



Het verbond tussen veilig en sociaal

*Een vergelijkende casestudy
naar wat de multi-level
governance in de context van
de persoonsgerichte aanpak
van radicalisering in de
gemeenten Rotterdam en
Delft succesvol maakt*

19 januari 2020

Master thesis

Floris de Leeuw
Student 486358

Erasmus Universiteit

*Erasmus School of Social and Behavioural Sciences
Master Bestuurskunde (deeltijd avond)*

Eerste lezer en trajectbegeleider: dr. R.F.I. Moody
Tweede lezer: dr. P.K. Marks



SAMENVATTING

Sinds 2014 krijgen meerdere gemeenten in Nederland structureel financiële middelen van de centrale overheid om het anti-radicaliseringsbeleid binnen hun verzorgingsgebied in lijn te krijgen met de doelstellingen van het actieplan integrale aanpak jihadisme uit 2014. De rol die de centrale overheid neemt kan per gemeente verschillen en over de vraag wat de rol 'zou moeten zijn' bestaan er bij zowel wetenschappers, ambtenaren als bestuurders verschillende opvattingen. Hoewel de uitvoering en de directe verantwoordelijkheid lokaal liggen, heeft de centrale overheid een groot belang bij het slagen van het anti-radicaliseringsbeleid. Kortom, er is onduidelijkheid over welke rol de centrale overheid moet innemen ten behoeve van succesvol anti-radicaliseringsbeleid. Tegelijkertijd is er sprake van een samenwerking waar zowel de lokale als de centrale overheid deel aan nemen. Hierbij rijst de vraag in welke mate er sprake is van een succesvolle samenwerking en welke factoren hier wel en niet aan bijdragen. Een antwoord op deze vragen kan bijdragen aan de overwegingen van de centrale overheid bij het innemen van een rol in relatie tot de lokale aanpakken van radicalisering. Dit heeft geleid tot de volgende hoofdvraag:

Welke factoren zijn van invloed op succesvolle multi-level governance in de context van de lokale aanpakken van radicalisering van de gemeenten Rotterdam en Delft?

De hoofdvraag is onderzocht in twee cases, te weten de lokale aanpak in de gemeente Rotterdam en de lokale aanpak in de gemeente Delft. Dit is gedaan door middel van een kwalitatief onderzoek, waarbij er met behulp van interviews en deskresearch data is ingewonnen.

Zowel in Rotterdam als in Delft is er sprake van een succesvolle samenwerking, waarbij het 'hoogste niveau' van samenwerking niet wordt behaald, maar wel wordt geambieerd. Daarnaast zijn er enkele conclusies te maken over de factoren die hieraan bijdragen: Het blijkt dat er met overtuiging kan worden gesteld dat de mate van vertrouwen tussen actoren in het netwerk direct bijdraagt aan het succes. Ook is er een nadrukkelijk positief effect waarneembaar als het gaat om de toepassing van sturing in het netwerk gericht op het verkennen van de inhoud en gericht op de procesmatige kant van het netwerk (bijvoorbeeld het actief koppelen van actoren en actief wegnemen van belemmeringen tot samenwerking). Een derde factor die nadrukkelijk negatief bijdraagt aan succes is de mate van politieke gevoeligheid van een casus. Zodra een casus meer politiek gevoelig wordt, neemt de mate van succesvolle samenwerking af. Deze conclusies hebben geleid tot de volgende aanbevelingen:

Om de cirkel met de aanleiding rond te maken is de meest relevante aanbeveling om dezelfde rol opvatting en afstand te houden zoals die nu ook bestaat. Hoewel er verschillende opvattingen bestaan over hoe 'dichtbij' de centrale overheid moet komen, is er een nadrukkelijke wens om niet meer afstand te nemen dan dat er nu is. Dit ondersteunt de notie dat de centrale overheid zich in ieder geval in dezelfde mate zich moet 'bemoeien' met de aanpakken in de gemeenten Rotterdam en Delft als tot nu toe werd gedaan. Daarnaast wordt aanbevolen om te investeren in het netwerk met vaste contactpersonen in relatie tot het vertrouwen en dat er actief wordt gestuurd met de sturingsstrategieën die in de conclusies naar voren kwamen als die strategieën die het meest bijdragen aan het succes van de samenwerking. Ten slotte is het relevant om de aandacht te blijven houden voor een nauwere samenwerking tussen actoren op centraal niveau die een bij kunnen dragen aan de kwaliteit van de lokale aanpakken. Dit heeft er onder andere mee te maken dat er informatiebehoeften bestaan die nog niet volledig worden ingevuld.



Met dit onderzoek sluit ik mijn master Bestuurskunde af. Deze opleiding heb ik twee jaar lang in de avonduren met ontzettend veel plezier gevolgd, maar dit is niet altijd makkelijk geweest in combinatie met werk, een jong gezin en een sociaal leven. Ik ben ontzettend blij dat ik dit heb mogen doen en dit was niet gelukt zonder de steun van een aantal mensen.

Ik wil graag mijn collega's bedanken, die het op allerlei manieren mogelijk hebben gemaakt dat ik mij altijd volledig voor mijn opleiding in kon zetten. Al was het eens door ervoor te zorgen dat ik wat eerder weg kon, door het geven van advies of door het hebben van een goede discussie. In het bijzonder wil ik graag Marita bedanken, aangezien zij mij heeft geholpen met de vormgeving van dit onderzoek en het leggen van de noodzakelijke contacten voor de interviews. Pas achteraf werd het bij mij duidelijk hoe essentieel dit was, aangezien de partijen in deze beleidscontext soms overvraagd worden.

Mijn begeleider Rebecca verdient ook een bijzonder dankwoord. Na een spontane begeleiderswitch in het begin van het scriptietraject was ik erg blij om met jou samen te werken. Het lijkt wel alsof zij dag en nacht scripties leest, een mailtje stuurt of even kan bellen. Dit maakt het mogelijk om snel te kunnen schakelen op de zeldzame momenten van tijd die ik heb om aan dit onderzoek te werken.

