

# Buitenlangs en binnendoor

*Het Openbaar Ministerie en de  
netwerkaanpak van criminaliteit*

Jorren Scherpenisse

Mark van Twist

Martijn van der Steen

**NSOB**

*Vorm geven aan inhoud*

## Over de auteurs

**drs. Jorren Scherpenisse** is als onderzoeker en leermanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**prof. dr. Mark van Twist** is hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

**dr. Martijn van der Steen** is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

# Buitenlangs en binnendoor

*Het Openbaar Ministerie en de  
netwerkaanpak van criminaliteit*

Jorren Scherpenisse

Mark van Twist

Martijn van der Steen

2014

ISBN 978-90-75297-39-3



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

*Vorm geven aan inhoud*



# Inhoudsopgave

|          |                                                                        |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding</b>                                                       | <b>5</b>  |
| <b>2</b> | <b>De netwerkoriëntatie van het Openbaar Ministerie</b>                | <b>7</b>  |
| <b>3</b> | <b>Het om als bijzondere netwerkpartner</b>                            | <b>11</b> |
| <b>4</b> | <b>Strategieën in de netwerkaanpak van het om</b>                      | <b>18</b> |
| <b>5</b> | <b>Conclusie en discussie:<br/>netwerken bestrijden met netwerken?</b> | <b>30</b> |
|          | <b>Literatuur</b>                                                      | <b>35</b> |



# 1 Inleiding

Jaarlijks gaan miljoenen goederen door de Rotterdamse haven. Bouwmaterialen, grondstoffen en voedingsmiddelen komen binnen en worden verder vervoerd door middel van schepen, vrachtwagens en treinen. Deze enorme stroom aan goederen kan onmogelijk volledig fysiek gecontroleerd worden. Slechts een klein percentage ervan wordt bekeken, door screening en steekproefsgewijze controles. Dat maakt transportknooppunten als de haven ook interessante plekken voor criminelen. Onder de bovenstroom aan goederen gaat ook een onderstroom schuil van illegale transporten van narcotica, wapens en soms zelfs mensen. Het transport van deze goederen is een belangrijk schakel en een bron van inkomsten in het criminele circuit. Het geld wordt vervolgens weggesluisd of witgewassen door bijvoorbeeld de aanschaf van allerlei luxe producten, waarmee het spoor is verdwenen. Dergelijke netwerken van criminaliteit zijn lastig te bestrijden, laat staan uit te roeien. Er is niet een zichtbare criminele handeling en crimineel, maar een netwerk van partijen en acties die moeilijk zichtbaar zijn en niet vanzelfsprekend met elkaar in verband worden gebracht. Er worden wel eens illegale transporten onderschept en daarvoor zijn er ook wel veroordelingen, maar vaak betreft dit de individuele verkopers en vervoerders. Het mogelijk makende netwerk is hierdoor onaangetast gebleven; de onderliggende infrastructuur blijft intact. Wat kan een organisatie als het Openbaar Ministerie (OM) samen met andere partners in de justitieketen doen om deze vormen van criminaliteit meer structureel tegen te gaan? Welke rol van het OM is passend in kwesties als deze?

## Verweving van boven- en onderwereld

Hoewel de benaming anders doet vermoeden, zijn onderwereld en bovenwereld geen gescheiden terreinen. Zeker bij grootschalige criminaliteit zoals mensenhandel, drugsmokkel en fraude maken criminelen altijd gebruik van legale partijen. Er wordt dan ook wel gesproken van 'ondermijnende criminaliteit', een vorm van criminaliteit die de fundamenteën van de samenleving en rechtstaat aantast. Niet alleen wordt de wet overtreden, maar het heeft ook een negatieve invloed op de rechtsorde die verder reikt dan de specifieke overtreding. Dat is bij uitstek van toepassing wanneer de criminele 'onderwereld' zich mengt met legale organisaties. Criminaliteit krijgt dan een hefboom voor maatschappelijke ontwrichting die in potentie grote gevolgen heeft. Bijvoorbeeld als criminele organisaties panden huren van woningcorporaties om wiet in te telen, of illegale pakketten verstoppert in een transport naar het buitenland. Een kenmerk van ondermijnende georganiseerde misdaad is dat zij gebruik maakt van

legale bedrijfstakken, organisaties en instanties. Sterker nog, sommige legale partijen vormen een onmisbare schakel in de criminele handel – zonder dat zij zelf expliciet deel uitmaken van de criminele organisatie.

Dergelijke vormen van ondermijnende criminaliteit komen in de praktijk steeds meer voor. Bewust of onbewust spelen legale organisaties bij dergelijke activiteiten een vaak cruciale faciliterende rol. Zo worden alle verdovende middelen verpakt, in grote en kleine hoeveelheden en in diverse soorten verpakkingsmaterialen. Dit geldt ook voor het verpakken van contant geld ten behoeve van het vervoer naar het buitenland. Op die manier speelt de legale verpakkingsindustrie een sleutelrol in criminele activiteiten. De verpakkingsindustrie is daarmee niet ‘crimineel’, maar levert wel een bijdrage waar de criminele organisatie niet buiten kan. Die toenemende versmelting van onder en bovenwereld in ondermijnende criminaliteit heeft hiermee in potentie vergaande gevolgen voor de samenleving. Criminele organisaties benutten de ‘bovenwereld’ voor hun praktijken en spelen grotendeels volgens de regels: ze betalen keurig voor hun standplaats op de markt en geven hun inkomsten door aan de belastingdienst. Zo versmelten onder- en bovenwereld in de praktijk: niet doordat tot voorheen ‘good guys’ nu ineens slecht worden, maar omdat ze onderdeel uitmaken van hetzelfde netwerk waarin (zware) criminaliteit geproduceerd wordt.

### **Het om in een lastig parket**

De steeds verdere verweving tussen boven- en onderwereld plaatst een organisatie als het Openbaar Ministerie (om) voor grote uitdagingen. Het bestaande repertoire wordt uitgedaagd, omdat het niet goed lijkt te passen op deze vormen van criminaliteit. Prostituees die illegaal in hotels aan het werk worden gezet kunnen door het om wel worden vervolgd, maar worden vervolgens vervangen door nieuwe prostituees omdat het achterliggende netwerk van mensenhandelaars intact blijft. Een website waar dubieuze goederen worden verhandeld kan wel via de rechter worden verboden, maar zal al snel in een andere vorm worden opgevolgd door andere websites. En door middel van steekproeven worden wel een aantal illegale transporten in de haven onderschept, maar de pakkans blijft laag waardoor de criminaliteit niet verdwijnt, of erger nog, zich slimmer organiseert om niet ontdekt te worden. Kortom, het om bevindt zich in een lastig parket. De vraag is niet zozeer of het huidige juridische repertoire beter ingezet kan worden, maar of het om het repertoire kan verbreden met methoden die passender zijn bij de aanpak van deze vormen van criminaliteit.



# 2

## De netwerkoriëntatie van het Openbaar Ministerie

Het om is wettelijk belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het om is als enige instantie bevoegd om verdachten voor de strafrechter te brengen. Het om kent dus een bijzondere positie in het Nederlandse overheidsbestel. Deze rol wordt van oudsher ingevuld vanuit een *zaakoriëntatie*, door opvolging te geven aan het werk van de politie en bijzondere opsporingsdiensten.

De verwevenheid tussen criminele netwerken en legale organisaties en de toename van ondermijnende criminaliteit vragen echter deels om een andere aanpak. Om die reden werkt het Openbaar Ministerie aan het ontwikkelen en uitbouwen van een *netwerkoriëntatie* om misdaad te bestrijden. Dat gaat bijvoorbeeld om het nauwer samenwerken met inspecties of andere overheidsorganen die signalen van crimineel gedrag ontvangen. Het kan echter ook gaan om het bereiken van private partijen en maatschappelijke organisaties die bewust of onbewust een rol spelen aan de randen van criminele netwerken. Deze netwerkaanpak vraagt een andere rolopvatting van het om en gaat gepaard met andere instrumenten, competenties en doelen. De *timing* is anders: door niet te handelen nadat een misdaad is begaan, maar hier juist op te anticiperen. De *focus* is anders: door niet gericht te zijn op een specifieke zaak of verdachte, maar op een netwerk van illegale en legale partijen die misdaad faciliteren. De vorm van *sturen* is anders: door niet te sturen op actoren vanuit een wettelijke basis, maar samenwerking te zoeken vanuit een horizontale verhouding. De *strategie* is anders: door signalen niet te verzamelen om een zaak op te bouwen, maar signalen te analyseren om de onderliggende patronen te begrijpen en strafbare feiten te voorkomen. De centrale *actoren* zijn anders: door minder de aandacht te vestigen op daders en betrokken bij criminele handelingen, maar te kijken naar het netwerk van partners en facilitatoren. Daarmee is ook de *arena* waarin het om haar werk doet anders: door niet alleen te opereren in de rechtszaal, maar vooral 'buiten' in het bredere netwerk van relevante partijen. En de *ambitie* is anders: door niet te mikken op de *output* (prestaties, productie), maar op de *outcome* (publieke waarde, maatschappelijk effect) van het werk.

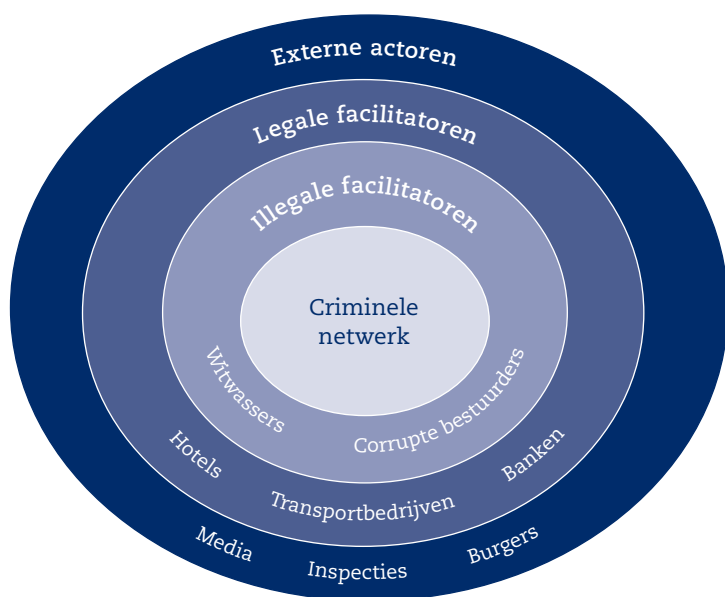
|           | Zaakoriëntatie                                      | Netwerkoriëntatie                                                                 |
|-----------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Timing    | Achteraf, na een concreet feit                      | Vooraf, naar aanleiding van signalen uit verkenningen of een zaak                 |
| Focus     | Concreet en afgebakend geval ('de zaak')            | Sociale context die mogelijke gevallen produceert ('het netwerk')                 |
| Sturing   | Hiërarchisch; vanuit formeel-juridische bevoegdheid | Horizontaal; naast en met anderen, zonder direct helder mandaat                   |
| Strategie | Strafbare feiten onderzoeken en vervolgen: direct   | Strafbare feiten moeilijker maken en (daarmee) voorkomen: direct of indirect      |
| Actoren   | Daders, handlangers, slachtoffers, omstanders       | Facilitatoren, partners, verbinders, structuren                                   |
| Arena     | Rechtszaal, juridische procedure                    | Netwerkomgeving in brede zin, incl. media, publieke opinie, branche, consumenten. |
| Ambitie   | Output, prestatie, productie                        | Outcome, publieke waarde, maatschappelijk effect                                  |

**Tabel 1. Zaakoriëntatie versus de netwerkoriëntatie.**

In het visiedocument 'Perspectief op 2015' heeft het OM vier prioriteiten vastgesteld voor de komende jaren. Naast ondermijnende criminaliteit wil het OM zich richten op criminaliteit met een grote, directe invloed op het slachtoffer (high impact crime). Een derde prioriteit betreft overlast, criminaliteit en agressie in de wijk of buurt. Daarvoor wordt voor de zsm-aanpak gekozen; zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk. Tot slot is de strategie 'afpakken' van crimineel vermogen een prioriteit, welke is verweven in de andere prioriteiten.

