awareness Network, 2019.
- Liem, M. & Bakker, E. (2019). De toegevoegde waarde van criminologie in terrorismeonderzoek. *Tijdschrift voor Criminologie*, 61(1), pp.91-102.
- Linker, P.J. (2008). Het sturen van netwerken en ketens. *Overheidsmanagement*, November 2008, pp.20-23.
- Lissenberg, E., Ruller, S. van & Swaaningen, R. van (2001). Tegen de regels IV. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Lommers, M. & Langeveld, N. (2019). *Onderzoek Multiprobleemgezinnen Veiligheid en Overlast*. Onderzoeksrapport versie 1.1 (februari 2019). Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid: Utrecht.
- Lum, C. (2009). *Translating police research into practice*. Ideas in American Policing Lecture Series. Washington, DC: Police Foundation.
- Lum, C., Telep, C. W., Koper, C. S., & Grieco, J. (2012). Receptivity to research in policing. *Justice Research and Policy*, 14(1), pp.61-95.
- Lum, C. & Koper, C.S. (2014). *Evidence-based policing*. Encyclopedia of criminology and criminal justice, pp.1426-1437.
- Maguire, E.R., Uchida, C.D. & Hassell, K.D. (2015). Problem-oriented policing in Colorado Springs: A content analysis of 753 cases. *Crime & Delinquency*, 61(1), pp.71-95.
- Mandell, M. P. & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), p.715-731.
- Mears, D. P. (2013). Supermax prisons: The policy and the evidence. *Criminology & Public Policy*, 12(4), pp.681-719.
- Meurs, P.L., Schrijvers, E.K. & de Vries, G.H. (2006). *Leren van de praktijk: gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid*. WRR Verkenningen 12. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Meurs, T. (2020). Tussen de linies: Kenniswerkers bij de politie. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 1(2020), pp.10-16.
- Merrill-Sands, D. & Sheridan, B. (1996). Developing and managing collaborative alliances: Lessons from a review of the literature. *Organizational Change Briefing Note*.
- Moore, M.H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), pp.183-204.
- Muller, E.R., Rogier, L.J.J., Kummeling, H.R.B.M., Dammen, R., Bron, R.P., Woltjer, A.J.Th. & Kalkhoven, W.C. (2007). *Bestuur, recht en veiligheid: bestuursrechtelijke bevoegdheden voor openbare ordehandhaving en terrorismebestrijding*. COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement; Erasmus Universiteit Rotterdam; Universiteit Utrecht.

- Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen. (2019). *Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018*. Geraadpleegd van: <https://www.nationaalrapporteur.nl/publicaties/rapporten/2019/10/18/slachtoffermonitor-mensenhandel-2014-2018>.
- NCTV. (2016). *Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).
- Nelen, H. & Siegel, D. (Eds.). (2017). *Contemporary Organized Crime: Developments, Challenges and Responses*. Springer International Publishing.
- Noordegraaf, M. (2008). Meanings of measurement: The real story behind the Rotterdam Safety Index. *Public Management Review*, 10(2), 221-239.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), pp. 187-206.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A. & Klem, W. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Noordhuis, M.M. (2015). *De waarde van ketensamenwerking. Empirisch onderzoek naar de relatie tussen de toepassing van ketensamenwerking en het verlagen van (faal-)kosten, het verhogen van de kwaliteit en het verminderen van de doorlooptijd bij de nieuwbouw, onderhoud en renovatie van woningen, Dissertatie*. Breukelen: Nyenrode University.
- Okamoto, S. K. (2001). Interagency collaboration with high-risk gang youth. *Child and Adolescent Social Work Journal*, 18(1), pp.5-19.
- O'Leary, R., Gazley, B., McGuire, M., & Bingham, L. B. (2009). Public managers in collaboration. *The collaborative public manager*, pp.1-12.
- Oliveira, I. S. (2014). Catch me if you can: Or how policy networks help tackle the crime- terror nexus. *Global Crime*, 15(3-4), pp.219-240.
- Pahl-Wostl, C. & Hare, M. (2004). Processes of social learning in integrated resources management. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 14(3), pp.193-206.
- Paoli, L. (2002). The paradox of organized crime. *Crime, Law and Social Change*, 37, pp.51-97.
- Paoli, L. & Vander Beken, T. (2014). Organized crime: a contested concept. In L. Paoli (Ed.), *The Oxford handbook of organized crime* (pp. 13-31). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Papademetriou, D. G., & Benton, M. (2016). *Towards a whole-of-society approach to receiving and settling newcomers in Europe*. Migration Policy Institute.
- Patel, A. (2011). Back to the Drawing Board: Rethinking Protections Available to Victims of Trafficking. *Seattle Journal for Social Justice*, 9(2), pp.813-842.
- Patton, M.Q. (2001 *American Journal of Evaluation*, 22). Evaluation, Knowledge Management, Best Practices, and High Quality Lessons Learned. (3), pp.329-336.
- Perry, S., & Hasisi, B. (2015). Rational Choice Rewards and the Jihadist Suicide Bomber. *Terrorism and Political Violence*, 27(1), pp.53-80.
- Pesta, G. B., Blomberg, T. G., Ramos, J., & Ranson, J. A. (2019). Translational criminology: Toward best practice. *American Journal of Criminal Justice*, 44(3), pp.499-518.

- Popp, J.K., H. Brinton Milward, G. MacKean, A. Casebeer, & R. Lindstrom (2014). *Inter-Organizational Networks: A Review of the Literature to Inform Practice*. IBM Center for The Business of Government, Collaborating Across Boundaries Series 2014.
- Pratt, T.C. (2008). Rational choice theory, crime control policy, and criminological relevance. *Criminology & Public Policy*, 7(1), pp.43-52.
- Princen, S., Geuijen, K., Candel, J., Folgerts, O., Hooijer, R. (2016 [2014]). Cross border cooperation between professional organizations: Police, Fire Brigades and Emergency Health Services in Dutch Border Regions. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), pp.497– 512.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), pp.229-252.
- Prüfer, P. & Kolthoff, E. (2020). Met datascience op zoek naar indicatoren van georganiseerde criminaliteit en ondermijning. *Proces: Tijdschrift voor Strafrechtpleging*, 99(2), pp.85-101.
- Reuter, P. (2017). Learning from Replication Failure Drug Market Intervention. *Criminology & Public Policy*, 16(3), pp.783-785.
- Rijksoverheid. (2019). *Contouren Offensief tegen georganiseerde criminaliteit*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/10/18/contouren-offensief-tegen-georganiseerde-ondermijnende-criminaliteit>.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, pp.155-169.
- Roberts, N.C. (2001). Coping with Wicked Problems: The Case of Afghanistan. In L. Jones, J. Guthrie & P. Steane (Eds.), *Learning from International Public Management Reform* (pp.353–375). New York: JAI Press.
- Rojek, J., Smith, H. & Alpert, G. (2012). The prevalence and characteristics of police practitioner-researcher partnerships. *Police Quarterly*, 15, pp.241-261.
- Rojek, J., Alpert, G. & Smith, H. (2012). The utilization of research by the police. *Police Practice and Research*, 13(4), pp.329-341.
- Rosenfeld, R., Bray, T.M. & Egley, A. (1999). Facilitating Violence: A Comparison of Gang-Motivated, Gang-Affiliated, and Nongang Youth Homicides. *Journal of Quantitative Criminology*, 15(4), pp.495-516.
- Rovers, B. (2011). *Resultaten van veiligheidshuizen: Een inventarisatie en evaluatie van beschikbaar onderzoek*. Bureau voor Toegepast Veiligheidsonderzoek: 's Hertogenbosch.
- Rowley, J. (2000). From learning organisation to knowledge entrepreneur. *Journal of Knowledge Management*, 4(1), pp.7-15.
- Sadler-Smith, E. (2006). *Learning and development for managers: Perspectives from research and practice*. Oxford, UK: Blackwell.
- Salet, R. (2019). Verborgene strijd in het veiligheidsdomein: over samenwerking tussen politie en gemeente bij de bestuurlijke aanpak van overlast en criminaliteit. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 18(1), 3-18.
- Sambanis, N. (2008). Terrorism and civil war. In P. Keefer & N. Loayza (Eds.), *Terrorism, economic development, and political openness* (pp. 174–208). New York: Cambridge University Press.
- Sarma, K.M. (2018). *Multi-agency working and preventing violent extremism I*. Issue Paper. Radicalisation Awareness Network.