Het laatste dankwoord gaat uiteraard uit naar mijn vrouw Ines en mijn zoon Evan. Hoewel de studie jaren 'volgens planning' zijn verlopen, heeft dit ontzettend veel gevraagd van hun allebei en onze sociale levens. Naast het sociale is er ook het praktische. Ik heb minder kunnen helpen met de verzorging van Evan en het huishouden en ik kan niet anders zeggen dan dat Ines zonder discussie haar sterke schouders hieronder heeft gezet. Zij hebben evengoed deel aan de afronding van dit onderzoek en mijn studie en ik ben hier bijzonder dankbaar voor.

Floris de Leeuw

Rotterdam, 19 januari 2020



1	INLEIDING	7
1.1	Aanleiding.....	7
1.2	Doelstelling.....	8
1.3	Relevantie.....	8
1.4	Vraagstelling.....	8
1.5	Leeswijzer	9
2	THEORETISCH KADER.....	10
2.1	Inleiding.....	10
2.2	Complexe bestuurlijke problemen.....	10
2.2.1	<i>De wickedness van complexe problemen</i>	11
2.2.2	<i>Radicalisering als wicked problem</i>	12
2.3	Samenwerken om complexe beleidsproblemen op te lossen	14
2.3.1	<i>Afhankelijkheden binnen een governance netwerk</i>	16
2.3.2	<i>Governance in een multi-level omgeving</i>	17
2.4	Succesfactoren van governance in een multi-level context.....	20
2.4.1	<i>Percepties, frames en toegankelijkheid</i>	20
2.4.2	<i>Vertrouwen</i>	21
2.4.3	<i>Strategieën om te sturen in governance netwerken</i>	22
2.5	Verwachtingen en conceptueel model	24
3	ONDERZOEKSDESIGN	25
3.1	Inleiding.....	25
3.2	Operationalisering.....	25
3.3	Onderzoeksmethoden.....	26
3.3.1	<i>Het type onderzoek</i>	26
3.3.2	<i>Dataverzameling</i>	27
3.3.3	<i>Caseselectie</i>	27
3.3.4	<i>Interviewselectie</i>	28
3.3.5	<i>Codering</i>	29
3.4	Betrouwbaarheid en validiteit.....	29
4	CONTEXT: ACHTERGROND EN BELEID.....	30
4.1	Inleiding.....	30
4.2	Radicalisering en terrorisme	30
4.3	Beleidsvorming in Nederland	31
4.4	De lokale aanpak van radicalisering in Rotterdam.....	32

4.4.1	<i>De concrete aanpak in Rotterdam</i>	33
4.4.2	<i>Afbakening van ‘de samenwerking’ in de lokale aanpak van Rotterdam</i>	34
4.5	De lokale aanpak van radicalisering in Delft	35
4.5.1	<i>De concrete aanpak in Delft</i>	35
4.5.2	<i>Afbakening van ‘de samenwerking’ in de lokale aanpak van Delft</i>	36
5	RESULTATEN	37
5.1	Inleiding	37
5.2	Case 1: samenwerken in de lokale aanpak van Rotterdam	37
5.2.1	<i>Actoren in het netwerk</i>	37
5.2.2	<i>Frame alignment</i>	38
5.2.3	<i>Vertrouwen</i>	40
5.2.4	<i>Sturing in aanpak Rotterdam</i>	42
5.2.5	<i>Gepercipieerd succes van de multi-level governance</i>	53
5.3	Case 2: samenwerken in de lokale aanpak van Delft	55
5.3.1	<i>Actoren in het netwerk</i>	55
5.3.2	<i>Frame alignment</i>	56
5.3.3	<i>Vertrouwen</i>	58
5.3.4	<i>Sturing in aanpak Delft</i>	61
5.3.5	<i>Gepercipieerd succes van de multi-level governance</i>	74
5.4	Inductieve resultaten	75
5.4.1	<i>Het persoonlijke aspect: rol van karakter en persoonlijk vaardigheden?</i>	75
5.4.2	<i>Het politieke aspect</i>	78
5.4.3	<i>Het externe en interne afstandsaspect</i>	80
6	ANALYSE	84
6.1	Inleiding	84
6.2	De variabelen voor de cases Rotterdam en Delft.....	84
6.2.1	<i>Gepercipieerd succes van de multi-level governance in de cases</i>	85
6.2.2	<i>Frame alignment in de cases</i>	87
6.2.3	<i>Vertrouwen in de cases</i>	88
6.2.4	<i>Sturing in de cases</i>	89
6.3	Overige factoren die van invloed zijn op het succes	92
6.4	Naar een nieuw conceptueel model	94
7	CONCLUSIE	96
7.1	Conclusie	96
7.2	Aanbevelingen.....	97
7.3	Discussie en reflectie	98

8	LITERATUUR.....	101
	BIJLAGEN	105
BIJLAGE 1	TOPICLIJST INTERVIEWS	106
BIJLAGE 2	CODEERSHEMA.....	107

OVERZICHT FIGUREN

Figuur 1	<i>Benadering van Hoppe van beleidsproblemen</i>	10
Figuur 2	<i>Rittel & Webber over karakteristieken van wicked problems</i>	11
Figuur 3	<i>Crenshaw over structurele factoren van terrorisme</i>	13
Figuur 4	<i>Relatiematrix belang en substitutie van middelen</i>	17
Figuur 5	<i>Benadering van Hovik & Hanssen van ladder van coördinatie</i>	19
Figuur 6	<i>De 5 dimensies van vertrouwen</i>	22
Figuur 7	<i>Soorten netwerkmanagementstrategieën</i>	23
Figuur 8	<i>Conceptueel model</i>	24
Figuur 9	<i>Operationalisering</i>	25 - 26
Figuur 10	<i>Interviewselectie</i>	28
Figuur 11	<i>Conceptueel model (herhaald)</i>	84
Figuur 12	<i>Overzicht variabelen per case</i>	85
Figuur 13	<i>Herzien conceptueel model</i>	95