In tegenstelling tot bijvoorbeeld de zsm-aanpak, waarbij het OM zo snel en gericht mogelijk wil reageren op criminaliteit, is de aanpak van ondermijnende criminaliteit gericht op interventie aan de voorkant van het proces. De nadruk ligt op het voorkomen van criminaliteit door (onbedoelde) faciliteiten weg te nemen. Het OM wil de aanpak van ondermijnende criminaliteit intensiveren door naast de eigen inspanningen om dergelijke criminaliteit op te sporen, ook de legale bedrijfstakken die een cruciale

faciliterende rol spelen *weerbaar* te maken. Ondermijnende criminaliteit krijgt in belangrijke mate vorm door inzet van een netwerk van partijen rond de criminele organisatie. Het om wil dat proces omkeren en benutten: door interventies in het netwerk – direct of indirect – kan de criminele organisatie zelf het werken moeilijk gemaakt worden. De aanpak van ondermijnende criminaliteit vindt dan niet alleen meer frontaal en rechtstreeks plaats, maar kan met misschien wel meer impact via de lijn van het netwerk worden ingezet. Dat kan door direct contact te leggen met onbewuste facilitatoren, maar ook door deze te beïnvloeden via een derde partij die hier dichtbij staat, bijvoorbeeld door activering van klanten of de media.



**Figuur 1. Sturen via het omliggende netwerk.**

De netwerkbenadering gaat er van uit dat de netwerkpartijen die de criminele organisatie faciliteren niet vanzelfsprekend een uitgesproken criminele intentie hebben. Tegelijkertijd nemen ze er ook niet actief afstand van. Ze zijn niet crimineel in juridische zin, maar handelen op enigerlei wijze in lijn met criminele organisaties; ze organiseren het niet, maar weten er in zekere zin wel van af. Of ze zouden dat kunnen weten en er naar kunnen handelen. Op deze manier kunnen legale partijen een cruciale rol spelen in criminele praktijken. De strategie van weerbaarheid

sluit hier op aan: netwerkpartners worden toegerust om bewuste afwegingen te maken over hun inzet, zodat ze beter weten waar ze mogelijk aan mee werken en hoe ze zich daaraan kunnen onttrekken. In plaats van partners voor ondermijnende criminaliteit – ‘partner in crime’ – worden ze dan partners in het netwerk dat crimineel gedrag ondermijnt. Dit kan bijvoorbeeld door gerichte voorlichting, publicaties, bijeenkomsten en trainingen voor partijen. Door kwetsbare bedrijfstakken bewuster te maken van dergelijk misbruik en te trainen in het herkennen ervan, kan een deel van het misbruik worden voorkomen en kan het om haar voelsprieten in de maatschappij uitbreiden. Dat stelt het om beter in staat om vormen van ondermijnende criminaliteit op te sporen.

| Niveau van de interventie | Interventie vanuit het om                                                                                        |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Crimineel                 | Vervolgning                                                                                                      |
| Illegale facilitatoren    | Vervolgen, benutten voor informatie                                                                              |
| Legale facilitatoren      | Weerbaarder maken, tegenkracht organiseren, lokale kennis verzamelen                                             |
| Externe actoren           | Hefboom van binnen naar buiten, druk op legale facilitatoren, gezamenlijke aanpak, kennis benutten, ondersteunen |

Tabel 2. Interventies op verschillende niveaus.

De interventies bij de faciliterende partijen kunnen soms het karakter hebben van hulp, maar ook meer dwingend en bestraffend van aard zijn. Niet per se door ze te beboeten, maar ook door ze te raken in de reguliere bedrijfsvoering en intenties van hen. Een gerespecteerde hotelketen zal het niet prettig vinden om als facilitator van prostitutie in de media te komen: het om kan de hotelmanager direct aanspreken, maar ook ‘dreigen’ met het informeren van nieuwsmedia. De organisatie krijgt dan een motief om actief mee te werken. Interventies kunnen dus een direct, maar ook een indirect karakter hebben. Ook daar gaat het dus om interveniëren in het netwerk van en rond georganiseerde criminaliteit. De organisatiegraad en de interactie met het netwerk wordt dan het aangrijpingspunt voor de oplossing, in plaats van onderdeel van het probleem.

# 3

## Het om als bijzondere netwerkpartner

De ontwikkeling van een netwerkoriëntatie past in een bredere beweging binnen de overheid, waarin het niet langer vanzelfsprekend is dat de overheid de enige sturende actor is in het publieke domein. Onder de noemer van netwerksamenwerking gaan overheden samenwerking aan met private partijen. Gemeenten willen zich faciliterend opstellen voor burgerinitiatieven, gaan samenwerkingsverbanden aan. Publieke waarden hoeven niet langer (alleen) door de overheid gerealiseerd te worden, maar kunnen worden vervuld door ruimte te geven aan burgerinitiatieven en sociaal ondernemerschap. Daarbij wordt al lang niet meer gesproken over burgerparticipatie, maar over overheidsparticipatie. Partijen werken daarbij vanuit hun eigen doelen samen aan een collectief doel (Provan & Kenis, 2007).

Steeds staat daarbij centraal dat het publieke domein bestaat uit complexe maatschappelijke problemen, waarbij veel partijen betrokken zijn en er een grote mate van onzekerheid is over het probleem en de uitkomsten. Dat geldt net zozeer voor criminaliteit als voor de aanpak van het fileprobleem of het stimuleren van de sociale woningbouw. In de literatuur wordt dan ook wel gesproken van *wicked issues* of *messy problems* (Rittel & Webber, 1973; Clarke & Stewart, 1997; Ackoff, 1974). De onzekerheid bij dit soort kwesties komt deels voort uit een tekort aan (technische) kennis van het probleem en de effecten van bepaalde interventies. Naast deze *cognitieve onzekerheid* is er echter ook vaak sprake van *strategische onzekerheid*, omdat er veel partijen betrokken zijn waarvan de probleemperceptie, doelen en strategieën kunnen verschillen en met elkaar conflicteren. Tot slot is er sprake van *institutionele onzekerheid*, omdat beslissingen genomen worden in verschillende *arena's* en op verschillende momenten. Hierdoor is er geen duidelijke structuur en ordening van de betrokken partijen (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2003).

In netwerken worden keuzes niet door slechts één partij gemaakt en beslissingen niet centraal en vanuit één punt genomen. Doordat de macht en invloed versnipperd is, worden de besluiten verspreid genomen in verschillende 'besluitvormingsarena's' en op verschillende momenten. Omdat de partners in een netwerk wederzijds afhankelijk zijn, hebben de leden met meer bronnen om hun doelen te behalen meestal meer invloed op het eindresultaat. Er zijn echter ook andere manieren om invloed uit te

oefenen. Zo kunnen regels en wetgeving meer gewicht geven aan een bepaalde actor, bijvoorbeeld als deze actor de macht heeft om cruciale beslissingen te nemen gedurende het proces. Autoriteit kan ontleend worden aan formele, maar ook aan meer informele processen. Tot slot kan macht ook ontleend worden aan legitimiteit, bijvoorbeeld omdat een actor een grote groep vertegenwoordigt of gezien wordt als toonaangevend op een bepaald terrein (Purdy, 2012).

Rondom complexe problemen is dus sprake van een hoge mate van onzekerheid, complexiteit en verdeeldheid van middelen. Individuele partijen zijn dan niet in staat om de problematiek effectief aan te pakken, waardoor *netwerk structuren* ontstaan tussen verschillende onafhankelijke partijen (Keast, 2004). De actoren in een netwerk hebben een (deels) gezamenlijke missie, zijn wederzijds afhankelijk om hun doelen te realiseren en geven daar vorm aan in een structureel samenwerkingsverband. De samenwerking kan op verschillende niveaus worden vormgegeven. Keast, Brown en Mandell (2007) gaan uit van drie soorten horizontale relaties, namelijk *coordination*, *cooperation* en *collaboration*. De “3 C’s” kunnen op een continuüm geplaatst worden van losse en informele relaties naar hechtere en meer formele relaties. Er is sprake van coördinatie als partijen elkaar helpen, bijvoorbeeld door het delen van informatie. Wanneer partijen een hechtere relatie aangaan, bijvoorbeeld door onderlinge afspraken te maken en gezamenlijke activiteiten te ondernemen, is er sprake van samenwerking (coöperatie). De meest vergaande vorm van netwerken is *collaboratie*. Partijen kunnen dan bijvoorbeeld hun macht, kennis en competenties delen en werkprocessen integreren om hun gezamenlijke doelen te bereiken.