- Schenkel, A. & Teigland, R. (2008). Improved Organizational Performance Through Communities of Practice. *Journal of Knowledge Management*, 12(1), pp.106-118.
- Scherders, S. J. A. (2015). *De aanpak van overlastgevende en criminele jeugdgroepen in Utrecht*. Een evaluatie van de 'Kopstukkenaanpak' van het Veiligheidshuis regio Utrecht. (Master's thesis).
- Schmid, A. (2004). Terrorism - The Definitional Problem. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 36(2), pp.375-419.
- Schmid, A.P. (Ed.)(2011). *Handbook of Terrorism Research* (pp.86-87). London: Routledge.
- Schön, D., & Argyris, C. (1996). *Organizational learning II: Theory, method and practice*. Reading, Mass.: Addison Wesley.
- Sellin, T. (1938). *Culture, conflict and crime*. New York: Social Science Research Council.
- Shadwick, J. T., King, W. R., Zhang, Y., Matusiak, M. C., & Campbell, B. A. (2019). Assessing best practices in crime labs structure, processes, and performance. *Policing: An International Journal*, 42(5), pp.751-766.
- Shepherdson, P., Clancey, G., Lee, M., Crofts, T. (2014). Community safety and crime prevention partnerships: challenges and opportunities. *International Journal of Crime, Justice and Social Democracy*, 3(1), pp.107-120.
- Smet, V. (2013). Evidence-based policy en de doorwerking van sociaalwetenschappelijk onderzoek: are we there yet? *Beleidsonderzoek Online* 12.
- Stephens, W. & Sieckelink, S. (2019). Working Across Boundaries in Preventing Violent Extremism: Towards a typology for collaborative arrangements in PVE policy. *Journal for Deradicalization*, 20, pp.272-313.
- Stinckens, M., Loyens, K. & Maesschalck, J. (2016). De implementatie van lokaal veiligheidsbeleid: op zoek naar een theoretisch kader. *Tijdschrift voor Strafrecht, Criminologie en Forensisch Welzijnswerk*, 37(1), pp.25-48.
- Strafblad. (2016). '41. De AIVD ontrafelt, Strafblad oktober 2016'. Geraadpleegd van: <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2016/10/13/strafblad-de-aivd-ontrafelt>.
- Stuurman, J., Kolthoff, E., Van den Tillaart, J. & Kokkeler, B. (2020). Datagedreven zicht op ondermijning in woonwijken: Een verkenning van de mogelijkheden om indicatoren te ontwikkelen om zicht te krijgen op ondermijning in woonwijken. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), pp.17-50.
- Sullivan, H., Barnes, M. & Matka, E. (2002). Building Collaborative Capacity through "Theories of Change." *Evaluation*, 8(2), pp.205-226.
- Sutherland, E. (1949). *White collar crime*. New York: Dryden.
- Telep, C.W. & Lum, C. (2014). The receptivity of officers to empirical research and evidence-based policing: an examination of survey data from three agencies. *Police Quarterly*, 17(4), pp.359-385.
- Telep, C.W. & Winegar, S. (2015). Police executive receptivity to research: A survey of chiefs and sheriffs in Oregon. *Policing*, 10, pp.241-249.
- Telep, C. W. (2017). Police officer receptivity to research and evidence-based policing: examining variability within and across agencies. *Crime & Delinquency*, 63(8), pp.976-999.
- Teodoro, M. (2014). When Professionals Lead: Executive Management, Normative Isomorphism, and Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 24(4), pp.983-1004.

- Termeer, C. J. A. M. (2001). Hoe je een boer aan het lachen krijgt. In T. Abma en R. In't Veld (Eds.) *Handboek beleidswetenschap* (pp.366-375). Boom uitgevers: Amsterdam, The Netherlands.
- Thornton, P.H. & Ocasio, W. (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990. *American Journal of Sociology*, 105(3), pp.801-843.
- Tieberghien, J. & M. Monaghan (2018). Public scholarship and the evidence movement: Understanding and learning from Belgian drug policy development. *European Journal of Criminology* 15(3), pp.278-295.
- Tonry, M. (2010). Public criminology and evidence-based policy. *Criminology & Public Policy*, 9, pp.783-797.
- Trede, F., Macklin, R. & Bridges, D. (2012). Professional identity development: a review of the higher education literature. *Studies in Higher Education*, 37(3), pp.365-384.
- Unnithan, N.P., & Johnston, J. (2012). Collaboration in juvenile justice: A multi-agency study. *Federal Probation*, 76(3), pp.22-30.
- Van den Berg, E., & Maas, I. (2013). Interorganisationele samenwerking in de publieke sector-Een casestudie naar een netwerk van organisaties rond criminele jongeren. *Mens en Maatschappij*, 88(2), pp.206-232.
- Van Eijk, C., Steen, T. & Verschuere, B. (2017). Co-producing safety in the local community: A Q-methodology study on the incentives of Belgian and Dutch members of neighbourhood watch schemes. *Local Government Studies*, 43(3), pp.323-343.
- Van Oss, L. *Methodische reflectie als vorm van professionalisering*. Via: <https://www.organisatievragen.nl/>
- Van San, M., Sieckelink, S. & de Winter, M. (2010). *Idealen op drift: Een pedagogische kijk op radicaliserende jongeren*. Boom Lemma Uitgevers: Den Haag.
- Van Swaaningen, R. (2013). Waarom kijken wij eigenlijk naar Amerika? *Justitiële Verkenningen*, 39(8), p.37.
- Van Thiel, S. & Leeuw, F.L. (2016). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, 25(3), pp.267-281.
- Vandenabeele, W., Leisink, P. & Knies, E. (2013). Public value creation and strategic human resource management: Public service motivation as a linking mechanism. In *Managing social issues*. Edward Elgar Publishing.
- Vangen, S. & Huxham, C. (2012). The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), pp.731-760.
- Vangen, S., Hayes, J.P. & Cornforth, C. (2015). Governing Cross-Sector, Inter-Organizational Collaborations. *Public Management Review*, 17(9), pp.1237-1260.
- Vermeersch, H., De Pauw, E., & De Prins, F. (2012). Integrale veiligheid, of de kunst van het haalbare. *Orde van de Dag*, 59, pp.22-31.
- Vila, B. & Sauvage, J. (2011). Balancing Counterterrorism Strategies: Lessons from Evolutionary Ecology. In B. Forst, J.R. Greene & J.P. Lynch (Eds.), *Criminologists on terrorism and homeland security* (pp. 66-96). Cambridge: Cambridge University Press.
- Visser, R.A., Gernerden, E.V., More, P.A., & De Roon, R.C J. (2008). *Sturing en samenwerking in handhavingsprojecten*. Leiden: Leiden University Press, p. 39-42.