1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

Sinds 2014 krijgen meerdere gemeenten in Nederland structureel financiële middelen van de centrale overheid om het anti-radicaliseringsbeleid binnen hun verzorgingsgebied in lijn te krijgen met de doelstellingen van het actieplan integrale aanpak jihadisme uit 2014. Naast deze middelen is de centrale overheid ook betrokken als actor van de lokale netwerken die zich hebben gevormd rondom de structurele aanpak van radicalisering. De rol die de centrale overheid neemt kan per gemeente verschillen. In een artikel van Trouw van 13 augustus 2018 wordt uitgebreid aandacht besteed aan de rol die de centrale overheid zou moeten nemen in relatie tot hoe deze netwerken zich verder moeten ontwikkelen (Markus & Van Teeffelen, 2018). Verschillende betrokken personen, waaronder wetenschappers, politici en bestuurders, uiten in dit artikel hun mening over de mate van regie die de centrale overheid zou moeten voeren. Deze meningen lopen nogal uiteen en het is daarbij ook nog maar de vraag wat het begrip *regie* precies inhoudt, aangezien dat per actor kan verschillen. Zo stelt terrorisme-onderzoeker Van Ginkel van onderzoeksinstituut *Clingendael* als opties dat “*gemeenten iemand aanstellen die het beleid evalueert of dat de rijksoverheid de monitoring naar zich toe trekt*” (Markus & Van Teeffelen, 2018). Daartegenover staat burgemeester Van Bijsterveldt van de gemeente Delft. Zo stelt het artikel dat zij “*vindt dat het anti-radicaliseringsbeleid bij de gemeenten thuishoort, niet bij het Rijk*” (Markus & Van Teeffelen, 2018).

Hoewel dit artikel illustreert dat er verschillende beelden bestaan over de rol opvatting van de centrale overheid, is het evident dat alle actoren op verschillende bestuurlijke niveaus belang hebben bij goed functionerend anti-radicaliseringsbeleid. Het is daarbij de vraag hoe ‘goed functioneren’ moet worden gedefinieerd. Anti-radicaliseringstrajecten zijn complex, gebonden aan het individu en kunnen jaren aan aandacht en samenwerking vragen (Van Heelsum & Vermeulen, 2017: 165 – 167). Goed functioneren meten als een beleidsevaluatie is daardoor een moeilijke klus. Het is immers maar de vraag of (en op welke wijze) alle interventies en maatregelen effect hebben gehad op de individuele casuïstiek. Het is echter ook mogelijk om beleid te evalueren aan de hand van andere criteria. Professor Victor Bekkers beargumenteert in zijn visie op beleid in de publieke sector dat normatieve uitspraken over succes van beleid vanuit verschillende perspectieven benaderd kan worden. Hieronder vallen onder meer de mate van draagvlak voor besluitvorming en de wijze waarop de betrokken actoren de samenwerking waarderen (Bekkers, 2012: 60-80). Het ‘goed functioneren’ van het anti-radicaliseringsbeleid kan daarom onder meer worden benaderd aan de hand van de mate van succesvolle samenwerking bij de aanpak van het probleem.

De discussie die speelt rondom de rol van de centrale overheid in relatie tot de lokale aanpakken van radicalisering kunnen vanuit dezelfde invalshoek worden benaderd, het gaat immers om samenwerking in het kader van een bepaald beleidsprobleem. Aangezien de samenwerking per lokale aanpak verschilt voor wat betreft inhoud en proces, is er voor wat betreft dit onderzoek voor gekozen om de focus te leggen op de samenwerking tussen de centrale overheid en twee lokale aanpakken: die van de gemeenten Rotterdam en Delft. Beide gemeenten zijn sinds het begin van het landelijke beleid gekenmerkt als zogenaamde ‘prioriteitsgemeenten’ en hebben de nodige hoeveelheid casuïstiek gehad. Het is de verwachting dat hierdoor de relaties tussen de lokale overheden en de centrale overheid voldoende tijd hebben gehad om te groeien tot wat het nu is. De vergelijking tussen de aanpakken vormt een ideaal startpunt om de relatie tussen het centrale en lokale bestuur te onderzoeken in relatie tot de samenwerking op de aanpak van radicalisering, teneinde het doen van aanbevelingen aan de centrale overheid over de mate waarin ze direct betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid.

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om aanbevelingen te doen aan de centrale overheid over de wijze waarop zij zich in de samenwerking met de gemeenten Rotterdam en Delft verhouden, door het doen van kwalitatief onderzoek naar succesvolle samenwerking tussen de centrale overheid en de gemeenten Rotterdam en Delft in de context van de aanpak van radicalisering.

1.3 Relevantie

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat de structurele benadering van radicaliseringsproblematiek in de wetenschap voor veel discussie zorgt en heersende ideeën over de aanpak van radicalisering worden bekritiseerd (Van Heelsum & Vermeulen, 2017: 165). In verschillende wetenschappelijke domeinen wordt aandacht besteed aan de beleidsinhoudelijke succesfactoren van de aanpak van radicalisering, maar niet altijd over de proceskant van de wijze waarop dit probleem kan worden benaderd. Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschapsontwikkeling van multi-level governance en de wijze waarop deze visie van samenwerken succesvol kan zijn in de specifieke context van de aanpak van radicalisering. Er is tegenwoordig veel aandacht voor *new public governance* (NPG) als paradigma in de moderne bestuurskunde. NPG gaat uit van de complexiteit van moderne publieke problemen en stelt netwerktheorie in de aanpak hiervan centraal (Haveri, in Osborne, 2006: 382). In dit onderzoek gaat het om de wijze van samenwerking tussen verschillende (semi-)publieke organisaties. Dit onderzoek is daarom niet enkel wetenschappelijk relevant voor de verdere ontwikkeling van theorievorming over de aanpak van radicalisering, maar past ook in de bevordering van de huidige wetenschappelijke aandacht van de moderne bestuurskunde voor onderzoeken naar samenwerken in governance netwerken.

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het anti-radicaliseringsbeleid volgens de betrokken actoren een structurele plek kent in het lokale en het nationale sociale en veiligheidsdomein. Aangezien de meningen over de rol van de centrale overheid in relatie tot de lokale aanpakken nogal uiteenlopen is het noodzakelijk hier nader onderzoek naar te doen. Dit onderzoek draagt concreet bij aan het verdiepen van de relatie tussen centraal en lokaal en kan daarmee bijdragen aan de huidige maatschappelijke discussie over wat deze rol zou moeten zijn. Hoewel de uitkomsten van dit onderzoek enkel toepasbaar zijn op de lokale aanpakken van Rotterdam en Delft, is het niet ondenkbaar dat de uitkomsten een uitgangspunt vormen als de centrale overheid de relatie met andere lokale overheden op dit gebied gaat herdefiniëren.