Veel onderzoekers zien netwerken als een beter alternatief voor het creëren van publieke waarde dan het traditionele, hiërarchische overheidssysteem (Agranoff & McGuire, 1999; Head & Alford, 2013; O’Toole, 1997). Weber en Khademian (2008) stellen bijvoorbeeld dat: “netwerken worden onderzocht als alternatief voor de beperkingen van het hiërarchische en gefragmenteerde overheidssysteem en als een meer democratische manier van het ontwikkelen van overheidsbeleid”. Veel onderzoekers wijzen erop dat overheidsorganisaties in toenemende mate afhankelijk zijn van andere partijen om publieke waarde te creëren (Van der Steen, Van Twist, Peeters & De Vries, 2010). Dit vraagt om een andere benadering dan de traditionele manier van werken en sturen, door steeds meer de

samenwerking te zoeken met andere actoren (Huxham & Vangen, 1996; Keast, 2004). Gelijktijdig met de toenemende noodzaak voor overheidsorganisaties om te werken in netwerken, vindt er tevens een ontwikkeling plaats van burgers die zelf publieke waarde genereren (Van der Steen, Van Twist & Karré, 2011). De mogelijkheden van netwerkend werken liggen dan ook niet alleen besloten in het samenwerken met georganiseerde partijen, maar ook met individuele burgers.

De netwerkliteratuur ontwikkelt zich zowel op het theoretische als op het empirische vlak steeds verder. Zo verschijnen er steeds meer studies over de capaciteiten die ambtenaren nodig hebben als zij werken in netwerken (i.e. Edelenbos, Van Buuren & Klijn, 2013; Termeer, Dewulf, Breeman & Stiller, 2013). Echter, ondanks het toenemende aantal publicaties op dit vlak blijkt de praktijk steeds voor te lopen op het academische onderzoek (Isett et al., 2011). Juist door in de praktijk te experimenteren met het aangaan van netwerkrelaties en het sturen vanuit een netwerkbenadering, worden de benodigde kennis en competenties ontwikkeld.

### **Continuïteit en reciprociteit in netwerken**

Het versterken van de netwerkoriëntatie binnen het Openbaar Ministerie, vereist een aantal gerichte aanpassingen in het repertoire van de organisatie en de medewerkers. *Netwerkend werken* vereist een ander repertoire, omdat een organisatie zonder de inspanningen van anderen de eigen maatschappelijke doelen niet kan halen. Netwerkend werken onderscheidt zich van ‘gewoon werken’ doordat de inzet van de anderen de basis voor het eigen succes vormt. De organisatie heeft de prestaties niet in eigen hand, maar moet anderen in beweging brengen om de eigen doelen te realiseren. Dat vraagt om andersoortige sturing, een andere mentaliteit en een ander perspectief in het organiseren van processen. Belangrijk hierbij is ook dat de partijen de mogelijkheid hebben om zich aan de sturing te onttrekken: ze kunnen niet direct en hiërarchisch worden aangestuurd en hebben exit-opties. Netwerkend werken vindt plaats op basis van het principe van *reciprociteit*. Dat zorgt er voor dat de sturing moet aansluiten bij de intrinsieke motivaties van die partijen: ze komen in beweging als ze daar een eigen belang in hebben. Partijen in het netwerk plaatsen zich in het verlengde van de overheidsdoelen en werken met het OM mee als zij daar zelf voordelen in herkennen. Ze doen niet mee omdat het moet, maar omdat ze er winst in zien.

Daarmee verschuift niet zozeer de verantwoordelijkheid voor het realiseren van doelen en prioriteiten, die blijft bij het om. Het gaat veeleer om andere constellaties van inzet en middelen: kort gezegd behaalt het om de eigen doelen en geeft het invulling aan de eigen verantwoordelijkheid met de inzet van anderen. Sturing betreft dan geen hiërarchische aansturing, maar het meenemen, verbinden en koppelen van belangen van partijen in het netwerk. De legale bedrijfstakken die het om wil bereiken zijn cruciaal voor een effectieve aanpak van ondermijnende criminaliteit, maar maken tegelijkertijd een zelfstandige afweging in de mate waarin zij hieraan meewerken.

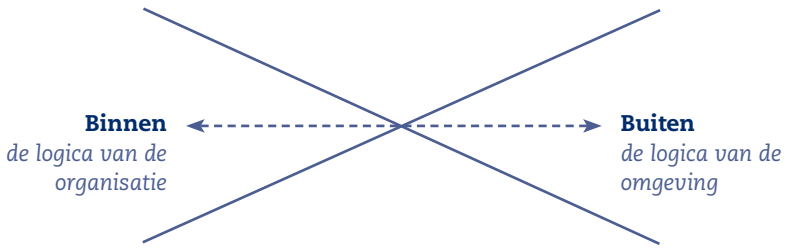
Netwerkend werken draait dus om de beïnvloeding en het betrekken van partijen, maar zonder dat er van directe sturing sprake is en waarbij partijen steeds ook andere opties hebben. Partijen kunnen zich aan sturing onttrekken en hebben de keuze om wel of niet mee te doen. Er is een *transactiemechanisme* nodig, zodat de samenwerking voor beide partijen bijdraagt aan het realiseren van de eigen doelen. Netwerkend werken vertrekt vanuit de aanname dat partijen meer gecommitteerd zijn tot activiteit en maximering van hun inspanning als zij vanuit eigen doelen gemotiveerd zijn: bijvoorbeeld via gedeelde waarden die zij tot de kern van hun handelen rekenen, doelen die in hun organisatie centraal staan of via opbrengsten die voor henzelf of voor hun organisatie van direct of indirect belang zijn. De doelen van het om hoeven niet één op één overeen te komen met de doelen van de organisaties in het netwerk. Voor de afvalbranche kan het bijvoorbeeld (financieel) onaantrekkelijk zijn om zich te verdiepen in de inhoud van afvaldumpingen, ook al zijn die mogelijk afkomstig van productie- en/of kweeklocaties. Het om kan dit zonder concrete aanwijzingen ook niet zomaar afdwingen. Maar als hier tegenover zou staan dat het bedrijf naam krijgt als 'schoonste' afvalwerker, dan kan dit in termen van merkstrategie toch wel interessant zijn. Cruciaal voor goede netwerkende werkers is niet alleen een goede kennis van, en goed contact met het netwerk, maar ook dat zij in staat zijn de eigen doelen van de organisatie te verbinden aan de doelen van externe partijen. Dat betekent inlevingsvermogen in wat anderen willen en analytisch vermogen om dat te verbinden met de eigen doelen. Let wel, dat hoeft niet altijd te betekenen dat anderen op positieve ambities of kansen worden aangesproken. Het gaat ook zeker niet om liefdadigheid, of een sterke motivatie van partijen om het goede te doen. Een hotel in een bekende 'reguliere' keten dat bedoeld of onbedoeld ruimte biedt voor illegale prostitutie wordt niet aangesproken op een 'kans in de markt',



maar komt in beweging vanuit het risico van reputatieverlies en omzetsdaling. Het motief kan een principiële afkeer van illegale prostitutie zijn, maar dat hoeft niet. Wat telt is de beweging en het bestendigen van deze beweging. Naast reciprociteit geldt daarom ook het principe van *continuïteit*. Werken in netwerken vraagt om het investeren in relaties op een langere termijn. Er is meer nodig dan eenmalig contact met een partij om een blijvende verandering te realiseren. Netwerkend werken vereist het vermogen van medewerkers om steeds te herkennen op welke intrinsieke motieven en belangen partijen in de door het OM gewenste richting kunnen gaan bewegen – en daarnaast het vermogen om dat ook in de praktijk te brengen en te borgen. Dat impliceert eigen persoonlijke vaardigheden om betekenisvol contact met externe partijen te maken, maar ook het organisatorische repertoire om arrangementen te bouwen waarin dat plaats kan vinden.

### **Verbinden van de logica van binnen en buiten**

Het werken in netwerken komt steeds neer op het vinden van repertoire, strategieën en instrumenten die én aansluiten bij de **logica van de omgeving** én die haalbaar, toepasbaar en wenselijk zijn volgens de **logica van de eigen organisatie**. Dat lijkt evident, maar veel van de instrumenten die ingezet worden, en de regels en procedures voor inzet daarvan, zijn niet geënt op een externe omgeving die steeds meer het karakter van een netwerk heeft. Deels ligt de oplossing in het aanpassen van interne regels en procedures, maar een aantal van de kernbeginselen van het OM blijft onverminderd overeind. Zo moet elk handelen ergens borging vinden in een rechtsgrond, die in principe niet gemaakt is voor het sturen in netwerken. Veel van het interne repertoire van het OM is gebouwd vanuit een zaaksoriëntatie, niet vanuit een netwerkperspectief. Dat geeft ruimte, maar zorgt ook voor directe of potentiële beperkingen: sommige zaken kunnen of mogen niet, terwijl andere opties zich in een grijs gebied bevinden dat achteraf of later in het proces mogelijk op kritiek stuit. Dat kan in de context van het OM bijvoorbeeld gevolgen hebben voor latere strafzaken, wat vervolgens tot publiek rumoer leidt. Het OM rolt dus niet eenvoudig een nieuw instrument uit, maar zet de grenzen van het bestaande repertoire onder spanning. Dat vereist laveren tussen wat omwille van de logica van het netwerk gevraagd is en wat volgens de regels, procedures en principes van de organisatie kan, mag, te verantwoorden is, of intern nog passend kan worden gemaakt (zie figuur 2).



**Figuur 2** Strategieën als verbinding tussen de logica van de organisatie en de logica van de omgeving.

### **Grensgangers**

Om te kunnen schakelen tussen de interne organisatie en het externe netwerk, zijn medewerkers nodig die kunnen schakelen op het grensvlak tussen beide. Er zijn *grensgangers* nodig, die ‘buiten’ effectief kunnen handelen en dit tegelijkertijd weten te vertalen naar de interne juridische organisatie. Deze personen kunnen zich verder verdiepen in de logica van het omliggende netwerk, de dynamiek ervan doorzien en investeren in relaties met netwerkpartners. Daar hoort een bepaald niveau van autonomie bij, dat tegelijkertijd kan schuren met de interne hiërarchische verhoudingen. Een medewerker van het om die weinig zichtbaar is, kan immers ook moeilijker gecontroleerd en aangestuurd worden. Het is dus van belang om steeds te schakelen tussen beide logica’s en daarbij te balanceren tussen de interne waarden en de externe belangen. Soms is het beter om even ‘onder de radar’ te werken en buiten beeld te blijven, terwijl het op andere momenten, bijvoorbeeld bij politiek gevoelige zaken, juist van belang is om korte lijnen te hebben en zichtbaar en transparant te opereren. Er hoort dus een bepaald mandaat bij, maar niet onbeperkt. Dit vraagt veel van de professionaliteit van de om’er. De grensganger treedt met een voet buiten de organisatie en krijgt zo te maken met een breder krachtenveld dan alleen die binnen het om. Het tegengaan van criminaliteit blijft het doel, maar eigen doelen worden wel verbonden aan de doelen van andere maatschappelijke actoren. Een voorbeeld is een mogelijke aanpak van het om van frauderende bestuurders in het onderwijs. Het om kan hiervoor een strafrechtelijke aanpak kiezen en proberen om zoveel mogelijk ‘foute’ bestuurders voor de rechter te krijgen. Dit zal echter niet alleen juridisch ingewikkelde vraagstukken opleveren, maar ook kunnen conflicteren met de aanpak die de Inspectie van het Onder-

wijs of het Ministerie van ocw voorstaan. Een gezamenlijke aanpak kan hierin ook betekenen dat het voortouw bij het departement en de inspectie blijft liggen, en dat het OM een ondersteunende rol vervult (door bijvoorbeeld informatie te verlenen) of als stok achter de deur ingezet kan worden (door te kunnen dreigen met een rechtszaak). Dit past niet direct bij de juridische invalshoek op de rol van het OM, maar kan tegelijkertijd effectiever zijn in de aanpak van het maatschappelijke probleem.