- Visser, A., Prins, D., Berger, M. & Prakken, J. (2014). *Generalistisch werken in wijkteams in beeld*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Vogel, C., Moser, S.C., Kasperson, R.E. & Dabelko, G.D. (2007). Linking vulnerability, adaptation, and resilience science to practice: pathways, players, and partnerships. *Global Environmental Change*, 17, pp. 349-364.
- Vos, J., & Jongeneel, E. (2012). Samenwerking in het Veiligheidshuis. *Sigma*, 56(2), pp.26-31.
- Wallis, S. E. (2009). Seeking the robust core of organisational learning theory. *International Journal of Collaborative Enterprise*, 1(2), pp.180-193.
- Weber, E.P. & Khademian, A.M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68, pp.334-349.
- Wegwijzer Jeugd en Veiligheid. (z.d.). Wegwijzer Jeugd en Veiligheid: Homepage [webpagina]. Opgevraagd van: <https://wegwijzerjeugdenveiligheid.nl>.
- Weick, K.E. (2005). Organizing and failures of imagination. *International Public Management Journal*, 8(3), pp.425-438.
- Weisburd, D., Telep, C.W., Hinkle, J.C. & Eck, J.E. (2010). Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? Findings from a Campbell systematic review. *Criminology & Public Policy*, 9(1), pp.139-172.
- Weiss, C. H. (1995). The haphazard connection: social science and public policy. *International Journal of Educational Research*, 23(2), pp.137-150.
- Welsh, B. C. and D. P. Farrington (2012). Science, politics, and crime prevention: Toward a new crime policy. *Journal of Criminal Justice*, 40(2), pp.128-133.
- Wenger, E., McDermott, R. & Snyder, B. (2002). *Cultivating Communities of Practice*. Harvard Business School Press.
- Whelan, C., & Dupont, B. (2017). Taking stock of networks across the security field: A review, typology and research agenda. *Policing and Society*, 27(6), pp.671-687.
- Yang, T.M., & Maxwell, T.A. (2011). Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors. *Government Information Quarterly*, 28(2), p.164-175.
- Young, J.K. & Kearns, E.M. (2017). Empirical challenges to studying terrorism and homicide. In F. Brookman, E. Maguire & M. Maguire (Eds.), *The handbook of homicide* (pp.231-248). Chichester: Wiley Blackwell.

### HOOFDSTUK 3: CRIMINALITEIT EN TERRORISME: EEN NEXUS?

- Agnew, R. (1992). Foundation for a general strain theory of crime and delinquency. *Criminology*, 30(1), pp.47-88.
- Agnew, R. (2010). A general strain theory of terrorism. *Theoretical Criminology*, 14, pp.131-153.
- AIVD (2017). *Terugkeerders in beeld*. Den Haag: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Alvanou, M. (2007). *Palestinian women suicide bombers: the interplaying effects of Islam, nationalism and honor culture*. National Defense College Working Paper no.3.
- Arias, E.D. & Hussain, N. (2016). Organized crime and terrorism. In *The handbook of the criminology of terrorism* (pp.373-384). Hoboken, NJ: Wiley Blackwell.

- Babiak, P., Hare, R.D. & McLaren, T. (2006). *Snakes in suits: When psychopaths go to work*. New York, NY: Regan Books.
- Bakker, E. (2006). *Jihadi terrorists in Europe: their characteristics and the circumstances in which they joined the jihad: an exploratory study*. Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Zie ook: [https://www.clingendael.org/sites/default/files/20061200\\_cscp\\_csp\\_bakker.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/20061200_cscp_csp_bakker.pdf).
- Bakker, E. & de Graaf, B.A. (2010). Preventing Lone Wolf Terrorism: Some CT Approaches Addressed. *Perspectives on Terrorism*, 5(5-6), pp.43-50.
- Basra, R. & Neumann, P. R. (2016). Criminal pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus. *Perspectives on Terrorism*, 10(6).
- Bergema, R. & van San, M. (2019) Waves of the Black Banner: An Exploratory Study on the Dutch Jihadist Foreign Fighter Contingent in Syria and Iraq. *Studies in Conflict & Terrorism*, 42(7), pp.636-661.
- Berrebi, C. (2007). Evidence about the link between education, poverty and terrorism among Palestinians. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 13(1), pp.18-53.
- Black, D. (2004). The geometry of terrorism. *Sociological Theory*, 22(1), pp.14-25.
- Capellan, J.A. (2015). Lone wolf terrorist or deranged shooter? A study of ideological active shooter events in the United States, 1970–2014. *Studies in Conflict & Terrorism*, 38, pp.395-413.
- Chermak, S. & Gruenewald, J.A. (2015). Laying a Foundation for the Criminological Examination of Right-Wing, Left-Wing, and Al Qaeda-Inspired Extremism in the United States. *Terrorism and Political Violence*, 27(1), pp.133-159.
- Corner, E. & Gill, P. (2015). A false dichotomy? Mental illness and lone-actor terrorism. *Law and Human Behavior*, 39(1), pp.23-34.
- Csikszentmihalyi, M. & Larson, R. (1984). *Being adolescent: Conflict and growth in the teenage years*. New York: Basic Books.
- Curry, G.D. (2011). Gangs, Crime, and Terrorism. In B. Forst, J.R. Greene & J.P. Lynch (Eds.), *Criminologists on terrorism and homeland security* (pp. 97-112). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bie, J.L. de (2016). *How jihadist networks operate: a grounded understanding of changing organizational structures, activities, and involvement mechanisms of jihadist networks in the Netherlands*. Leiden: Universiteit van Leiden (dissertatie).
- De Bie, J.L. (2016). Involvement Mechanisms of Jihadist Networks. *Perspectives on Terrorism*, 10(5), pp.22-41.
- Dechesne, M. & Veer, J. (2010). *Criminaliteit in relatie tot gewelddadig radicalisme en terrorisme*. Universiteit Leiden, Centrum voor Terrorismen en Contraterrorisme, Campus Den Haag.
- De Graaf, B.A. (2010). *Theater van de angst!* Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- De Graaf, B.A. (2011). *Evaluating Counterterrorism Performance*. Routledge.
- De Graaf, B.A. (2017a). Terrorismen- en radicaliseringsstudies: een explosief onderzoeksveld. In Bakker e.a. (Eds.), *Studies over terrorismen en terrorismebestrijding* (pp. 49-80). Deventer: Wolters Kluwer.
- De Graaf, B.A. (2017b). Terrorismen- en radicaliseringsstudies – Een explosief onderzoeksveld. *Justitiële Verkenningen*, 43(3), pp.8-30.