1.4 Vraagstelling

Gelet op het doel van dit onderzoek is de hoofdvraag:

Welke factoren zijn van invloed op succesvolle multi-level governance in de context van de lokale aanpakken van radicalisering van de gemeenten Rotterdam en Delft?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden wordt deze verdeeld in vijf deelvragen. Om inzicht te geven in de theoretische achtergrond van het onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. *Hoe kan radicalisering worden getypeerd als een bestuurlijk probleem en wat zegt de theorie over multi-level governance om dergelijke problemen op te lossen?*
2. *Welke factoren zijn van invloed op succesvolle multi-level governance?*

De volgende deelvragen zijn geformuleerd om de empirie te onderzoeken aan de hand van de theorie:

3. *Welke actoren zijn betrokken bij de aanpak van radicalisering in de gemeenten Rotterdam en Delft en hoe geven zij vorm aan deze samenwerking?*

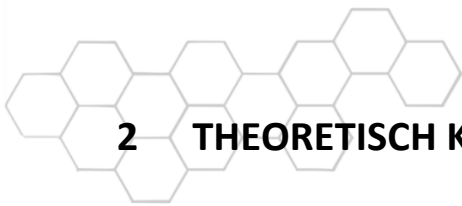
4. *In welke mate kan er worden gesproken van succesvolle multi-level governance in de aanpak van radicalisering in de gemeenten Rotterdam en Delft?*

De laatste deelvraag is geformuleerd ten behoeve van het prescriptieve onderdeel van dit onderzoek:

5. *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan aan de centrale overheid om succesvolle samenwerking met de gemeenten Rotterdam en Delft in relatie tot de lokale aanpak van radicalisering te bevorderen?*

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 komt het theoretisch kader van dit onderzoek aan bod, waarin de theorie achter de centrale begrippen van de hoofdvraag wordt behandeld. In hoofdstuk 3 wordt het onderzoek geoperationaliseerd en wordt er nader ingegaan op het onderzoeksdesign. In hoofdstuk 4 wordt de context geschetst waar het onderzoeksobject zich in bevindt. In hoofdstuk 5 wordt de verzamelde data gepresenteerd en toegelicht. In hoofdstuk 6 worden de resultaten uit het vorige hoofdstuk geanalyseerd. Hoofdstuk 7 vormt de conclusie van dit onderzoek, geeft aanbevelingen aan de centrale overheid en biedt ruimte aan discussie. Afsluitend is er een overzicht van de gebruikte literatuur en relevante bijlagen.



2 THEORETISCH KADER

2.1 Inleiding

Het theoretisch kader kan worden gezien als de theoretische bril die wordt gebruikt om naar de werkelijkheid te kijken. Het kader is gebouwd om de kernbegrippen uit de hoofdvraag en de context van de casus te verduidelijken. In het geval van dit onderzoek gaat het om de rode draad die gaat van het inzichtelijk maken van radicalisering als complex probleem en naar de wijze waarop er wordt gestuurd in netwerken met verschillende bestuurlijke niveaus om zulke problemen het hoofd te bieden. Het theoretisch kader sluit af met een set van theoretische verwachtingen waarmee het onderzoek wordt geconcretiseerd.

2.2 Complexe bestuurlijke problemen

In het openbaar bestuur wordt er beleid gemaakt om problemen op te lossen die spelen in de maatschappij. Deze problemen kunnen zich voordoen op verschillende gebieden, bijvoorbeeld op sociaal of economisch gebied. De overheid is betrokken bij vraagstukken die een maatschappelijk karakter kennen, maar wat is dit karakter precies? Doorgaans wordt dit duidelijk omdat het probleem geen andere probleemeigenaar kent en meerdere actoren de effecten van het probleem merken. Sommige vraagstukken zijn makkelijk en snel voorzien van antwoord, andere beleidsproblemen vragen om meer overheidsbemoediging. Het is daarbij de vraag: waar komt dat door?

Vroeger werden beleidsproblemen rationeel gedefinieerd als: *“een discrepantie tussen een maatstaf (een beginsel, een norm of een doel) en een voorstelling van de bestaande of een te verwachten situatie”* (Hoogerwerf, in Bekkers, 2012: 120). Hoewel dit als begripsbepaling nog steeds van toepassing is, blijken beleidsproblemen in de praktijk vaak veel complexer. Volgens Bekkers is het namelijk maar de vraag of de te hanteren maatstaf voor elke betrokken actor hetzelfde is. Als dit niet het geval is, leidt dat in het begin al tot conflicten tussen de betrokken actoren. Als het probleem door iedereen anders wordt gedefinieerd kan immers worden verwacht dat de mogelijke oplossingen en de gewenste eindstanden ook van elkaar zullen verschillen (Bekkers, 2012: 120). Daarnaast bestaat er evengoed ook verschil over de oorzaken van beleidsproblemen. Volgens Bekkers (2012: 121) komt dit voort uit een verschil in beschikbare kennis over het onderwerp. Op basis van de mate waarin er zekerheid (en daarmee consensus) is over zowel de maatstaf voor en kennis over een beleidsprobleem, is er door Hoppe een model gemaakt waarmee soorten beleidsproblemen in kaart kunnen worden gebracht (Hoppe, in Bekkers, 2012: 121).

Mate van zekerheid over maatstaf en kennis betreffende een probleem	Hoog	Laag
Hoog	Getemde problemen	(On-)tembare wetenschappelijke problemen
Laag	(On-)tembare ethische problemen	Complexe problemen (<i>wicked problems</i>)

Figuur 1 – Benadering van Hoppe van beleidsproblemen (interpretatie van Bekkers, 2012: 121)