Het OM is een organisatie met een lange, specialistische traditie. De expertise van de meeste medewerkers ligt op het juridische vlak, omdat dit altijd noodzakelijk is voor een groot deel van het werk. De toepassing van een netwerkaanpak vereist echter ook de ontwikkeling van een ander soort competenties – een ontwikkeling die overigens al is ingezet. Grensgangers moeten in staat zijn om netwerkrelaties op te bouwen, toegang te verkrijgen tot bestaande netwerken, strategisch te kunnen handelen in een horizontale relatie met partners, en te kunnen schakelen tussen de interne organisatie en het externe netwerk. Daarom wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan op strategieën die passend zijn in de netwerkaanpak van het OM.

# 4

## Strategieën in de netwerkaanpak van het om

De netwerkaanpak verschilt in veel opzichten van de ‘klassieke’ aanpak van het om. Dat heeft betekenis voor het functioneren en de rol van de organisatie. In het netwerk volstaat niet de hiërarchisch, juridische aanpak, maar neemt het om meer een horizontale positie in en moet samenwerking gezocht worden met andere partijen. Om effectief te zijn in een netwerk, zijn andere strategieën nodig. Deze strategieën zijn echter niet vanzelfsprekend voor de organisatie en leveren nieuwe dilemma’s en kwesties op voor organisaties als het om. Enerzijds is het een uitdaging om een netwerksamenwerking op te zetten met legale partijen die dichtbij criminele netwerken staan, door potentiële partners te identificeren en een samenwerking op te zetten. Anderzijds is het zeker niet vanzelfsprekend dat andere partijen zich inzetten om criminaliteit tegen te gaan. Hieronder brengen we in kaart welke strategieën een organisatie als het om kan volgen bij het uitwerken van een eigen netwerkaanpak. Daarbij gaan we uit van de volgende opbouw:

1. Ontwikkelen van nieuwe netwerken
  - a. Partijen in relevante netwerken identificeren
  - b. Contacten leggen met partijen en (onverwachte) ontmoetingen organiseren
  - c. Medewerking vragen (en reciprociteit zoeken) van relevante partners
  - d. Bewustzijn en urgentie creëren
  - e. Inzetten op coördinatie, coöperatie en collaboratie
2. Aansluiten bij bestaande netwerken
  - a. Toegang krijgen tot (partijen in) het netwerk
  - b. Partnerschap verkennen met partijen in het netwerk
  - c. Weerbaar maken van partijen in het netwerk
  - d. Nieuwe partijen in stelling brengen in het netwerk
3. Sturen via omliggende netwerken
  - a. Omliggende netwerk: reputatierisico en naming & shaming
  - b. Legale facilitatoren: onderliggende infrastructuur benutten en weerbaar maken
  - c. Illegale facilitatoren: benutten voor informatie

## **1. Ontwikkelen van nieuwe netwerken**

### **a. Partijen in relevante netwerken identificeren**

Veel literatuur over netwerken vertrekt vanuit de aanname dat er sprake is van een *bestaand* netwerk waarin partners (bewust) wederzijds afhankelijk van elkaar zijn om hun doelen te bereiken. Een van de grootste uitdagingen voor het OM is evenwel juist om nieuwe netwerken te ontwikkelen waar ze er nog niet zijn, althans niet in de vorm die voor het OM zelf productief te maken is. Het OM mikt voor criminaliteitsbestrijding vaak op netwerken die niet per se door de betrokkenen als zodanig worden ervaren of waar betrokkenen bewust proberen om het netwerk en/of hun rol daarin aan het zicht te onttrekken. Hoteliers die illegale prostitutie faciliteren zijn zich niet bewust van hun rol in het netwerk of willen zich daar niet op laten voorstaan. Vaak zijn de legale facilitatoren van criminaliteit zich niet bewust van hun rol in een crimineel netwerk en ontbreekt bovendien een directe prikkel om hier iets aan te veranderen. Dat geldt bijvoorbeeld voor juweliers die veel contant geld krijgen voor hun horloges; zij voelen zich geen slachtoffer – er wordt hen niets ontnomen. Sterker nog, ze verdienen er aan. Bovendien hoeft het voor dergelijke actoren niet aantrekkelijk te zijn om samen te werken met het OM: ze zouden bijvoorbeeld zelf onderdeel kunnen worden van het onderzoek. Een eerste uitdaging is dus om potentiële partners te vinden, om vervolgens contacten te leggen en een gevoel van nut en noodzaak te creëren om samen te werken.

### **b. Contacten leggen met partijen en (onverwachte) ontmoetingen organiseren**

Het identificeren van geschikte partners volgt onder andere uit analyse en het gebruik van *intelligence*, op basis waarvan plekken geïdentificeerd kunnen worden die kwetsbaar zijn voor bepaalde vormen van criminaliteit. Zo zijn infrastructurele knooppunten zoals een vliegveld of haven locaties waar de kans op mensensmokkel of drugshandel groot is en waar de legale partijen ter plekke een belangrijke rol zouden kunnen vervullen in het tegengaan hiervan. Vaak zijn de georganiseerde partijen daar het eerste aanspreekpunt en al bekend in het netwerk van het OM. Dat biedt een makkelijke ingang, maar levert daardoor tegelijkertijd ook minder snel nieuwe inzichten op in criminele structuren. Een strategie van het aangaan van *onverwachte ontmoetingen* kan helpen wel deze inzichten te verkrijgen. Door het leggen van contacten met partijen die dieper in de sector zitten (en verder van het OM afstaan) en met lokale professionals

kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen en expertise van partijen die onbewust dicht bij criminele organisaties staan. Lokale kennis verschaft inzicht in de methoden van criminelen en manieren om deze te bestrijden. Zo leverde een rondgang op de ‘zwarte markt’ van Beverwijk veel inzichten op voor het OM over de criminaliteitsvormen die zich daar voordoen.

### **c. Medewerking vragen (en reciprociteit zoeken) van relevante partners**

Het zoeken van samenwerking met bedrijven en ondernemers kan een vruchtbare methode zijn om inzicht te krijgen in het criminele circuit, maar is tegelijkertijd erg ingewikkeld. Zonder de dwang van een (mogelijke) rechtszaak, is het voor hen steeds de vraag waarom ze zouden moeten meewerken. Waar het OM zich normaal kan beroepen op juridische gronden om partijen tot een bepaalde actie te bewegen, is dat in een netwerkrelatie veel minder het geval. Juweliers kunnen zonder nieuwe wet- en regelgeving niet ‘gedwongen’ worden om extra maatregelen tegen witwassers te nemen, maar wel verleidt worden om zich hiervoor in te zetten. De vraag is dan wat het OM voor hén kan betekenen, wat in de praktijk niet altijd gemakkelijk is. Zeker omdat de professionaliteit van het OM ligt bij het opsporen en vervolgen, is het steeds zoeken naar een manier waarop het voor andere partijen ook aantrekkelijk is om samen te werken.

Een voorbeeld is de aanpak van voetbalfraude. Dit thema staat de laatste tijd flink in de aandacht van de media en de politiek. Verschillende media hebben onderzoek gedaan naar deze internationale vorm van criminaliteit en hebben aanwijzingen gevonden voor het bestaan van grote criminele netwerken. In opdracht van het ministerie van VWS is door het OM een uitgebreid onderzoek gedaan, dat in 2013 heeft geresulteerd in het rapport *Matchfixing in Nederland*. De media en de onderzoekers hebben laten zien dat er sprake is van matchfixing: internationaal en mogelijk op grote schaal worden voetballers, scheidsrechters of managers omgekocht door criminelen die vervolgens zelf op deze wedstrijden wedden. Er wordt zelfs gesteld dat er een ondergrondse industrie bestaat waarvan de omzet inmiddels die van de drugshandel overstijgt en waarbij de pakkans zeer laag is. De aard en omvang hiervan in Nederland is nog ongewis, maar alle netwerkpartijen zien het belang ervan in om zich te wapenen tegen de risico's. De druk om hier vanuit het OM prioriteit aan te geven is onder invloed van deze aandacht dan ook flink toegenomen. Het thema omvat echter ook een breed terrein waar verscheidene andere actoren actief zijn.

Juist dit thema zou zich lenen voor een gezamenlijke aanpak, maar het fenomeen is tegelijkertijd zo breed en internationaal dat niemand echt het eigenaarschap voelt. Hoe betrek je partijen als de Belastingdienst, gemeenten en de Kansspelautoriteit hierbij? Het raakt iedereen, maar niemand gaat er echt over. Het OM zal goed moeten kijken naar de doelen en agenda's van andere partijen met wie zij willen samenwerken. Door een podium te bieden en met het aanbod om – geselecteerde – strafrechtelijke onderzoeken te draaien en 'quick wins' voor andere partijen te organiseren, kunnen andere partijen gestimuleerd worden om bij te dragen aan het collectieve traject. Dit maakt het ook voor andere partijen mogelijk om te coöpereren en hierover verantwoording af te leggen.

#### **d. Bewustzijn en urgentie creëren**

Legale partijen kunnen terughoudend tegenover een samenwerking bij opsporing en vervolging staan. Ze voelen bijvoorbeeld de urgentie niet, vrezen voor reputatievrees of om zelf onderdeel van een onderzoek te worden. Om een netwerksamenwerking tot stand te brengen is het van belang om bij hen een gevoel van urgentie te creëren om samen te werken – waarbij het OM in eerste instantie vooral (strategische) onbekendheid of onzichtbaarheid (bewust uit beeld blijven) zal ontmoeten. Voor een deel kan dat verholpen worden, door in gesprek te komen en meer uitleg te geven over de aanpak en bedoelingen van het OM en de problematiek die het betreft. Voor deze andere partijen is de wereld van opsporing en vervolging vaak ver weg, en daarom is er behoefte aan opheldering en een bepaalde mate van zekerstelling. Dit is evenwel ingewikkeld voor het OM, omdat nooit met zekerheid gezegd kan worden of deze partijen niet zelf betrokken zijn bij criminele activiteiten en dat kostbare informatie wordt weggegeven. Enerzijds moet het OM dus voorzichtig zijn met het delen van kennis en het maken van afspraken, anderzijds is dit wel in een bepaalde mate noodzakelijk om op gelijkwaardige basis samen te werken. Steeds is het zoeken naar een balans tussen vertrouwen geven en kritisch blijven, kennis delen en vertrouwelijkheid bewaken, en tussen samenwerken en onafhankelijk blijven.