- De Graaf, B.A. (2019, 19 maart). 'Daders en motief zijn soms net zo gelaagd als u en ik'. *NRC Handelsblad*.
- De Graaf, B.A. (forthcoming, 2020). *Radicale Verlossing. Wat terroristen echt beweegt*. Amsterdam: Prometheus.
- De Poot, C. & Sonnenschein, A. (2009). *Jihadistisch terrorisme in Nederland*. Amsterdam: Boom Juridische Uitgevers.
- Densley, J.A. (2013). *How Gangs Work: An Ethnography of Youth Violence*. Palgrave Macmillan, New York, NY.
- Dirkx, T. & Terpstra, N. (2016). Niet-statelijke actoren in gewapende conflicten. In G. Frerks, B. de Graaf & E. Muller (Eds.), *Conflict - Over conflict en Conflictbeheersing*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Enders, W., Sandler, T. & Gaibullov, K. (2011). Domestic versus transnational terrorism: Data, decomposition, and dynamics. *Journal of Peace Research*, 48(3), pp.319-337.
- Feddes, A.R., L. Nickolson & Doosje, B. (2015). *Triggerfactoren in het radicaliseringsproces: een literatuurstudie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Freilich, J.D. & LaFree, G. (2015). Criminology theory and terrorism: Introduction to the special issue. *Terrorism and Political Violence*, 27(1), pp.1-8.
- Gates, S. & Podder, S. (2015). Social Media, Recruitment, Allegiance, and the Islamic State. *Perspectives on Terrorism*, 9(4), pp.107-116.
- GCTF (2018). *The Hague Good Practices on the Nexus between Transnational Organized Crime and Terrorism*.
- Geis, G. (2001). Foreword. In Miller, J., Maxson, C.L., & M.W. Klein (Eds.), *The Modern Gang Reader* (2e druk). Los Angeles: Roxbury Press.
- Gill, P., Horgan, J. & Deckert, P. (2014). Bombing alone: Tracing the motivations and antecedent behaviors of Lone-Actor terrorists. *Journal of Forensic Sciences*, 59, pp.425-435.
- Global Terrorism Index. (2019). *Global Terrorism Index 2019: Measuring the Impact of Terrorism*. A report by the Institute for Economics and Peace.
- Gruenewald, J. & Pridemore, W.A. (2012). A comparison of ideologically-motivated homicides from the new Extremist Crime Database and homicides from the supplementary homicide reports using multiple imputation by chained equations to handle missing values. *Journal of Quantitative Criminology*, 28, pp.141-162.
- Gruenewald, J., Chermak, S., & Freilich, J.D. (2013). Distinguishing "loner" attacks from other domestic extremist violence: A comparison of far-right homicide incident and offender characteristics. *Criminology & Public Policy*, 12(1), pp.65-91.
- Hamm, M. & Spaaij, R. (2015). *Lone wolf terrorism in America: Using knowledge of radicalization pathways to forge prevention strategies*. Washington, DC: U.S. Department of Justice.
- Hegghammer, T. (2016). "Can you trust anyone on Jihadi Internet Forums?", in Gambetta, D. (Ed.), *Fight, Flight, Mimic: Identity Signalling in Armed Conflicts*. Oxford University Press, Oxford, UK.
- Hewitt, C. (2003). *Understanding terrorism in America*. New York, NY: Routledge.
- Horgan, J.G., Gill, P., Bouhana, N., Silver, J. & Corner, E. (2016). *Across the universe? A comparative analysis of violent behavior and radicalization across three offender types with implications for criminal justice training and education*. Washington, DC: National Institute of Justice.

- Hutchinson, S. & O'Malley, P. (2007). A crime-terror nexus? Thinking on some of the links between terrorism and criminality. *Studies in Conflict Terrorism*, 30(12), pp.1095-1107.
- Ilan, J. & Sandberg, S. (2019). How 'gangsters' become jihadists: Bourdieu, criminology and the crime-terror nexus. *European Journal of Criminology*, 16(3), pp.278-294.
- Jennissen, R.P.W. (2009). *Criminaliteit, leeftijd en etniciteit*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kolthoff, E. & Janssen, J. (2020). *Basisboek Criminologie* (3e druk). Den Haag: Boom Criminologie.
- LaFree, G. & Dugan, L. (2009). Research on Terrorism and Countering Terrorism. *Crime and Justice*, 38, pp.413-477.
- LaFree, G. & Gruenewald, J. (2018). The intersection of homicide, terrorism, and violent extremism. *Homicide Studies*, 22, pp.3-7.
- Levitt, S. & Venkatesh, S.A. (2000). An Economic Analysis of a Drug-Selling Gang's Finances. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), pp.755-789.
- LIEC. (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Geraadpleegd van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/18/tk-bijlage-landelijk-beeld-ondermijnende-criminaliteit>.
- Liem, M., Buuren, J. van, Zuidewijn, J.H.R. van, Schönberger, H. & Bakker, E. (2017). European lone actor terrorists versus 'common' homicide offenders: an empirical analysis. *Homicide Studies*, 21(1), pp.45-69.
- Liem, M. & Bakker, E. (2019). De toegevoegde waarde van criminologie in terrorismeonderzoek. *Tijdschrift voor Criminologie*, 61(1), pp.91-102.
- Loeber, R. & LeBlanc, M. (1990). Toward a developmental criminology. In M. Tonry & N. Morris (Eds.), *Crime and justice* (p. 375-473). Chicago: University of Chicago Press.
- Luijff, E. (2014). New and emerging threats of cyber crime and terrorism. In B. Akhgar, A. Staniforth & F. Bosco (Eds.), *Cyber Crime and Cyber Terrorism Investigator's Handbook* (pp. 1-10). Waltham MA: Syngress.
- Lynch, J.P. (2011). Implications of Opportunity Theory for Combating Terrorism. In B. Forst, J.R. Greene & J.P. Lynch (Eds.), *Criminologists on terrorism and homeland security* (pp. 151-182). Cambridge: Cambridge University Press.
- Makarenko, T. (2004). The crime-terror continuum: Tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism. *Global Crime*, 6(1), pp.129-145.
- Mincheva, L.G. & Gurr, T.R. (2010). Unholy alliances: Evidence on linkages between trans-state terrorism and crime networks: The case of Bosnia. In *Transnational Terrorism, Organized Crime and Peace-Building* (pp. 190-206). Palgrave Macmillan, London.
- Moffitt, T.E. (1993). Adolescence-limited and life-course persistent developmental behavior: A developmental taxonomy. *Psychological Review*, 100, pp.674-701.
- Noordegraaf, M., Schiffelers, M.-J., Douglas, S., Van Rossem, J.W., Terpstra, N., De Graaf, B. & Kummeling, H. (2017). *Nood breekt wet? Terroristische dreiging, noodtoestand en maatschappelijke effecten*. Den Haag: WODC.
- Parkin, W. S. & Freilich, J. D. (2015). Routine activities and right-wing extremists: An empirical comparison of the victims of ideologically-and non-ideologically-motivated homicides committed by American far-rightists. *Terrorism and Political Violence*, 27, pp.182-203.
- Perry, S. & Hasasi, B. (2015). Rational Choice Rewards and the Jihadist Suicide Bomber. *Terrorism and Political Violence*, 27(1), pp.53-80.

- Philips, M.D. & Kamen, E.A. (2014). Entering the Black Hole: The Taliban, Terrorism, and Organised Crime. *Journal of Terrorism Research*, 5(3), pp.39-48.
- Pisoiu, D. (2015). Subcultural theory applied to jihadi and right-wing radicalization in Germany. *Terrorism and Political Violence*, 27(1), pp.9-28.
- Piquero, A.R. (2008). Measuring self-control. In E. Goode (Ed.) *Out of Control: Assessing the General Theory of Crime* (pp.26-37). Stanford, CA: Stanford University Press.
- Poot, C.J. de, & Sonnenschein, A. (2011). *Jihadi terrorism in the Netherlands: A description based on closed criminal investigations*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Roks, R., Blokland, A.A.J. & Weerman, F. (2017). Criminele groepen: een inleiding. *Tijdschrift voor Criminologie*, 59(4), pp.325-337.
- Rosenfeld, R. (2014). Terrorism and criminology. In: M. Deflem (Ed.), *Terrorism and counter-terrorism: Criminological perspectives* (pp.19-32). New York: Elsevier.
- Sageman, M. (2008). The next generation of terror. *Foreign Policy*, 165, 37.
- Sampson, F. (2014). Cyberspace: The new frontier for policing? In B. Akhgar, A. Staniforth & F. Bosco (Eds.), *Cyber Crime and Cyber Terrorism Investigator's Handbook* (pp. 1-10). Waltham MA: Syngress.
- Schmidt, F. (2010). From Islamic Warriors to Drug Lords: The Evolution of the Taliban Insurgency. *Mediterranean Quarterly*, 21(2), pp.61-77.
- Schulten, N., Doosje, B., Spaaij, R. & Kamphuis, J.H. (2019). *Psychopathologie en terrorisme: Stand van zaken, lacunes en prioriteiten voor toekomstig onderzoek*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Shelley, L.I. (2014). *Dirty entanglements: Corruption, crime, and terrorism*. Cambridge University Press.
- Slot, B., van Wanrooij, N., Bruinsma, M. & Sapulete, S. (2017). *Verwevenheid georganiseerde misdaad en terrorisme bij verwerving van vuurwapens - Verkenning met behulp van SNA*. Den Haag: WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Smith, B., Cothren, J., Roberts, P. & Dampousse, K. (2008). *Geospatial Analysis of Terrorist Activities: The Identification of Spatial and Temporal Patterns of Preparatory Behavior of International and Environmental Terrorists*. US Department of Justice.
- Soudijn, M. (2019). Van salafistisch gedachtegoed alleen kun je niet leven: de financiële zelfredzaamheid van 131 uitreizigers nader bekeken. *Tijdschrift voor Criminologie*, 61(1), pp.34-58.
- Stephenson, S. (2015). *Gangs of Russia: From the Streets to the Corridors of Power*. Cornell University Press, Ithaca, NY.
- Thijs, F., Rodermond, E. & Weerman, F. (2018). Verdachten van terrorisme in beeld: Achtergrondkenmerken, 'triggers' en eerdere politiecontacten. *Politie & Wetenschap*, 102(30.5). Amsterdam/Apeldoorn: NSCR/ Politie & Wetenschap.
- Useem, B. & Clayton, O. (2009). Radicalization of US prisoners. *Criminology and Public Policy*, 8(3), pp. 561-592.