De getemde problemen zijn het soort problemen waarvan men relatief zeker is over *wat* ten grondslag ligt aan het probleem en wat het gewenste eindresultaat zou moeten zijn (Hoppe, in Bekkers, 2012: 122). Dergelijke problemen kunnen nog steeds moeilijk zijn, maar ze zijn niet complex. Bij (on-)tembare wetenschappelijke problemen is er consensus over wat het eindresultaat zou moeten zijn, maar is er discussie over de juistheid en volledigheid van de informatie die beschikbaar is (Hoppe, in Bekkers, 2012: 122). De term wetenschappelijk wordt daarom gebruikt om aan te geven dat het doen van wetenschappelijk onderzoek naar de problemen kan bijdragen aan meer (en betere) kennis over

het probleem. Hiermee zou het probleem een getemd probleem kunnen worden. Andersom is het (on-)tembare ethische probleem het tegenovergestelde. Er is een hoge mate van kennis voorhanden over de oorzaak van het probleem. Er bestaat echter discussie over het gewenste eindresultaat. Verschillende actoren hebben inzake dit probleem vanuit verschillende moverende redenen een belang te behartigen. Deze problemen worden ethisch genoemd, omdat er verschillende opvattingen over waarden meespelen in de discussie hieromtrent (Hoppe, in Bekkers, 2012: 123). De laatste categorie betreft het soort probleem waar er geen consensus is over zowel de maatstaf als de kennis: de complexe problemen. In de literatuur worden deze problemen aangeduid als *wicked problems*. Volgens Bekkers zijn veel problemen waar de overheid mee te kampen krijgt *wicked problems*. De reden hiervoor is dat er geen actoren zijn die zelfstandig deze problemen op zodanige wijze op kunnen lossen dat alle betrokken actoren hierachter staan. Vaak is er doorslag vanuit de politiek nodig om een (min of meer) maatschappelijk gedragen oplossing aan te dragen (Bekkers, 2012: 123 – 124).

2.2.1 De wickedness van complexe problemen

Volgens Head en Alford zijn *wicked problems* “*inherently resistant to a clear definition and an agreed solution*” (Head & Alford, 2015: 714). Om deze reden hanteren zij een opsomming van karakteristieken van *wicked problems* in plaats van een eenduidige definitie. Onderstaand figuur somt deze op.

Karakteristieken <i>wicked problems</i>	
1	There is no definitive formulation
2	There is no ‘stopping rule’ (no definitive solution)
3	Solutions are not true or false, they are good or bad
4	There is no immediate or ultimate test of a solution
5	Every attempted solution is a ‘one-shot’ (results cannot be easily undone and there is no trial-and-error)
6	There is no enumerable set of potential solutions or a set of well-described set of permissible operations
7	Every <i>wicked problem</i> is essentially unique
8	Every <i>wicked problem</i> can be considered to be a symptom of another problem
9	The existence of a discrepancy representing a <i>wicked problem</i> can be explained in numerous ways
10	There is no ‘right to be wrong’ (no public tolerance of failure)

Figuur 2 – Rittel & Webber over karakteristieken van *wicked problems* (Interpretatie van Head & Alford, 2015: 714)

De benadering van een oplossing voor *wicked problems* is al een probleem op zich. Als eerste kan worden gedacht om het probleem minder complex te maken door de oorzaak van de complexiteit weg te nemen. Dat zou kunnen door het vergroten van consensus over zowel de maatstaf als over de juistheid en volledigheid van de kennis. Volgens Head en Alford is er echter geen singuliere oorzaak te benoemen bij *wicked problems*. Ten eerste wordt gesuggereerd dat het bewustzijn over verschillen in maatschappelijke waarden toeneemt in tandem met de vergroting van democratische waarden en praktijken, markteconomieën, internationaal verkeer en sociale contacten (Roberts, in Head & Alford, 2015: 715). Dit zijn ontwikkelingen die enkel toenemen in aanwezigheid en leiden tot een vergroting in het aantal en soort maatstaven. Ten tweede geven ze aan dat uit de literatuur blijkt dat er doorgaans uitgebreide discussies plaatsvinden rond *wicked problems* over de mogelijke oorzaken van specifieke problemen en wat daar passende oplossingen voor zouden zijn (Head & Alford, 2015: 715). Zij onderstrepen dit door aan te geven dat in de praktijk het beleid omtrent dergelijke problemen zeer uiteenlopend is en er geen kant-en-klare oplossing op de plank ligt. Beide redenen zorgen voor een situatie waarbij het niet mogelijk is om een specifieke oorzaak aan te wijzen van de complexiteit van het probleem. Het bijdragen aan volledige en juiste kennis kan uiteraard bijdragen aan een oplossing, maar is enkel een onderdeel van de oplossing. De complexiteit wordt mede gevormd door verschillende communicatieve, politieke en institutionele uitdagingen (Head & Alford, 2015: 718).

Volgens Head en Alford neemt het aantal actoren toe naarmate het probleem complexer wordt (2015: 718). Al deze actoren hebben verschillende belangen, waarden en verwachtingen, maar brengen ook informatie of middelen met zich mee (Head & Alford, 2015: 718). De oplossing zit volgens hun dan ook

in het samenwerken om een gedragen oplossing te vinden voor het probleem. Ze hanteren hiervoor een citaat van Conklin:

You don't so much 'solve' a wicked problem as you help stakeholders negotiate shared understanding and shared meaning about the problem and its possible solutions. The objective of the work is coherent action, not final solution. (in Head & Alford, 2015: 718)

Deze focus op samenwerking wordt ondersteund door ander onderzoek. Klijn en Koppenjan (2016: 4) geven aan dat actoren als overheden, bedrijven en de maatschappij het vaak zelfstandig niet lukt om complexe problemen op te lossen door gebrek aan middelen en operationele mogelijkheden. Daarnaast geven Provan en Kenis (2007: 231) aan dat netwerken gericht op het behalen van een specifiek doel tevens erg belangrijk zijn als een manier om uitkomsten te behalen die gedragen worden door een veelvoud aan actoren. Head en Alford geven overigens ook aan dat samenwerking niet de enige manier is om complexe problemen aan te pakken, maar dat deze samenwerking moet worden ondersteund door verschillende andere factoren (Head & Alford, 2015: 722). Echter, gelet op de beperkte omvang van dit onderzoek is het niet mogelijk om alle door Head & Alford genoemde factoren mee te laten wegen in de onderzoeksvraag.

2.2.2 Radicalisering als wicked problem

Centraal in dit onderzoek staat het probleem van radicalisering in de Nederlandse maatschappij. Kan deze problematiek worden gezien als een wicked problem zoals beschreven in de voorgaande paragraaf? Hoewel er in hoofdstuk 4 (de beleidscontext) stil zal worden gestaan bij radicalisering binnen verschillende ideologieën (en het effect daarvan op de nood voor structurele borging van het anti-radicaliseringsbeleid), is het van belang om in het theoretisch kader stil te staan bij specifiek radicalisering van jihadisten. Dit heeft als reden dat deze vorm van radicalisering de metaforische startschot was van de brede politieke en maatschappelijke aandacht voor het probleem en de beschikbaar gestelde middelen vanuit de centrale overheid.