#### **e. Inzetten op coördinatie, coöperatie en collaboratie**

Deze balans kan gezocht worden in de mate van samenwerking met andere partijen. Aan de hand van de drie C's die eerder beschreven staan, kan onderscheid gemaakt worden in de wijze waarop verbindingen met partners worden aangegaan. In de meest lichte vorm is er sprake van coördinatie met een partner, bijvoorbeeld door het uitwisselen van

informatie op een eenmalige of meer structurele basis. Op deze basis werkt het om bijvoorbeeld samen met veel partners uit andere ketens dan de strafrechtketen, bijvoorbeeld de jeugdzorg of de asielketen. De aanpak van criminaliteit kan afgestemd worden op de informatie die met deze partijen gedeeld wordt. Coördinatie zou echter ook met andere, minder voor de hand liggende partners, kunnen plaatsvinden, zoals websites met fora waarop strafbare feiten worden vermeld. Coördinatie kan voor het om nieuwe vruchtbare informatie opleveren, en kan andersom ook partners helpen om zichzelf weerbaarder te maken tegenover criminelen.

Een stap verder gaat samenwerking op basis van coöperatie, bijvoorbeeld door het tijdelijk aangaan van partnerschappen. Dit kan met name werkzaam zijn bij tijdelijke of verplaatsende vormen van criminaliteit, waarbij steeds samenwerking kan worden gezocht met lokale partijen (bijvoorbeeld gemeenten) of experts op dat specifieke terrein. Zo duiken er met regelmaat nieuwe vormen van cybercrime op, waarbij de kennis van bepaalde personen of organisaties vaak zeer behulpzaam kan zijn. Maar ook een transportbedrijf dat een nieuwe trend in de smokkelstromen ziet en kan tegengaan, kan een belangrijke partner opleveren in een gecoördineerde aanpak.

Tot slot kunnen in de vorm van collaboratie ook structurele verbindingen met partners aangegaan worden. Vanzelfsprekend vindt er binnen de strafrechtketen veel structurele samenwerking plaats. Maar ook daarbuiten zijn structurele verbindingen mogelijk, bijvoorbeeld met betrouwbare organisaties in sectoren waar veel ondermijnende criminaliteit plaatsvindt. Ook het omliggende netwerk kan benut worden. Een interessant voorbeeld is de structurele samenwerking van de politie met een tv-omroep om aandacht te vragen voor de opsporing van verdachten van overvallen, zaken van geweldpleging. Door te werken in het format van de media, kan deze tevens benut worden voor de eigen doeleinden.

## **2. Aansluiten bij bestaande netwerken**

### **a. Toegang krijgen tot (partijen in) het netwerk**

Bij sommige typen criminaliteit kan het voor het om wel mogelijk zijn om aansluiting te zoeken bij bestaande netwerken. Een voorbeeld daarvan is het onderzoeken van mogelijke fraude door bestuurders in het onderwijs. Niet alleen het om ervaart daarvan de problemen, maar ook het ministerie van ocw, de onderwijsinspectie en sectorraden die de schoolbesturen



vertegenwoordigen. Er is sprake van een gedeelde probleemperceptie, en meestal werken de partijen binnen de sector al samen om dergelijke problematiek aan te pakken. Een gezamenlijke aanpak rondom dergelijke complexe problemen is vaak effectiever, omdat al deze partijen voor een deel beschikken over kennis, positie en invloed om het probleem op te lossen. Er is sprake van een georganiseerd netwerk in de sector zelf die het probleem kan of wil aanpakken, en de vraag voor het OM is dan of zij meerwaarde kan laten zien om hierin te participeren.

#### **b. Partnerschap verkennen met partijen in het netwerk**

Voor veel partijen is het OM echter geen vanzelfsprekende partner. Wat heeft het OM hen te bieden of te ruilen als samengewerkt wordt? De kennis van het probleem is al aanwezig in de sector zelf, en vaak zitten deze partijen niet te wachten op een strafrechtelijk traject dat hun verbeterplannen doorkruist. Steeds is het zoeken naar een andere invulling van de rol van het OM, waardoor het mogelijk wordt om op gelijkwaardige basis met andere partijen samen te werken. Bijvoorbeeld door het strafrechtelijk onderzoek als stok achter de deur te laten fungeren en daar dus nog even mee te wachten, in ruil voor een plek aan tafel in het netwerk. Dat staat op gespannen voet met de normale manier van werken bij het OM, maar kan tegelijkertijd wel bijdragen aan een effectieve netwerkaanpak. Het is steeds zoeken naar een balans tussen vergaande samenwerking en commitment, en het geïsoleerd werken van andere partijen die zich inzetten tegen de criminaliteit. Enerzijds wil het OM zich niet teveel inmengen met partijen die zich rondom criminaliteit begeven – het kan immers altijd blijken dat zij medeplichtig zijn – maar anderzijds is het OM wel effectiever door samenwerkingsverbanden aan te gaan en soms dienend te zijn aan anderen.

#### **c. Weerbaar maken van partijen in het netwerk**

Een manier om bij te dragen aan bestaande netwerken is door hen weerbaarder te maken ten opzichte van criminele netwerken. De toegevoegde waarde van het OM is dan vooral het *versterken* van het netwerk zelf, bijvoorbeeld door middel van voorlichting, training en kennisuitwisseling.

#### **d. Nieuwe partijen in stelling brengen in het netwerk**

Het netwerk kan versterkt worden door de bestaande partijen weerbaarder te maken, maar ook door nieuwe partijen te introduceren. Naarmate het OM meer een netwerk van partners weet op te bouwen, wordt het ook

mogelijk om partijen in andere netwerken te introduceren. Voor het om geldt dan meer een rol van facilitator, maar wel met het resultaat dat partijen zelf aan de slag gaan om criminaliteit te bestrijden.

### **3. Sturen via omliggende netwerken**

Als netwerken zijn ontwikkeld of aansluiting gevonden is bij bestaande netwerken komt de vraag op hoe via die omliggende netwerken door het om te sturen valt ten behoeve van criminaliteitsbestrijding. In dat opzicht kan het eerder uitgewerkte onderscheid naar niveaus van interventie behulpzaam zijn.

Naast de gebruikelijke aanpak van criminele elementen in het netwerk door vervolging kan sturing invulling krijgen via de buitenste ring door externe partners in het omliggende netwerk als hefboom te gebruiken, de daarop volgende ring met legale facilitatoren in stelling te brengen en ze weerbaarder te maken, maar ook door in de daarop volgende ring met illegale facilitatoren niet alleen tot vervolging over te gaan maar ook hen te benutten voor informatie verzameling die kan helpen voor criminaliteitsbestrijding.

#### **a. Omliggende netwerk: reputatierisico en naming & shaming**

Omdat niet altijd toegang tot de legale partijen rondom criminelen bestaat, kan ook druk gezet worden vanuit het omliggende netwerk. Een voorbeeld hiervan is de ontwikkeling in de aanpak van illegale prostitutie (en de daaraan vaak verbonden mensenhandel) in hotels. Uit onderzoek is gebleken dat er in sommige hotels illegale prostitutie en mensenhandel voorkomt. De hotels faciliteren bewust of onbewust deze vorm van criminaliteit, omdat zij in feite zorgen voor de locatie en mogelijkserwijs voor klanten. In 2009 heeft het om, in samenwerking met de politie en Koninklijke Horeca Nederland, daarom een 'handreiking' gedaan aan de hotelketens<sup>1</sup>. Er werden workshops georganiseerd voor het hotelpersoneel, signaalkaarten werden ontwikkeld en er werd contact gezocht met het management om dit fenomeen aan te kaarten. Ondanks deze handreiking constateerde het om dat de hotels zich passief opstelden. Verbaal beweerden de managers van hotelketens wel dat het probleem werd erkend en dat zij daar acties op ondernamen, maar in de praktijk zag het om nog

<sup>1</sup> In 2009 zijn er afspraken opgesteld in de 'Handreiking aanpak mensenhandel en illegale prostitutie in hotels', uitgegeven door Koninklijke Horeca Nederland (KHN) in samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie met als doel mensenhandel te voorkomen en tegen te gaan.

weinig verandering in het gedrag van hotelpersoneel. De aankondiging dat het om hier een onderzoek naar zou gaan starten, bracht geen beweging in de opstelling van het hotelmanagement. De vraag die voorlag is hoe het om beweging kon krijgen in dit netwerk? Daarom is gezocht naar een hefboom om beweging te creëren. Eerst werd aangegeven dat na verloop van tijd zou worden gecontroleerd of hotels hun verantwoordelijkheden namen. Daartoe startte het om een undercover-onderzoek bij een aantal hotelketens waar dit probleem vaak voor kwam, door drie actrices in te zetten die een kamer huurden in drie verschillende hotels gedurende drie dagen. De actrices gaven gedurende hun verblijf verschillende signalen af aan het hotelpersoneel dat zij daar als prostituee werkzaam waren: de actrices deden zich voor als Oost-Europese vrouwen, vroegen vaak om schone handdoeken, wierpen veel condooms in de prullenbakken en lieten veel verschillende mannen op de kamer binnen. Het onderzoek leverde een duidelijk beeld op van het feit dat het hotelpersoneel weinig aandacht had voor het thema illegale prostitutie en mensenhandel. Er werd door het hotelpersoneel niet geacteerd op de verschillende signalen. Echter, er was al gebleken dat het informeren van het hotelmanagement van een aantal ketens hierover niet tot voldoende resultaat leidde. Daarom liet het om bij het onderzoek ook een filmploeg van een nationaal actualiteitenprogramma meelopen. De uitzending hiervan fungeerde als hefboom om de hotelketen tot beweging te brengen. Onder druk van de negatieve publiciteit en met het risico van reputatieschade moest de hotelketen wel actie ondernemen. Na de controleactie heeft er overleg plaatsgevonden met een hotelketen die aangaf graag te willen samenwerken in de aanpak van illegale hotelprostitutie/mensenhandel en vervolgens hebben ook andere ketens aangegeven trainingen te willen verzorgen. Dit heeft tot zichtbare resultaten geleid, zoals een interne opleiding voor medewerkers, een app met een checklist voor hotelpersoneel en het gebruik van signaalkaarten. Zelfs hotelmanagers werden bedreigd met ontslag als zij onvoldoende aandacht hadden voor dit thema. Er ontstond een geïntensiveerde samenwerking met de hotelbranche: er is gezamenlijk een voorlichtingsfilm (*Please disturb*), ontwikkeld en er heeft een omvangrijk symposium plaatsgevonden op 30 mei 2013, georganiseerd met de hotelbranche.