- Valasik, M. & Phillips, M. (2017). Understanding modern terror and insurgency through the lens of street gangs: Isis as a case study. *Journal of Criminological Research. Policy and Practice*, 3(3), pp.192-207.
- Van den Bos, K., Loseman, A. & Doosje, B. (2009). *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: Onrechtvaardigheid, onzekerheid en bedreigde groepen*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Van der Heide, L. & Schuurman, B. (2018). Reintegrating Terrorists in the Netherlands: Evaluating the Dutch approach. *Journal for Deradicalization*, 17.
- Van der Hulst, R.C. (2008). Sociale netwerkanalyse en de bestrijding van criminaliteit en terrorisme. *Justitiële Verkenningen*, 5, pp.10-32.
- Van der Pligt, J. & Koomen, W. (2009). *Achtergronden en determinanten van radicalisering en terrorisme*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Onderzoeksinstituut Psychologie, WODC.
- Van der Veen, H.C.J. & Heuts, L.F. (2017). *National Risk Assessment: Witwassen*. Den Haag: WODC.
- Van Gestel, B. & De Poot, C. (2017). Tussen risico's en aanslagen: over de opsporing terroristische misdrijven. In Bakker e.a. (Eds.), *Studies over terrorisme en terrorismebestrijding* (pp. 507-519). Deventer: Wolters Kluwer.
- Versteegt, I., Ljubic, V., El Bouk, F., Weerman, F. & van Maaren, F. (2018). *Terrorism, adversity and identity: A qualitative study of detained terrorism suspects in comparison to other detainees*. Amsterdam: NSCR/VU.
- Vila, B. & Sauvage, J. (2011). Balancing Counterterrorism Strategies: Lessons from Evolutionary Ecology. In B. Forst, J.R. Greene & J.P. Lynch (Eds.), *Criminologists on terrorism and homeland security* (pp. 66-96). Cambridge: Cambridge University Press.
- Von Lampe, K. (2016). *Organized crime: Analyzing illegal activities, criminal structures and extra-legal governance*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Wiktorowicz, Q. (2005). *Radical Islam rising: Muslim extremism in the West*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Williams, P. (2002). Cooperation Among Criminal Organizations. In M. Berdal & M. Serrano (Eds.), *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?* (Pp. 67- 80). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Winter, H., Woestenburg, N., Struiksma, N., Akerboom, C., Boxum, C. (2017). *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Den Haag: WODC.
- Wolfowicz, M., Litmanovitz, Y., Weisburd, D. & Hasisi, B. (2019). A Field-Wide Systematic Review and Metaanalysis of Putative Risk and Protective Factors for Radicalization Outcomes. *Journal of Quantitative Criminology*.
- Young, J.K. & Kearns, E.M. (2017). Empirical challenges to studying terrorism and homicide. In F. Brookman, E. Maguire & M. Maguire (Eds.), *The handbook of homicide* (pp.231-248). Chichester: Wiley Blackwell.



#### HOOFDSTUK 4: (NETWERK)SAMENWERKING IN DE PRAKTIJK

- Brief van de regering aan de Tweede Kamer, Notitie 'Integrale aanpak terrorisme'. Publicatiedatum 28 november 2017, Kenmerk 29754, nr.436.
- Expertise-unit Sociale Stabiliteit. (z.d.). Multidisciplinair Casusoverleg [webpagina]. Geraadpleegd van: <https://www.socialestabiliteit.nl/si-toolkit/interventies/multidisciplinair-casusoverleg>.
- Gemeente Amsterdam. (z.d.). Top600 [webpagina]. Geraadpleegd van: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/top600/>.
- NCTV. (2016). *Nationale Contraterrorismestrategie 2016-2020*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV).
- Nederlandse Politiebond (NPB)(2020, 24 juni). NPB in de media [webpagina]. Geraadpleegd van: <https://www.politiebond.nl/actueel/nieuws-and-blog/npb-in-de-media/>.
- NOS. (2019, 26 september). 'Politiebond: Amsterdamse politie op 'crepeersterkte', nu actie nodig'. NOS. Geraadpleegd van: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2303475-politiebond-amsterdamse-politie-op-crepeersterkte-nu-actie-nodig.html>.

#### HOOFDSTUK 6: CRIMINALITEITS- EN TERRORISMEBESTRIJDING OP ELKAAR BETROKKEN

- WODC. (2019, 16 mei). *Offerteverzoek t.b.v. onderzoek 'Versterking Contraterrorismeketen'*. Afdeling Extern Wetenschappelijke Betrekkingen (EWB). Kenmerk: 2953.

#### HOOFDSTUK 7: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- Appelbaum, E., Bailey, T., Berg, P., Kalleberg, A.L. & Bailey, T.A. (2000). *Manufacturing advantage: Why high-performance work systems pay off*. Cornell University Press.
- Douglas, S., De Graaf, B., Klem, W., Schifflers, M.J. & Van den Bos, K. (2019). *Al doende leren: Een evaluatie van de Arnhemse radicaliseringsaanpak*. USBO advies: Utrecht.
- Head, B.W. & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), pp.711-739.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A. & Klem, W. (2016). *Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015*. Rapport in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A. & Klem, W. (2017a). How to evaluate the governance of transboundary problems? Assessing a national counterterrorism strategy. *Evaluation*, 23(4), pp.389-406.
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Van Der Steen, M. (2019). Weaknesses of wickedness: A critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38(2). pp.278-297. DOI: [doi.org/10.1080/14494035.2019.1617970](https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617970).
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A., Breeman, G., & Stiller, S. J. (2015). Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. *Administration & Society*, 47(6), pp.680-710.

# Bijlage I:

# CV's projectteam en expertteam

## PROJECTTEAM

### **Prof. dr. Mirko Noordegraaf (Projectleider)**

Mirko Noordegraaf is als hoogleraar Publiek Management verbonden aan USB0. Hij is tevens voorzitter van de afdeling Public Governance & Management (PGM) binnen USB0 en vice-decaan maatschappelijke impact bij de faculteit Recht, Economie, Bestuurs- en Organiseringswetenschap (REBO). Sinds de jaren '90 houdt hij zich als bestuurswetenschapper bezig met organisatie- en managementvraagstukken in publieke domeinen, met nadruk op publieke managers, organisatieprocessen, beleid en strategie, uitvoeringspraktijken en professionals. Centraal in zijn werk staat de vraag hoe in (uitvoerings)processen betere prestaties kunnen worden gerealiseerd, met behoud van professionaliteit en kwaliteit, en ten dienste van politieke en publieke verwachtingen.