Volgens Schuurman en Taylor (2018: 3) is radicalisering een complex probleem dat doorgaans wordt gezien als *"the process leading to involvement in terrorism"*, maar wat in de academische wereld onderwerp van discussie is als het gaat om definiëring en conceptualisering. Centraal in deze discussie staat de ambiguïteit van het begrip terrorisme, dat onderwerp is van evenveel discussie. De meest geaccepteerde moderne definitie van terrorisme beschrijft terrorisme als een *"type of warfare that any party to a conflict can adopt when they believe it to be in their best interests"* (Schuurman & Taylor, 2018: 7). Vanuit dit perspectief ontstaat, ondersteund met voorbeelden, de constatering dat niet alle extremisten daadwerkelijk over gaan tot het gebruik van terrorisme als *"type of warfare"* en dat niet alle terroristen per definitie ideologisch extremistische ideeën hebben (Schuurman & Taylor, 2018: 7). In de wereld van beleidsmakers wordt radicalisering vanuit een pragmatisch oogpunt losgekoppeld van enkel de mate waarin iemand is verwickeld in een extremistische ideologie, maar wordt radicalisering gezien als: *"een geesteshouding waarmee de bereidheid wordt aangeduid om de uiterste consequenties uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten"* (NCTV & SZW, 2014: 33). Hiermee wordt radicalisering gezien als een bepaalde staat van de gedachten die direct is gekoppeld aan het gedrag van de persoon en niet enkel als abstract ideologisch proces.

In onderzoeken naar onderliggende redenen waarom personen radicaliseren, wordt er doorgaans onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus van factoren: individueel, groep en structureel (Schuurman et al., 2018: 98). Hoewel een casusspecifieke aanpak van geradicaliseerde personen rekening moet houden met alle niveaus, is het voor wat betreft de beleidsvorming op zowel nationaal als lokaal niveau van belang om inzicht te krijgen in juist die structurele factoren waar eventueel invloed op uitgeoefend moet worden. Factoren zijn structureel wanneer het factoren betreft die vallen

binnen de sociale, culturele, economische of (geo-)politieke omgeving waar mensen in wonen (Lia & Skjolberg; Ross, in Schuurman, Bakker & Eijkman, 2018: 98). Om inzicht te geven in welke factoren dit zijn grijpen de meeste onderzoeken terug op het werk van Martha Crenshaw, die hier onderzoek naar heeft gedaan. Zij heeft een onderscheid gemaakt van structurele factoren in factoren die op lange termijn van invloed zijn (preconditions) en factoren die specifiek zijn en een ‘trigger’ kunnen vormen voor het daadwerkelijk overgaan tot het gebruik van geweld (precipitants) (Crenshaw, in Schuurman et al., 2018: 98). Daarbij worden de preconditions nog eens onderverdeeld in ‘enablers’ en ‘motives’, waarbij de ‘enabler’ factoren mogelijkheden bieden voor terrorisme om plaats te vinden en ‘motives’ een inspirerende en motiverende werking op een persoon hebben.

Precondition: enabler	Precondition: motive	Precipitant
<ul style="list-style-type: none"> • The internet • Popular support for terrorism • External assistance • Social/cultural facilitation of violence • Ineffective counterterrorism • Political opportunity structure • Modernization • Population growth (youth bulge) • Shifts in ethnics/religious balance in society • Urbanization • Mass media • Organized crime (terrorism nexus) 	<ul style="list-style-type: none"> • (Relative) Deprivation • Intergroup inequality • Political grievances • Clash of value systems • Economic globalization • Cultural globalization • Modernization • Urbanization • “Spillover” from other conflicts • State sponsorship of terrorism • Power structure international system • Failed/failing state • Armed conflict 	<ul style="list-style-type: none"> • Governments excessive use of force • Government attempts reforms

Figuur 3 – Benadering van Crenshaw over structurele factoren voor terrorisme (interpretatie van Schuurman et al., 2018: 99)

In de literatuur over radicalisering van jihadisten valt op dat er weinig data wordt gewonnen uit directe bronnen. Hierdoor komt de validiteit van meerdere hypothesen over invloedfactoren, waaronder die hierboven zijn genoemd, onder druk te staan (Schuurman et al., 2018: 97). In de afgelopen jaren is de aandacht vooral uitgegaan naar ‘home-grown’ radicalisering, oftewel radicalisering die plaatsvindt in West-Europese landen. Deze landen zijn doorgaans ver verwijderd van landen waar radicalisering een veel structureler probleem is, zoals in landen waar daadwerkelijk gewapende conflicten zijn tussen terroristische groeperingen en de overheid en/of coalities en waar onderzoek naar achterliggende factoren, zoals dat van Crenshaw, voor een groot deel op is gebaseerd. Dit is nauwelijks vergelijkbaar met maatschappijen in het Westen:

Clearly, not all of these hypothetical factors are relevant to a European homegrown jihadist group such as the Hofstadgroup. Absolute poverty, a sudden marked population growth, or state failure have simply not been characteristics of the modern-day Netherlands. Neither was the country undergoing a process of urbanization or modernization, beset by armed conflict or social unrest, suddenly exposed to the vagaries of a globalized economy or affected by “spillover” from regional conflicts. (Schuurman et al., 2018: 99)

Hiermee ontstaat de vraag welke factoren dan wel relevant zijn voor de aanpak vanuit de overheid. De rol van het internet blijkt een zeer belangrijk (Schuurman et al., 2018: 109; Rapoport, 2002: 2-3). Het biedt toegang tot de rest van de wereld, propaganda en praktische informatie. Schuurman et al. (2018: 109) noemen nog andere factoren, zoals: de openheid van de Nederlandse samenleving en de aanwezigheid van extremistische religieuze wereldbeelden in de sociale omgeving. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat ook de geopolitieke ontwikkelingen een grote rol speelde in het proces, waarbij voornamelijk werd gekeken naar conflicten met islamitische gemeenschappen, de “war on terror” en

(succesvolle) terroristische aanslagen (Schuurman et al., 2018: 109). De huidige stand van zaken voor wat betreft onderzoek geeft voornamelijk weinig aanleiding om aan te nemen dat de sociaal-economische positie, het politieke discours over integratie of het geen toegang hebben tot het democratische systeem causaal zijn verbonden met het radicaliseren van jihadisten (Schuurman et al., 2018: 1009). In de discussie rondom radicalisering, die zowel maatschappelijk als politiek speelt, wordt met regelmaat gesproken over het idee dat de islam niet compatibel is met de Westerse democratie en dat personen vanuit deze 'basispositie' zouden radicaliseren tot extremere overtuigingen. Vanuit de, evenwel bescheiden, eerste onderzoeken blijkt dat dit hoogstens in beperkte mate een factor is in het radicaliseringsproces (Schuurman et al., 2018: 108). Het blijkt wel dat dergelijke opvattingen groeiden wanneer het extremistische gedachtegoed reeds was geadopteerd (Schuurman et al., 2018: 108).