De beweging in het netwerk werd hier dus niet gecreëerd door te zeggen wat de andere partij wel of niet moest doen. Daar had het om in dit geval onvoldoende doorzettingsmacht voor. In plaats daarvan moest een hefboom gecreëerd worden die druk zette op een van de partijen, in dit

geval door het instrument van *naming and shaming* via de media in te zetten. De beweging kwam niet door erover te vertellen, maar de andere partij de urgentie te laten voelen en uiteindelijk de samenwerking te laten zoeken. Interessant aan deze casus is ook dat het om er slechts een 'zaak' mee heeft opgelost. De aanpak wordt in die zin ook niet zichtbaar in productiviteitscijfers met het aantal afgedane zaken. Sterker nog, het aantal meldingen van mensenhandel/illegale hotelprostitutie door hotels is gestegen. Toch kan gesproken worden van een succesvolle aanpak. Er zijn geen verdachten opgepakt van een criminele handeling, maar het is criminele netwerken wel moeilijker gemaakt om dergelijke handelingen uit te voeren. Een deel van de lijn tussen onder- en bovenwereld is doorbroken, met als gevolg dat de criminele organisaties moeilijker gebruik kunnen maken van deze 'zwakke plek' in het legale circuit.

**b. Legale facilitatoren: onderliggende infrastructuur benutten en weerbaarder maken**

Criminele netwerken maken gebruik van legale infrastructuren, zoals de privacy in de kamers van een hotel, of het afgeschermd vervoer door transportbedrijven. Zonder dat deze partijen zich ervan bewust zijn, faciliteren zij criminele praktijken. De kern van de netwerkaanpak is dat criminaliteit niet wordt bestreden door het vervolgen van de criminelen die in beeld komen, maar dat getracht wordt om het achterliggende criminele netwerk aan te pakken door gebruik te maken van deze omliggende structuren. Door transportbedrijven weerbaarder te maken tegen misbruik door criminelen, wordt het de criminelen moeilijker gemaakt om hiervan gebruik te maken. Zo worden faciliteiten weggenomen.

Criminelen maken vaak gebruik van een legale infrastructuur. In het voorbeeld van de transporthandel gaat het dan om het wegenetwerk, aangelegd en betaald door de overheid. Een ander voorbeeld is het internet, dat een unieke infrastructuur biedt die relatief ongereguleerd is door de overheid, groot en onoverzichtelijk is en veel mogelijkheden biedt tot anonimiteit. Dat maakt het een aantrekkelijke plaats voor criminele handel en de omvang van cybercrime kan tegenwoordig tot de grootste wereldwijde markten gerekend worden. Met de groei van het internet verschuiven criminelen hun werkveld steeds meer naar de digitale wereld. Het organiseren van een gewapende overval op een bank is immers veel risicovoller dan een digitale overval, waarvoor je je huis niet eens hoeft te verlaten. Op het internet worden tal van persoonlijke gegevens bewaard door burgers en verzameld door legale organisaties als

Google en Facebook. Maar wat als deze informatie in de verkeerde handen valt? Vakantiefoto's op Facebook laten zien dat je huis een tijdje leeg staat, betalingen via internet kunnen gehackt worden en digitale aankopen kunnen risicovol zijn omdat het product soms niet eens bestaat. Zo verdienen criminelen lange tijd geld aan het verhuren van een appartement in Amsterdam via een verhuurderssite – zonder dat dit pand in hun bezit was of daadwerkelijk te huur stond. De infrastructuur van het internet is aantrekkelijk voor criminele organisaties, omdat het makkelijker is om anoniem te blijven en de technologische ontwikkelingen steeds weer ruimte laten voor criminele intenties. Zo kunnen sites ontstaan als Silk Road, waar wapens, drugs en zelfs organen worden verhandeld terwijl de aanbieders anoniem blijven. De betaling vindt plaats met *bitcoins*, een digitaal betalingsmiddel dat nauwelijks tot de koper te herleiden is. Strafrechtelijke vervolging wordt bemoeilijkt door de anonimiteit die het internet mogelijk maakt en doordat de problematiek de landsgrenzen overschrijdt. Het om zal dus in haar aanpak rekening moeten houden met de kenmerken van de onderliggende infrastructuur en hier gebruik van moeten maken. Bijvoorbeeld door andere websites tot partner te maken, fora te benutten en informatie uit te wisselen via het internet.

Het is niet vanzelfsprekend dat 'legale facilitatoren' zich inzetten om criminaliteit tegen te gaan. Deze partijen beseffen vaak niet welke rol zij innemen, en het ontbreekt hen vaak aan de mogelijkheden of de noodzaak om hier wat aan te doen. Een voorbeeld is de horlogebranche. Criminelen gebruiken dure horloges vaak als betaalmiddel en om geld wit te wassen. De juweliers krijgen dan ineens grote sommen contant geld voor dure horloges. Zij zijn in dat geval geen slachtoffer van criminele activiteiten, maar profiteren er juist van. Er ontbreekt een directe prikkel voor de juweliers om deze faciliterende rol niet te vervullen. En hoewel de juwelier de signalen dat hier sprake is van een criminele handeling kan herkennen, dan nog is hier geen bewijs voor. Juist dat maakt het vaak zo lastig om deze faciliteiten weg te halen. Ook in de transportsector komt veel ondermijnende criminaliteit voor. Zo blijkt regelmatig dat in de zeevaarttransport illegale goederen worden verstoep tussen de legale goederen. Het transportbedrijf opent niet alle dozen met voorraad en hoeft zich dus helemaal niet bewust te zijn van het feit dat zij het transport van illegale goederen of soms zelfs mensensmokkel faciliteren. Steeds gaat het om een grensvlak: de facilitatoren doen niet bewust mee aan de criminele activiteit, maar leveren er wel een bijdrage aan. Ze zijn niet de veroorzaker van het probleem, maar wel onderdeel er van.

Door juweliers en transporteurs weerbaarder te maken, kunnen zij hun faciliterende rol in het criminele netwerk verminderen en bijdragen aan de bestrijding van witwassen en smokkelactiviteiten. Gedragsverandering van deze partijen wordt dan niet bewerkstelligd door ze te straffen, maar door ze te 'helpen' en 'verleiden' om zich positief in te zetten. Partijen die zich niet bewust zijn van hun faciliterende rol, kunnen hierover door het OM geïnformeerd worden: ze worden zich dan bewust van de uitkomsten van hun niet per se crimineel bedoelde handelen. Het bewust maken van partijen blijkt vaak al een belangrijke manier om hen te activeren. Zo is in de strijd tegen illegale wietplantages aandacht besteed aan een groot elektronicabedrijf dat een apparaat verkocht dat vrijwel alleen voor dat doel werd gebruikt. Nadat het bedrijf zich bewust was van deze toepassing werd het product uit de schappen gehaald. Alleen de wetenschap dat men onbedoeld toeleverancier was voor een illegale industrie was daarvoor genoeg. Als dat niet het geval is, kan het OM op verschillende manier proberen om de partij te overtuigen van het belang van samenwerking. Dat kan door goede argumenten aan te dragen en de ernst van de criminaliteit zichtbaar te maken, maar ook door voor partijen een prikkel te creëren om zich in te zetten. Een positieve manier om dat te doen is het 'vieren' van partijen die zich inzetten om criminaliteit tegen te gaan, bijvoorbeeld door openlijk waardering uit te spreken voor het transportbedrijf dat het meest doet om illegale transporten te voorkomen. Maar er kan ook gekeken worden of een uitruil van belangen mogelijk is. Dat is voor het OM enerzijds ingewikkeld, omdat het al gauw leidt tot het maken van 'deals' met betrekking tot bepaalde zaken, maar er liggen wel degelijk mogelijkheden. Zo kan de aanpak van mogelijke fraude door onderwijsbestuurders mogelijk effectiever zijn als het OM wacht met het starten van een strafzaak om het zelfcorrigerend vermogen van de onderwijssector een kans te geven.

Actoren die zich willen inzetten zijn hier echter niet altijd toe in staat. Er kunnen praktische obstakels bestaan, zoals wettelijke regels die het delen of inzien van informatie verbieden, bijvoorbeeld banken die niet de privé-gegevens van hun klanten mogen inzien. In dergelijke gevallen kan gezocht worden naar manieren om deze obstakels te omzeilen, zonder dat de regels overtreden worden. In sommige gevallen kunnen verschillende wensen worden gecombineerd, zoals het uitruilen van de inzet van een partij tegen het versnellen van het verlenen van een vergunning. Daarbij is het steeds zoeken naar manieren om het makkelijker te maken voor organisaties om te participeren in de netwerksamenwerking, zonder dat

daarbij morele of wettelijke grenzen worden overschreden. Zo kan *training* een manier zijn om partijen in de netwerksamenwerking weerbaarder te maken, bijvoorbeeld door het organiseren van conferenties voor hotelpersoneel met voorlichting over de manieren waarop crimineel gedrag herkend en tegengegaan kan worden. Daarmee worden partijen zich bewust van hoe criminele praktijken er uit zien, waarmee ze deze scherper kunnen waarnemen en melden. Tegelijkertijd verliezen ze daarmee ook de onwetendheid die het voor hen mogelijk of makkelijker maakt om de andere kant op te kijken. Weten is meer dan alleen ‘kennis hebben van’, het betekent ook dat een zeker ‘handelen naar de kennis’ kan worden verlangd. Al deze technieken zijn manieren om partijen te activeren om criminelen tegen te werken. Het mobiliseren van de omringende, legale partijen vergt dan niet zozeer een juridisch instrumentarium, maar het geven van een ‘duwtje in de goede richting’ en daarbij rekening te houden met de situatie waarin deze partijen zich bevinden.

### **c. Illegale facilitatoren: benutten voor informatie**

De illegale facilitatoren zijn wellicht de meest ingewikkelde groep in een netwerkaanpak. Het betreft immers partijen die zelf strafbaar zijn, maar tegelijkertijd ook van waarde kunnen zijn bij de aanpak van het grotere achterliggende criminele circuit. Vervolging van deze partijen kan soms het tegengestelde effect hebben dat juist de grotere criminelen buiten beeld blijven. Aan illegale facilitatoren zal het om het minst ‘te bieden’ hebben. Tegelijkertijd kunnen zij wellicht wel de meest waardevolle informatie bieden over criminele activiteiten. Daarom kan in een netwerkaanpak ook nagedacht worden over het benutten van illegale facilitatoren, mits passend binnen juridische grenzen en te verantwoorden vanuit het publieke belang van de bredere aanpak van criminaliteit.