Mirko was projectleider van het evaluatieonderzoek naar de nationale Contraterrorisme strategie (2015-2016) en het onderzoek naar terroristische dreiging, noodtoestand en de maatschappelijke effecten daarvan (2017), beide i.o.v. het WODC. Verder was hij onder meer lid van de visitatiecommissie 'Kwaliteit gerechten' i.o.v. de Raad voor de Rechtspraak (o.l.v. Job Cohen), lid van de Studiegroep Openbaar bestuur (SOB) (o.l.v. de SG van BZK), i.o.v. de minister van BZK. Hij was lid van de commissie Herziening Gerechtelijke Kaart, i.o.v. het ministerie van J&V, alsmede van de begeleidingscommissie Doorlichting Rechtspraak. Op dit moment leidt hij de evaluatie van de Algemene Bestuursdienst (ABD), i.o.v. het ministerie van BZK.

[Klik hier voor meer informatie over Mirko Noordegraaf](#)

**Dr. Leonie Heres- van Rossum (Uitvoerend projectleider)**

Leonie Heres is sinds 2016 als universitair docent, senior onderzoeker en adviseur verbonden aan de USBO en heeft ruim 12 jaar onderzoekservaring. Leonie is gespecialiseerd in leiderschaps- en organisatieprocessen, in het bijzonder in relatie tot integriteit en integriteitsschendingen (o.a. corruptie, fraude) in de (semi)publieke sector. In 2014 promoveerde ze aan de Vrije Universiteit op onderzoek naar ethisch leiderschap in de publieke en private sector. Voor haar proefschrift ontving zij de G.A. van Poeljeprijs voor het beste bestuurskundig proefschrift van Nederland en Vlaanderen. Leonie richt zich met haar onderzoek onder meer op het versterken van de weerbaarheid van organisaties, leidinggevend en medewerkers in het omgaan met integriteitsrisico's, verleidingen en dilemma's door middel van zowel culturele (gedrag, communicatie) als structurele interventies (beleid, instrumenten).

In de afgelopen jaren werkte Leonie voor uiteenlopende opdrachtgevers in de publieke sector, waaronder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Nationale Politie, het Huis voor Klokkenluiders, de Gemeente Rotterdam en het voormalig Bureau Integriteit Openbare Sector. Rondom publiek leiderschap en integriteit verzorgt ze ook geregeld lezingen en workshops.

[Klik hier voor meer informatie over Leonie Heres](#)

**Dr. Aline Bos (Senior onderzoeker)**

Aline Bos was tot september 2020 als senior-adviseur en onderzoeker verbonden aan USBO advies en heeft ruim 10 jaar ervaring met het uitvoeren van onderzoeks- en adviesopdrachten in opdracht van publieke en maatschappelijke organisaties. Zij heeft veel ervaring met evaluatieonderzoek en is bedreven in het werken in politiek-bestuurlijk ingewikkelde omgevingen. In de afgelopen jaren werkte Aline voor een scala aan opdrachtgevers, waaronder gemeenten (o.a. Utrecht, Den Haag), departementen (o.a. OCW, VWS, BZK, V&J) en non-profit organisaties (o.a. verpleeg- en jeugdzorginstellingen, GGZ-instellingen en reclasseringsorganisaties). Aline was eerder ook als uitvoerend projectleider betrokken bij het evaluatieonderzoek naar de nationale Contraterrorisme strategie (2015-2016) dat i.o.v. het WODC werd uitgevoerd.

[Klik hier voor meer informatie over Aline Bos](#)

**Prof. dr. Emile Kolthoff (Senior onderzoeker)**

Emile Kolthoff is hoogleraar Criminologie aan de Open Universiteit en lector Ondernijning bij het Expertisecentrum Veiligheid van Avans Hogeschool in Den Bosch. Na ruim 15 jaar werkzaam te zijn geweest als officier bij de politie maakte hij in 1996 de overstap naar de zakelijke forensische dienstverlening, om in 2008 een loopbaanswitch naar de wetenschap te maken. Hij studeerde criminologie in Leuven, Menselijke Ecologie in Brussel en promoveerde bij de afdeling Bestuurskunde van de Vrije Universiteit op een onderzoek naar bedrijfsmatig werken en integriteit bij de politie. Zijn onderzoek richt zich met name op georganiseerde criminaliteit, organisatiecriminaliteit en organisatiecultuur. Hij ondersteunde het RieC bij het opstellen van de ondernijningsbeelden in Brabant-Zeeland en is goed ingevoerd in de gemeentelijke overheid en de

opsporing. Recente opdrachten waren het samenstellen van indicatoren van ondermijning op bedrijventerreinen in samenwerking met Centerdata in opdracht van het WODC, het samenstellen van indicatoren van ondermijning in wijken in opdracht van de gemeente Tilburg, het inventariseren van ernstige integriteitschendingen in de rechtshandhaving die in verband gebracht konden worden met georganiseerde misdaad in opdracht van het WODC, het begeleiden van de interne onderzoekscommissie beheersmaatregelen ondermijning Douane, en het lidmaatschap van de begeleidingscommissie opstelling Landelijk Ondermijningsbeeld in opdracht van het Liec.

[Klik hier voor meer informatie over Emile Kolthoff](#)

### **Niels Terpstra MA (Onderzoeker)**

Niels Terpstra is onderzoeker aan de USBO en adviseur bij USBO advies. Hij heeft ruim 7 jaar onderzoekservaring en zal begin 2021 zijn proefschrift verdedigen. Zijn onderzoeksinteresse gaat uit naar politiek geweld, terrorisme, internationale betrekkingen en veiligheidsbeleid. Op wetenschappelijk gebied heeft hij verscheidene artikelen en boekhoofdstukken gepubliceerd bij uitgeverij als Taylor & Francis, Cambridge University Press, Wolters Kluwer en Routledge. In adviesfuncties werkte hij mee in een team van methodologisch adviseurs aan de evaluatie van de Nederlandse Politie-trainingsmismissie in Kunduz voor het ministerie van Buitenlandse Zaken en was hij betrokken bij onderzoeksopdrachten voor het Ministerie van Justitie en Veiligheid, vredesorganisatie Pax voor Vrede en de Universität der Bundeswehr München. In 2018 werd hij uitgenodigd door de Amerikaanse Ambassade in Den Haag om als expert deel te nemen aan een IVLP-programma in de Verenigde Staten over (contra)terrorismen. Ook heeft hij verschillende keren commentaar gegeven op politieke ontwikkelingen in Afghanistan op NPO Radio 1 en in nationale dagbladen.

[Klik hier voor meer informatie over Niels Terpstra](#)

## **EXPERTTEAM**

### **Prof. dr. Kees van den Bos**

Kees van den Bos is sinds 2001 hoogleraar Sociale Psychologie met inbegrip van de Sociale Psychologie van de Organisatie (Faculteit Sociale Wetenschappen) en sinds 2013 hoogleraar Empirische Rechtswetenschap (Faculteit Recht, Economie, Bestuur en Organisatie). Hij promoveerde in 1996 cum laude aan de Rijksuniversiteit Leiden op sociaalpsychologisch onderzoek naar procedurele rechtvaardigheid in conflictsituaties. Van den Bos is onder meer betrokken geweest bij het WODC-onderzoek 'Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme.' Dit onderzoek vormt nog steeds een van de bouwstenen van het beleid van de NCTV. Onlangs verscheen van zijn hand het boek: *Waarom mensen radicaliseren?: Hoe waargenomen onrechtvaardigheid, extremisme en terrorisme aanwakkert*

[Klik hier voor meer informatie over Kees van den Bos](#)

**Prof. dr. Beatrice de Graaf**

Beatrice de Graaf is als hoogleraar History of International Relations and Global Governance verbonden aan de Universiteit Utrecht. Zij is hoofd van de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen. De Graafs overkoepelende onderzoeksthema is de geschiedenis van veiligheid en (contra)terrorisme in de 19e tot 21e eeuw. Haar boek *Evaluating Counterterrorism Performance* werd door 'Perspectives on Terrorism' opgenomen in de lijst van 150 meest invloedrijke terrorismeboeken. In 2014 ontving zij een prestigieuze ERC Consolidator Grant voor het onderzoeksproject 'Securing Europe, Fighting its enemies'.