Hierbij moet worden gezegd dat veel studies naar, met name, achterliggende factoren van radicalisering en terrorisme in het Westen, nieuw zijn en dat deze studies hierdoor de nodige beperkingen kennen. De studie van Schuurman et al. (2018) betreft één van de meest recente publicaties over het onderwerp en is 'maar' een single-case study van een jihadistische groep. Hierdoor is de data per definitie eenzijdig en mogelijk niet van toepassing op andere radicaliseringsprocessen in het Westen. De verscheidenheid in achterliggende factoren en de mogelijke risico's op de gebieden van validiteit en volledigheid leiden ertoe dat ook de aanpak ervan niet meteen duidelijk is voor het openbaar bestuur. Het is echter wel een probleem waar de overheid als enige partij iets in kan doen. Het zijn immers veelal factoren die niet in het domein vallen van een enkele private of (semi-)publieke organisatie. Daarnaast zijn de manifestaties van de meest vergaande vormen van radicalisering zodanig gewelddadig dat enkel de overheid de mogelijkheid heeft hier tegenin te gaan.

De radicaliseringsproblematiek zoals beschreven in deze paragraaf kan zonder twijfel worden aangeduid als een wicked problem zoals Head & Alford (2015) dit conceptualiseren. Er kan worden gesteld dat er een lage mate van consensus is over de juistheid en volledigheid van de kennis over de oorzaken van radicalisering (Van Heelsum & Vermeulen, 2018: 162; Schuurman et al., 2018; Schuurman & Taylor, 2018: 15-16). Daarnaast lijken er evenveel normen te bestaan over hoe dit probleem moet worden opgelost. Zo wordt uit onderzoek naar de aanpak in radicalisering in West-Europa al duidelijk dat er een veelvoud aan 'soorten' aanpak is, die verschillende opvattingen hebben over cruciale factoren die moeten worden aangepakt (Heelsum & Vermeulen, 2018: 162). Wel is duidelijk dat er meerdere actoren zijn betrokken bij de aanpak ervan. Aangezien er in de vorige paragraaf is beargumenteerd dat samenwerking een cruciale factor is bij de bestuurlijke aanpak van wicked problems zal daar nader op worden ingegaan.

2.3 Samenwerken om complexe beleidsproblemen op te lossen

De voorgaande paragraaf laat zien dat het noodzakelijk is om samen te werken om wicked problems aan te kunnen. Samenwerken in relatie tot publieke vraagstukken kent verschillende vormen en is niet altijd een onderdeel geweest van het openbaar bestuur. Onder de noemer 'governance' neemt samenwerking tussen publieke, semipublieke en private actoren tegenwoordig een centrale rol in het aanpakken van complexe problemen. Er bestaat echter veel discussie over de term en wat dit inhoudt. Om dit begrip nader toe te lichten, wordt eerst teruggesproken op een stuk geschiedenis van de moderne bestuurskunde. Hiermee wordt de context geschetst waar de benadering van governance, zoals die wordt gebruikt in dit onderzoek, een plek krijgt.

De ontwikkeling van de dominante stromingen in de bestuurskunde gaat van traditioneel hiërarchisch bureaucratisch bestuur (onder de noemer *traditional public management*), naar de in de jaren '90 populaire *New Public Management* (NPM) stroming. De kern van deze stroming betrof de integratie van paradigma's over organisatie en bestuur uit het private domein met de wijze waarop er werd

georganiseerd en bestuurd in het publieke domein. Hierin was een sterke toename van publiek-private samenwerking te zien. In het begin van de jaren '00 begon de aantrekkingskracht van deze stroming af te nemen, doordat NPM steeds minder opgewassen in de context van de maatschappelijke vragen die in de loop der tijd werden gesteld aan de overheid. NPM zorgde voor meer fragmentatie in het openbaar bestuur (Christensen & Lægheid, 2007: 1059 – 1060). Zoals eerder beschreven nam de mate van complexiteit van problemen toe en nam hierdoor de vraag om samenwerking juist toe in een omgeving die steeds meer gefragmenteerd was. In deze zelfde jaren nam daardoor de aandacht voor governance en werken in netwerken toe en ontstonden er nieuwe ideeën en werkwijzen die antwoord konden bieden voor de uitdaging van de toenemende mate van complexiteit in beleidsproblemen (Klijn & Koppenjan, 2012: 587). Zoals in de inleiding werd beschreven gebeurde deze ontwikkeling onder de noemer *New Public Governance* (NPG). Governance is hierbij het sleutelwoord, dat binnen de overheid snel aan populariteit won.

In de wetenschappelijke literatuur wordt sinds de jaren '90 veel aandacht besteed aan de definitiestelling van het begrip governance. Dit komt mede door de ambiguïteit van het begrip governance, aangezien verschillende auteurs hier door de loop der tijd verschillende betekenissen aan hebben gehangen. Een eerste inzicht wordt gemaakt aan de hand van de bestuurskundigen Jon Pierre en B. Guy Peters. In hun woorden is governance: *“the capacity of government to make and implement policy – in other words to steer society”* (Pierre & Peters, 2000: 1). Deze invulling van het begrip is zeer breed. Pierre en Peters stellen dan ook dat governance een paraplu-begrip is voor verschillende ontwikkelingen in het openbaar bestuur, zoals het aangaan van publiek-private samenwerkingen en het sturen van economische sectoren (Pierre & Peters, 2000: 14). Zij stellen ook dat in brede zin governance kan worden benaderd als een vraagstuk van structuren (wie mag wat doen?) en anderzijds als een vraagstuk van processen (hoe wordt er met elkaar gewerkt?).