# 5

## Conclusie en discussie: netwerken bestrijden met netwerken?

### *Buitenlangs en binnendoor*

In toenemende mate wordt het Openbaar Ministerie geconfronteerd met complexe criminaliteitsvraagstukken. De *zaakoriëntatie* blijft daarbij een effectieve manier om criminaliteit te bestrijden, die de basis van veel van het werk van het OM vormt. Natuurlijk blijven de traditionele methoden van het OM van grote waarde vanwege het bestraffen van wetsovertreders en de positieve werking die daarvan uit kan gaan voor de ervaren veiligheid in de samenleving. Echter, de inzichten over het OM als netwerkpartner bieden mogelijkheden om meer effect te behalen uit de inzet door meer aandacht te hebben voor de onderliggende structuur. De criminele netwerken blijven vaak intact, zelfs als de specifieke personen in dat netwerk veranderen. In het begin van dit essay stelden wij de vraag of het OM het repertoire kan verbreden met methoden die passender zijn bij de aanpak van deze vormen van criminaliteit. De casus waarin het OM in deze studie de netwerkaanpak in de praktijk heeft gebracht laten zien dat het samenwerken met de legale partijen aan de randen van criminele netwerken effectief kan zijn om tot de kern van deze netwerken te komen. Door middel van de netwerkaanpak wordt criminaliteit van *binnenuit* begrepen, via het doorgronden van de onderliggende infrastructuur, en *buitenlangs* bestreden, door te sturen via het omliggende netwerk. Door legale facilitatoren te betrekken en activeren kan criminaliteit worden voorkomen. *Om netwerken te bestrijden, moet het OM zich ook meer organiseren en opereren als een netwerk.*

De netwerkaanpak verschilt op vele manieren van de manier waarop het OM lange tijd gewend is geweest om criminaliteit te bestrijden en kan daarop een belangrijke invulling vormen. De relatie met andere actoren is daarbij niet slechts hiërarchisch en gebaseerd op de wet, maar horizontaal en gebaseerd op andere bronnen dan wettelijke macht. Het gaat om het aangaan van onverwachte ontmoetingen, het sturen en beïnvloeden van legale partijen, het herkennen en benutten van belangen van verschillende partijen en andere vormen van verantwoording. Het inzetten van de netwerkoriëntatie vraagt dan ook om andere werkprocedures, instrumenten en vaardigheden in de organisatie.



Veel verschillende overheidsorganisaties houden zich op dit moment bezig met het werken in netwerken, bijvoorbeeld door het aangaan van partnerschappen met marktpartijen of in het kader van burgerparticipatie. De netwerkaanpak van het OM kan in het verlengde hiervan gezien worden als volgende voorbeeld van een bredere ontwikkeling in het openbaar bestuur. Echter, het OM neemt een bijzondere positie binnen de overheid in, die betekent dat optreden in en met netwerken anders is dan voor andere organisaties. Het OM opereert vanuit zijn taak per definitie sterk vanuit een juridische context en het gelijkheidsbeginsel. Het OM kan niet zomaar “alternatieve werkvormen” omarmen, omdat die altijd invulling moeten krijgen binnen de strak omliggende kaders van de rechtstaat en de rechtsgang. Daar komt bij dat het gaat om een onderwerp dat grenzen stelt aan de mogelijkheid van met partijen regelen, ruilen, loslaten, overlaten, samen optrekken en informeel afspreken. Opereren in netwerken roept voor het OM zodoende per definitie operationele, morele en democratische dilemma's op. Dat geldt voor de omgang met legale partijen, maar temeer nog in het omgaan met criminele partijen, als onderdeel van een crimineel netwerk. Waar het voor andere overheidsorganisaties makkelijker is om een samenwerking op te zetten met hun *doelgroep*, ligt dat voor het OM lastiger. Het werken in netwerken is voor het OM daarom nooit een vanzelfsprekendheid, in de zin van iets dat gewoon vanzelf wel goed gaat. Het vereist continue aandacht en het balanceren langs de dilemma's die het werken in netwerken voor het OM oproept. Dat is niet bedoeld als ontraden van een netwerkstrategie voor een organisatie als het OM, eerder als het bewust omgaan met de spanningen die optreden. Om dit “omgaan met” te ondersteunen bespreken we hier de volgens ons meest belangrijke strategische kwesties.

### **Strategische kwesties voor de toekomst**

Een eerste strategische kwestie voor het OM is dat de netwerkoriëntatie conflicteert met de traditionele en in procedures en werkprocessen ingeregelde manier van werken. Het OM kent een lange historie van zaakgeoriënteerd werken. De basis hiervoor ligt in het strafrecht. Het netwerkend werken met legale partijen en het sturen van deze partijen zonder dat zij verdacht zijn van een misdaad, vindt geen directe basis in de wet. Het past in dat opzicht niet in de op de traditionele werkwijze ingerichte vormen en procedures. De netwerkaanpak vereist dat het OM samenwerkt met andere partijen en daarbij gelden andere verhoudingen. Niet dader of slachtoffer, maar onvermoede facilitatoren. Geen concrete

zaak, maar een schakel in het netwerk. Niet de daad zelf, maar omstandigheden aanpakken die de daden mogelijk maken. Geen veroordelingen, maar wel minder criminaliteit. Hoe werken die overgangen? De netwerk-oriëntatie wijkt fundamenteel af van de kernactiviteiten van het OM zoals men die tot nu toe heeft afgebakend. Dat heeft juridische gevolgen – hoe past het in het formeel-juridisch instrumentarium –, maar ook een range aan gevolgen op het terrein van professionele vaardigheden, organisatie-processen en procedures.

Een tweede strategische kwestie vormt de begrenzing van het optreden in netwerken door het OM: hoe ver kan men gaan in het sturen en beïnvloeden van legale partijen? Zeker als interventies dwingender van aard worden is er per definitie sprake van spanning. Waar liggen de wettelijke grenzen? Hoeveel druk kan het OM op legale partijen uitoefenen en op grond van wat? Welk doel rechtvaardigt welk middel? Is het wenselijk om schaarse middelen voor dit soort interventies in te zetten, in plaats van aan reguliere activiteiten te besteden? Dat zijn belangrijke vragen die laten zien dat netwerksturing niet alleen gaat over het handelen naar buiten, maar voor een groot deel ook over het intern werken volgens de eigen en geëigende procedures van verantwoording. Paradoxaal genoeg zorgt de toename van het werken met partijen buiten de organisaties er ook voor dat meer gevraagd wordt van het *interne netwerk*. Het gaat niet alleen om het goed kunnen opereren ‘buiten’, maar ook over het vermogen om heel goed aan te voelen hoe de interne regels, procedures en mores zijn. De vraag ‘wat kan’ geldt zowel voor binnen als voor buiten.

*Verantwoording* is een strategische kwestie bij het werken in netwerken die we er hier nog apart willen uitlichten. Het kan gezien worden als een verbijzondering van het hiervoor al beschreven dilemma tussen op traditionele vormen ingerichte procedures en de nieuwe praktijken die daarnaast in ontwikkeling zijn. Omdat verantwoording zo cruciaal is voor elke publieke organisatie – en helemaal voor de context van het OM – is het wat ons betreft een aparte categorie. Wat zijn precies de opbrengsten van het werken in netwerken? Eén van de kenmerken is dat de resultaten van inspanningen minder goed meetbaar zijn, bijvoorbeeld omdat zaken worden *voorkomen* in plaats van *opgelost*. De opbrengst is dat de uiteindelijke prestatie niet hoeft te worden geleverd; maar hoe tel je dat? En op wiens conto kan het worden bijgeschreven? Hoe aantoonbaar is de causaliteit tussen een netwerkende inspanning van het OM en de criminaliteit die er niet meer is? Is het een gevolg van optreden van het OM, of was

het er toch al niet? En hoe proportioneel was de inzet? Hoe zit het met doelmatigheid? Steeds geldt hier dat de vragen niet *niet* te beantwoorden zijn, maar dat er nieuwe categorieën en afspraken nodig zijn om dat goed te kunnen doen. Het lukt niet volgens de huidige generatie verantwoordingsmechanismen, maar misschien wel in een ander mechanisme. Het succes van een netwerkaanpak kan goed zichtbaar gemaakt worden in een specifieke casus, hoe moeilijk dat ook te vertalen is naar algemene en kwantificeerbare resultaten – waar de meeste systemen van prestatiesturing en verantwoording wel om vragen. Daarmee is de prestatie wel zichtbaar, maar alleen in een ander instrument voor waarneming en verantwoording. In het verlengde hiervan is de opbrengst van een netwerkende aanpak vooraf vaak niet goed te voorzien – of slechts gedeeltelijk. Prestatiemetingen en het afleggen van verantwoording tonen of het vooraf uitgesproken voornemen ook daadwerkelijk behaald is. Maar een belangrijk deel van het succes van een netwerkaanpak is gelegen in *onverwachte resultaten of bijvangsten*, die niet het primaire doel van de samenwerking waren maar wel helpen om criminaliteit te verminderen. Een deel van de opbrengst valt buiten de voorafgaand geformuleerde doelen. Dat maakt ook dat de doelen van netwerksamenwerking op voorhand minder helder te definiëren zijn dan wanneer er aan een zaak wordt gewerkt. Netwerksturing omvat het verkennen van opties, het aangaan van onverwachte ontmoetingen en een onzeker besluitvormingsproces waarin de eindresultaten vooraf niet vaststaan. *Dat maakt het niet minder waardevol, maar wel minder voorspelbaar.* Dit kan de interne verantwoordingsprocedures lastig maken, omdat deze zijn ingericht volgens het model van de zaaksoriëntatie. De verantwoordingsprocedures in een bureaucratische organisatie passen niet goed bij de netwerkaanpak. De evidente oplossing voor dat dilemma is om dan maar even ‘onder de radar’ te blijven. Door aan de voorkant meer ruimte en autonomie te hebben bij het opzetten van de netwerkaanpak, is het makkelijker om te experimenteren en nieuwe opties te verkennen. In de cases van dit onderzoek werd die ruimte voor een groot deel gecreëerd door de bijzondere status van een ontwikkelings-traject. In een latere fase, als de projecten een regulier onderdeel van de organisatie gaan uitmaken, kan dit lastiger worden. Zeker als de netwerkaanpak wordt toegepast in projecten met een hoog afbreukrisico wordt het afleggen van verantwoording ook prominenter. Als het gaat om sporadische inzet, af en toe eens een netwerkende aanpak, dan is het niet zo heel problematisch om in incidentele gevallen onder de radar te werken; is de inzet omvangrijker en meer structureel wordt, dan ligt het voor de hand om ook naar meer systematische oplossingen te zoeken.