De Graaf is onder meer lid van De Jonge Akademie van de KNAW, de European Council on Foreign Relations en de Nationale Risicobeoordeling Expertgroep van het Ministerie van VenJ. Zij was als expert betrokken bij de evaluatie van de nationale Contraterrorisme strategie (2016) i.o.v. het WODC. Momenteel is zij eveneens lid van de taskforce die gemeente Utrecht adviseert over radicalisering. In 2018 won ze de Stevinpremie (NWO, 2,5 mio).

[Klik hier voor meer informatie over Beatrice de Graaf](#)

**Prof. dr. Dina Siegel**

Dina Siegel is sinds 1 januari 2009 hoogleraar Criminologie aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht. Zij promoveerde aan de Vrije Universiteit in Amsterdam. In de periode 2001-2008 was zij werkzaam als universitair docent aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit. Zij doet onderzoek naar verschillende vormen van georganiseerde misdaad. Zij publiceerde o.a. over de Russische maffia, vrouwenhandel, drugssmokkel, terrorisme, criminaliteit in diamantenindustrie en mensensmokkel. Zij was president van de IASOC (International Association for Study of Organized Crime) van de ASC (American Society of Criminology), lid van het bestuur van de ESC (European Society of Criminology) en één van de oprichters van CIROC (Center for Study of Organized Crime). Op het gebied van georganiseerde misdaad publiceerde zij in en was zij mede-redacteur van o.a. *Organized Crime: Culture, Markets and Policies* (2008); *Traditional Organized Crime in the Modern World* (2012); *Mobile Banditry* (2014) en *Organized Crime and Corruption across Borders* (2019).

[Klik hier voor meer informatie over Dina Siegel](#)

**Scott Douglas, DPhil**

Scott Douglas is senior-adviseur en onderzoeker bij USBO en bestudeert succesvolle samenwerking rondom onmogelijke maatschappelijke opgaven. Hij combineert een grondige academische achtergrond met uitgebreide advieservaring. Hij studeerde achtereenvolgens aan de Universiteit Leiden en de London School of Economics. Hierna promoveerde hij aan de Universiteit van Oxford op een onderzoek naar uitzonderlijke prestaties van publieke organisaties in moeilijke omstandigheden. Naast zijn proefschrift werkte Scott drie jaar als management consultant bij Berenschot op het gebied van openbaar bestuur en veiligheid. Hij werkte onder andere aan een anti-radicaliseringsproject gericht op jongeren, een evaluatie van de crisisbeheersing in het openbaar bestuur, een procesevaluatie van de Integrale Veiligheidsmonitor en een evaluatie van de samenwerking tussen gemeente en politie. Hierna werkte Scott twee jaar als strategie consultant

bij The Boston Consulting Group (BCG) in Amsterdam, met een sterke focus op kwantitatieve evaluaties en het gebruik van datasets.

Sinds zijn komst bij de USBO was Scott medeauteur voor het evaluatiekader voor internationale politiesamenwerking, docent bij een opleiding voor de nationale politietop, dagelijks projectleider bij de evaluatie van de Contraterrorisme strategie van 2011-2016 en projectleider van de evaluatie van de aanpak van radicalisering in Arnhem.

[Klik hier voor meer informatie over Scott Douglas](#)

### **Dr. Joras Ferwerda**

Joras Ferwerda is afgestudeerd als Doctor in de Economie, als Master in Economie en Sociale Wetenschappen en als Bachelor in Economie en Recht aan de Universiteit Utrecht. Op dit moment is hij werkzaam als universitair docent bij het departement Economie van de Universiteit Utrecht in de leerstoel Economie van de Publieke Sector. Verder was hij *visiting professor* bij de Universiteit van Maryland bij het departement *Criminology and Criminal Justice* en senior onderzoeker bij de sectie Criminologie van de Vrije Universiteit Amsterdam.

Hij werkte mee aan de eerste studie naar de omvang en effecten van witwassen in Nederland, in opdracht van het Ministerie van Financiën. Verder deed hij EU gefinancierde projecten over de juridische en economische effectiviteit van beleid tegen witwassen en terrorisme financiering in de 27 EU-lidstaten, over corruptie bij publieke aanbestedingen, over het portfolio van georganiseerde criminaliteit, over witwasrisico's in Nederlandse economische sectoren en over het bestrijden van fiscale fraude.

[Klik hier voor meer informatie over Joras Ferwerda](#)

# Bijlage II:

## Topiclijsten interviews

### Topiclijst t.b.v. interviews met focus op crime-terror nexus

<b>Introductie</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bedanken voor deelname</li> <li>○ Voorstellen</li> <li>○ Doel onderzoek</li> <li>○ Toelichting geselecteerde respondent</li> <li>○ Duur onderzoek</li> <li>○ Opname en aantekeningen</li> <li>○ Anonimiteit en dataverwerking</li> <li>○ Vrijwillige deelname</li> <li>○ Mogelijkheid stellen vragen</li> </ul>	
<b>Terrorisme t.o.v. criminaliteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Eigen definitie/omschrijving van terrorisme</li> <li>○ Relatie terrorisme - criminaliteit? <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderscheidende aspecten terrorisme/ terroristen t.o.v. criminaliteit/ criminelen</li> <li>▪ Vergelijkingen: welk type terroristen of criminelen (bijv. jeugdbendes of georganiseerde drugscriminaliteit en rechts-extremistisch, links-extremistisch of jihadistisch terrorisme)?</li> </ul> </li> </ul>
<b>'Crime-terror nexus'</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Divergentie / convergentie tussen terrorisme en georganiseerde criminaliteit</li> <li>▪ Waar uit deze zich in?</li> <li>▪ Vergelijkingen: welk type terroristen of criminelen (bijv. jeugdbendes of georganiseerde drugscriminaliteit en rechts-extremistisch, links-extremistisch of jihadistisch terrorisme)?</li> </ul>
<b>Inzoomen op de nexus: Individueel niveau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Verschillen en overeenkomsten op individueel niveau tussen criminelen en terroristen (specificeren welk type criminele/terroristische organisatie de respondent als uitgangspunt neemt)</li> <li>○ Overeenkomsten en verschillen v.w.b.: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Motieven</li> <li>▪ Sociaal-demografische kenmerken</li> <li>▪ Sociaal-economische kenmerken</li> <li>▪ Positie in de samenleving</li> <li>▪ 'Strains'</li> <li>▪ Gevangenisverleden/ geweldsverleden</li> <li>▪ Middelengebruik</li> </ul> </li> </ul>

<b>Inzoomen op de nexus: Organisatie niveau</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Verschillen en overeenkomsten op organisatieniveau tussen criminelen en terroristen (specificeren welke type crimineel/terrorist de respondent als uitgangspunt neemt)</li> <li>○ Overeenkomsten en verschillen v.w.b.: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tactieken</li> <li>▪ Groepsgevoel</li> <li>▪ Structuur</li> <li>▪ Geografische scope</li> <li>▪ Rol geloofssysteem</li> <li>▪ Type doelen</li> <li>▪ Tijdshorizon planning</li> <li>▪ Technologiegebruik</li> </ul> </li> </ul>
<b>Inzoomen op de nexus: De daad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Verschillen en overeenkomsten t.a.v. de terroristisch en criminele daad (specificeren welke type daad de respondent als uitgangspunt neemt)</li> <li>○ Overeenkomsten en verschillen v.w.b.: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sociale impact</li> <li>▪ Zelfmoord</li> <li>▪ Type en aantal slachtoffers</li> <li>▪ Voorbereiding</li> <li>▪ Gewenste zichtbaarheid</li> </ul> </li> </ul>
<b>Leren van de organisatie van criminaliteitsbestrijding</b>	<p>Hoe bestrijding van zowel terrorisme als criminaliteit is georganiseerd: (wederom: specificeren waar het precies over gaat: type criminaliteit/terrorisme)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Essentiële verschillen in de bestrijding van terrorisme en van criminaliteit</li> <li>○ Belangrijke overeenkomsten bij de bestrijding van terrorisme en van criminaliteit</li> <li>○ Organisatie van de bestrijding van terrorisme en criminaliteit in andere landen (meer gescheiden / integraal)</li> <li>○ Lessen voor de bestrijding van terrorisme op basis van ervaringen met bestrijding van criminaliteit</li> </ul>
<b>Overige vragen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Voor zover van toepassing: ervaringen en kennis m.b.t. netwerksamenwerking en -leren en op elkaar betrekken criminaliteits- en terrorismebestrijding</li> </ul>
<b>Afrondende vragen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Suggesties of denkrichtingen voor aanbevelingen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Doorvragen/ toetsen om antwoord verder te specificeren.</li> </ul> </li> <li>○ Aanvullende vragen of onderwerpen die respondent nog aan de orde zou willen stellen</li> </ul>
<b>Afsluiting</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Achtergrondvragen</li> <li>○ Mogelijkheid aanvullingen of vragen</li> <li>○ Feedback</li> <li>○ Contact</li> <li>○ Vervolg</li> <li>○ Bedanken voor deelname</li> </ul>	



## Topiclijst t.b.v. interviews met focus op netwerksamenwerking en -leren

<p><b>Introductie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bedanken voor deelname</li> <li>○ Voorstellen</li> <li>○ Doel onderzoek</li> <li>○ Toelichting geselecteerde respondent</li> <li>○ Duur onderzoek</li> <li>○ Opname en aantekeningen</li> <li>○ Anonimiteit en dataverwerking</li> <li>○ Vrijwillige deelname</li> <li>○ Mogelijkheid stellen vragen</li> </ul>	
<p><b>Ketensamenwerking:</b>  <i>samenwerkingsverband tussen organisaties die naast hun eigen doelstellingen, een of meer gemeenschappelijk doelstellingen nastreven. Ketenpartners zijn zelfstandig, maar zijn ook afhankelijk van elkaar waar het gaat om het bereiken van de ketendoelstellingen.</i></p>	<p><u>Inzoomen op specifieke samenwerking</u> (rond criminaliteit/terrorisme) waar respondent goed zicht op heeft.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Hoe wordt nu samengewerkt?</b>  (specificeer waar samenwerking <i>precies</i> betrekking op heeft; vormgeving samenwerking zo concreet mogelijk uitvragen)  Doorvragen over samenwerking<sup>256</sup>: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gedeeld doel? (cq. <u>doelgerichtheid</u>)</li> <li>○ Betrokken professionals? Vanuit welke (moeder)organisaties?</li> <li>○ Mandaat en steun vanuit moederorganisaties? (cq. <u>legitimiteit</u>)</li> <li>○ Voorgeschiedenis samenwerkende partijen?</li> <li>○ Evenwichtigheid tussen partijen (macht, middelen)?</li> <li>○ Helderheid spelregels?</li> <li>○ Alle relevante partijen betrokken? (cq. legitimiteit)</li> <li>○ Wie coördineert de samenwerking? Hoe verloopt deze coördinatie?</li> <li>○ <u>Robuustheid</u>: vitaliteit samenwerking als omstandigheden veranderen en/of crisis optreedt?</li> </ul> </li> <li>- Welke (andere) <b>factoren stimuleren of belemmeren</b> de samenwerking? Welke factoren zijn daarbij vooral doorslaggevend?  Net i.h.b. aandacht voor het overbruggen van: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Regimes</li> <li>○ Perspectieven</li> <li>○ Werkwijzen</li> <li>○ Belangen</li> </ul> </li> </ul> <p><u>Focus op verwevenheid samenwerkingen</u> t.b.v. terrorisme en criminaliteitsbestrijding.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe zijn specifieke netwerken van terrorismebestrijding en van criminaliteitsbestrijding wel/niet met elkaar <b>verweven</b>?  (specificeer waar samenwerking <i>precies</i> betrekking op heeft; bv. t.a.v. deradicalisering op lokaal niveau of vervolgen op nationaal niveau)</li> <li>- Waar zijn andere of meer mogelijkheden voor een dergelijke verwevenheid?</li> </ul> <p><u>Focus op lessen over samenwerking</u> vanuit criminaliteitsbestrijding voor terrorismebestrijding (of mogelijk andersom).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat zijn <b>aandachtspunten</b> in de samenwerking rond terrorismebestrijding?</li> <li>- Wat leert voorgaande ons over mogelijkheden voor <b>de versterking van de samenwerking</b> in de aanpak van terrorisme?</li> </ul>

<sup>256</sup> O.a. op basis van: Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.

<p><b>Leren:</b> <i>mate waarin nieuwe inzichten bijdragen aan het daadwerkelijk verbeteren van de terrorismebestrijding.</i></p>	<p>Focus op <u>leren</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Hoe krijgt leren vooral vorm</b> in concrete samenwerkingen (rond terrorisme-/criminaliteitsbestrijding)? (uitnodiging aan respondent om zo concreet mogelijk te zijn; vragen naar voorbeelden) <ul style="list-style-type: none"> <li>o Delen van ervaringen face-to-face</li> <li>o Gebruik van wetenschappelijke of professionele publicaties</li> <li>o Congressen/ conferenties</li> <li>o Etc.</li> </ul> </li> <li>- Wat voor <b>soort kennis en inzichten</b> levert het leren vooral op (praktisch-instrumenteel of (ook) conceptueel)?</li> <li>- <b>Waarop</b> heeft het leren vooral betrekking? <ul style="list-style-type: none"> <li>o Aanscherpen werkwijzen etc. binnen bestaand beleid, doelen en referentiekaders (single-loop)</li> <li>o Herziening van doelen, normen/ kaders/aannames, beleid (double-loop)</li> </ul> </li> <li>- Hoe worden opgedane ervaringen en nieuwe inzichten (= leren) concreet <b>geborgd</b> (institutionele borging versus 'organizational forgetting')?</li> <li>- Welke <b>basisvoorwaarden</b> maken zulk leren mogelijk?</li> <li>- Aan welke <b>basisvoorwaarden</b> ontbreekt het nog of wordt momenteel onvoldoende voldaan?</li> <li>- Welke <b>factoren stimuleren</b> het leren binnen de samenwerkingsverbanden?</li> <li>- Welke <b>factoren belemmeren</b> het leren binnen de samenwerkingsverbanden?</li> <li>- Welke rol speelt de <b>politiek-maatschappelijke context</b> van het politiewerk / terrorismebestrijding daarbij?</li> <li>- Wat leert voorgaande ons over mogelijkheden voor de <b>versterking van het leervermogen</b> in de aanpak van terrorisme?</li> </ul>
<p><b>Overige vragen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Voor zover van toepassing: ervaringen en kennis m.b.t. crime-terror nexus en op elkaar betrekken criminaliteits- en terrorismebestrijding</li> </ul>
<p><b>Afrondende vragen</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Suggesties of denkrichtingen voor aanbevelingen <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Doorvragen/ toetsen om antwoord verder te specificeren.</li> </ul> </li> <li>o Aanvullende vragen of onderwerpen die respondent nog aan de orde zou willen stellen</li> </ul>
<p><b>Afsluiting</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Achtergrondvragen</li> <li>o Mogelijkheid aanvullingen of vragen</li> <li>o Feedback</li> <li>o Contact</li> <li>o Vervolg</li> <li>o Bedanken voor deelname</li> </ul>	