Naar nieuwe vormen van verantwoording en interne sturing, bijvoorbeeld door het gestructureerd opnemen en vertellen van praktijkverhalen, waarin rond een specifieke casus wordt genoteerd waarom de aanpak daar goed heeft gewerkt. Dat is een interventie die het leren bevordert, maar die ook de allocatie van middelen kan verantwoorden. Zo kan de waarde van de inzet worden aangetoond, zonder dat het primaire proces en de principes van de aanpak worden aangetast door de vorm van de verantwoording.

Zo komen we via de voorbeelden in concrete cases en de daaruit te destilleren strategische kwesties bij een meer fundamentele vraag rond werken in netwerken door een organisatie als het OM. Er is een debat nodig over de vraag wat de *core business* van het OM moet zijn. Als die primair draait om het behandelen van zoveel mogelijk zaken (met prioriteit voor zichtbare misdaden met een hoge impact) en het berechten van verdachten, dan is de traditionele methode daarvoor het meest passend. Dat werkt dan het best. Maar als daarnaast, of deels in plaats daarvan, de kernactiviteit wordt gezien als niet alleen het bestrijden maar ook het voorkomen van criminaliteit, dan is de netwerkoriëntatie mogelijk een krachtigere methode of in ieder geval een belangrijke aanvulling. De netwerkmethode richt zich op de onderliggende structuren van criminele netwerken, die in belangrijke mate de weerbarstigheid ervan verklaren; netwerken laten zich moeilijk via zaken ontregelen, omdat ze op andere mechanismen draaien. De netwerkende aanpak grijpt aan bij de mechanismen, maar leidt paradoxaal genoeg niet per se tot zaken. Dat zijn andere uitgangspunten, instrumenten en vermogens voor de organisatie, waarbij de vragen verder reiken dan alleen even een experiment hier of daar. De beantwoording ervan hoeft ook niet absoluut te zijn, in die zin dat het OM nu het roer radicaal om moet gooien en zou moeten kiezen voor één van beide aanpakken. Mengvormen zijn mogelijk, maar dan wel vanuit het bewustzijn dat het gaat om moeilijk in elkaar in te passen werkwijzen, die heel andere organisatieprocessen vragen. Het thema van debat is daarmee veel meer waar de nadruk en de accenten moeten komen te liggen, of de procedures wel bij beide vormen passen, en welke veranderingen daartoe nodig zijn. Geen grootschalige transitie – van het één naar het ander ‘overstappen’ – maar wel aandacht voor de complexiteit en de verwarring die bij de vermenging van de tegenstrijdige zaaksoriëntatie en netwerkaanpak komt kijken. Om beter in het netwerk te kunnen opereren zal het OM zich zelf ook meer als een netwerk moeten organiseren.

## Literatuur

- Ackoff, R.L. (1974). *Redesigning the future: A systems approach to societal problems*. New York: Wiley.
- Agranof, R. & McGuire, M. (1999). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), 295-326.
- Bueren, E.M. van, Klijn, E-H. & Koppenjan, J.F.M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), 193-212.
- Clarke, M. & Stewart, J. (1997). *Handling the wicked issues: A challenge for government*. University of Birmingham, Institute of Local Government Studies.
- Edelenbos, J., Buuren, A. van & Klijn, E-H. (2013). Connective capacities of network managers. *Public Management Review*, 15 (1), 131-159.
- Head, B.W. & Alford, J. (2013). Wicked problems: implications for public policy and management. *Administration & Society*, 1-29.
- Huxham, C. & Vangen, S. (1996). Working together: key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations. *International Journal of Public Sector Management*, 9 (7), 5-17.
- Isett, K.R., Mergel, I.A., LeRoux, K., Mischen, P.A. & Rethemeyer, R.K. (2011). Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 157-173.
- Keast, R. (2004). Government service delivery project: A new governance approach for Queensland. *Journal of contemporary issues in business and government*, 7 (1), 51-58.
- Keast, R., Brown, K., & Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10 (1), 9-33.
- O'Toole, L.J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public administration review*, 57 (1), 45-52.
- Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Purdy, J.M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public Administration Review*, 72 (3), 409-417.

- Rittel, H.W.J. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155-169.
- Steen, M. van der, Twist, M. van & Karré, P.M. (2011). When citizens take matters into their own hands; how privately managed communities challenge government. *Public integrity*, 13 (4), 319-331.
- Steen, M. van der, Twist, M. van, Peeters, R. & Vries, M. de (2010). *De boom en het rizoom: overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Termeer, C.J.A.M., Dewulf, A., Breeman, G. & Stiller, S.J. (2013). Governance capabilities for dealing wisely with wicked problems. *Administration & Society*, 1-31.
- Weber, E.P. & Khademian, A.M. (2008). Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public Administration Review*, 68 (2), 334-349.



## Eerder in deze reeks verschenen:

### 2007

- **Reïnventing the Netherlands:**  
*de vormgeving van het openbaar bestuur*  
Tracy Metz
- **Denktanks in beweging**  
Paul 't Hart
- **Een gemakkelijke waarheid**  
*Waarom we niet leren van onderzoekscommissies*  
Hans de Bruijn
- **Balanceren tussen inkapseling en afstoting**  
*Een essay over de strategische functie bij de Rijksoverheid*  
Mark van Twist, Rik Peeters, Martijn van der Steen

### 2008

- **Achter de voordeur, onder het bed**  
*De dwaalleer van de etatistische vermarkting*  
Marc Chavannes
- **Verschuivende verwachtingen**  
*Over de rolverandering en vormgeven aan strategische professionaliteit*  
Rik Peeters, Mark van Twist, Martijn van der Steen

### 2009

- **Strategiseren in de schaduw van de macht**  
*Politiek assistenten van bestuurders als 'verborgen verbinders'*  
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Rik Peeters, Marlies de Vries
- **Toekomstverkenning en organisatieontwikkeling**  
*Ontwerpkeuzes in het scenarioproject RWS 2020*  
Mark van Twist, Martijn van der Steen, Maarten van der Vlist, Roger Demkes



- **De regulerende staat**

*Ontwikkeling van het toezicht door Inspecties*

Ferdinand Mertens

- **Leren van tegenspraak**

*Hoe professionals en managers leren van leiderschap,  
resultaatgerichte sturing en toezicht*

Peter van der Knaap

## 2010

- **Figureren in het verhaal van de ander**

*Over gezagsdragers in beeld*

Martijn van der Steen, Jaap van der Spek, Mark van Twist

- **Techniek van de onmacht**

*Fatalisme in politiek en technologie*

Michel van Eeten

- **Veranderende vernieuwing: op weg naar vloeibaar bestuur**

*Een beschouwing over 60 jaar vernieuwing van de rijksdienst*

Martijn van der Steen, Mark van Twist

- **De logica van het ongepaste**

Rik Peeters, Martijn van der Steen, Mark van Twist

## 2011

- **Beweging bestendigen**

*Over de dynamica van overheidssturing in het rizoom*

Rik Peeters, Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen

## 2012

- **Open data, open gevolgen**

Josta de Hoog, Mark van Twist, Albert Meijer, Martijn van der Steen,  
Jorren Scherpenisse

## 2013

- **Pop-up publieke waarde**

*Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*

Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat,  
Tobias Kwakkelstein

- **Amarantis**

*Het verhaal achter een vertraagde val*

Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen,  
Mark van Twist, Martin Schulz

- **Vroege signalen, tijdige strategie**

*Beschouwing over de Early Warning systematiek van Rijkswaterstaat*

Martijn van der Steen, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Erna Ovaa,  
Wim van den Boogaard

- **Ibn Ghaldoun**

*Verhaal achter een bijzonder inspectiebezoek*

Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat,  
Martijn van der Steen

- **De Deltacommissaris**

*Kroniek van de instelling van een regeringscommissaris  
voor de Nederlandse Delta*

Mark van Twist, Martin Schulz, Martijn van der Steen, Jony Ferket

- **Omgaan met het onbekende**

*Een reflectie op de voorbereiding op de drie decentralisaties*

Martijn van der Steen, Josta de Hoog, Anna Wendt, Mark van Twist

- **Van een zachte landing naar een verlengde vlucht**

*Een reflectie op het kleineveldenbeleid*

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse,  
Mark van Twist

## 2014

- **Ogen en oren, handen en tanden**

*Over de invoering van bestuurscommissies als verlengd lokaal bestuur  
in Amsterdam*

Paul Frissen, Jaap van der Spek, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse

## Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) verzorgt sinds 1989 hoogwaardig postacademische opleidingen. In dat jaar besloten de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam tot de oprichting van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Sinds juli 1995 participeren behalve de Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam ook de Universiteit Utrecht, de Universiteit van Amsterdam, de Technische Universiteit Delft, de Universiteit van Tilburg en de Vrije Universiteit Amsterdam in de NSOB. Vanaf haar aanvang streeft de NSOB ernaar om met geavanceerde en uitdagende opleidingen voor het topsegment van het management in openbaar bestuur en publieke sector bij te dragen aan een hoogwaardig openbaar bestuur. De opleidingen van de NSOB onderscheiden zich door geavanceerde didactische concepten, een excellent docentenkorps van topwetenschappers en vooraanstaande professionals uit de praktijk en intensieve en kleinschalige onderwijsvormen. De opleidingen bieden een mix van cognitieve verdieping, theoretische en professionele reflectie, oefening in professionele en persoonlijke competenties, toepassing van kennis en inzichten in complexe advies- en onderzoeksopdrachten. De opleidingen zoeken de grenzen van weten en kunnen op en dagen de deelnemers uit hetzelfde te doen.

De NSOB is sinds 2006 niet alleen een hoogwaardig opleidingsinstituut voor de publieke sector, maar tevens een *denktank*. In die functie wil de NSOB bijdragen aan kennisontwikkeling voor en over openbaar bestuur en publieke sector. Het gaat daarbij om strategische vragen over beleidsinhoud en sturingsrelaties, over verschuivende verhoudingen tussen private, publieke en politieke domeinen en over de vormgeving en instrumentering van veranderingen in die domeinen. De NSOB werkt aan vragen die worden aangereikt door opdrachtgevers uit openbaar bestuur en publieke sector, maar ook aan vragen die voortkomen uit autonome wetenschappelijke en professionele reflectie. De NSOB biedt ruimte en inspiratie voor gasten uit de praktijk en de wetenschap, tijdens en na hun loopbaan. De NSOB organiseert publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Lange Voorhout 17

2514 EB Den Haag

(070) 302 49 10

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

[info@nsob.nl](mailto:info@nsob.nl)