De bestuurskundigen Klijn en Koppenjan stellen dezelfde ambiguïteit van het begrip ook centraal en maken een verdeling van verschillende wetenschappelijke perspectieven op governance. Hieronder valt de benadering van governance als 'goed bestuur', waarmee wordt bedoeld dat bestuur voldoet aan normatieve principes, en de benadering van governance als de samenwerking tussen verschillende (semi-)publieke en private actoren (Klijn en Koppenjan, 2016: 5-6). Zij stellen dat in al deze benaderingen van governance het belang van het proces van bestuur prevaleert boven het belang van de structurele inrichting van bestuur (Klijn en Koppenjan, 2016: 6). Het blijft echter noodzakelijk om zowel het proces als de structuur te incorporeren in de wijze waarop naar governance wordt gekeken (Pierre & Peters, 2000: 22).

Naast de rol van de structuur en het proces, is ook de rol van de overheid een belangrijke factor binnen het begrip governance. De overheid heeft een centrale rol in governance, door de rol die zij op natuurlijke wijze hebben in het beperken en het leveren van publieke goederen en diensten (Pierre & Peters, 2000: 25). Pierre en Peters zetten de rol van de staat centraal in hun onderzoek naar het begrip, maar maken geen specifieke keuze over welke benadering van governance zij hanteren. De bestuurskundigen Chris Ansell en Alison Gash verruilen 'de overheid' in deze benadering door van een kader te spreken, opgebouwd uit wetten, normen en regels, waarin openbaar bestuur plaatsvindt. Zij breiden dit kader vervolgens uit met de stelling dat governance gaat om *“collective decision making— and specifically about collective decision making that includes both public and private actors”* (Ansell & Gash, 2008: 545).

Klijn en Koppenjan maken een specifiekere keuze in de gebruikte definitie van governance: *“governance should be understood as governance within networks, or in other words: network governance”* (Klijn en Koppenjan, 2016: 8). De reden hiervoor is dat zij op basis van hun literatuurstudie beargumenteren dat de theoretische basis voor governance en network governance hetzelfde is,

terwijl de theoretische basis van andere benaderingen van governance meer past bij de theoretische basis van de traditionele bureaucratische benaderingen van bestuur, zoals het eerder benoemde *'traditional public management'* (Klijn en Koppenjan, 2016: 8). Deze benadering onderstreept het belang dat Ansell en Gash hechten aan de toevoeging van *"collective decision making"* in hun benadering van het begrip (2008: 545).

Aangezien de netwerkbenadering een centrale plek inneemt bij zowel Klijn en Koppenjan als Ansell en Gash en de publicatie van Klijn en Koppenjan de nieuwste is van deze twee bronnen, wordt voor dit onderzoek gewerkt met de definitie van Klijn en Koppenjan. Aangezien network governance gaat over de processen die plaatsvinden in governance netwerken, is de logische vervolgvraag wat governance netwerken precies zijn. Jacob Torfing geeft aan een definitie te stellen die niet vernieuwend is, maar wel alle relevante aspecten omvat die tot nu toe in de literatuur naar voren komen. Torfing definieert een governance network als een:

relatively stable horizontal articulations of interdependent, but operationally autonomous actors who interact with one another through negotiations which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework that is self-regulating within limits set by external forces and which contributes to the production of public purpose. (Torfing, 2005: 307)

Torfing spreekt van stabiele en horizontale relaties tussen onafhankelijke actoren die met elkaar samenwerken binnen een kader van regels en normen, dat uiteindelijk als doel heeft om *public purpose* te creëren. Klijn en Koppenjan definiëren governance netwerken als volgt:

Governance networks as more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which cluster around a policy problem, a policy programma, and/or a set of resources and which emerge, are sustained, and are changed through series of interactions. (Klijn & Koppenjan, 2016: 11)

Als de bovenstaande definities worden bestudeerd, dan valt op dat in beide definities naar voren komt dat verschillende actoren, met verschillende belangen, door hun afhankelijkheid van elkaar besluiten om samen te gaan werken om een bepaald beleidsprobleem op te lossen. Deze afhankelijkheid is dermate belangrijk dat hier apart aandacht aan zal worden besteed.

2.3.1 Afhankelijkheden binnen een governance netwerk

De afhankelijkheidsrelatie tussen actoren in een governance netwerk is volgens Klijn en Koppenjan (2016: 73) de bepalende factor voor samenwerking. De reden dat er afhankelijkheid bestaat, is omdat het probleem waar het governance netwerk om gaat niet eigenstandig door actoren kan worden opgelost. Er is ofwel een tekort aan benodigde middelen, of een gebrek aan mogelijkheden. Volgens Klijn en Koppenjan (2016: 74) wordt onder middelen verstaan:

- Financiële middelen (creëren mogelijkheden voor oplossingen).
- Productiemiddelen (letterlijke middelen, zoals eigenaarschap van een bepaald gebied).
- Competenties (formele autoriteit die benodigd is in de besluitvorming).
- Kennis (middel ten behoeve van de ontwikkeling van bestudering van de oorzaken van problemen alsook mogelijke oplossingen).
- Legitimiteit (bijdrage van legitimiteit aan besluitvorming geeft meer draagkracht aan de aangedragen oplossingen).

De relatie tussen actoren wordt volgens Scharpf (in Klijn & Koppenjan, 2016: 74 – 75) gevormd door de combinatie tussen de mate waarin een actor afhankelijk is van de middelen van een andere actor

en de mogelijkheden dat deze actor de benodigde middelen kan substitueren. Deze combinaties zijn weergegeven in onderstaand figuur.

Belang van middelen en mogelijkheid tot substitutie	Hoge substitutie	Lage substitutie
Groot belang	Gemiddelde afhankelijkheid	Hoge afhankelijkheid
Klein belang	Lage afhankelijkheid	Gemiddelde afhankelijkheid

Figuur 4 – Relatiematrix belang en substitutie van middelen (interpretatie van Klijn & Koppenjan, 2016: 75)

In horizontale netwerken, dat wil zeggen: netwerken van (semi-)publieke en private actoren die min of meer op hetzelfde bestuurlijke niveau werkzaam zijn, lijkt er eerste instantie geen sprake van verschillende hiërarchische relaties. Een voorbeeld hiervan is als de lokale overheid (zoals een gemeente) samenwerkt met lokale instellingen (zoals een school of ziekenhuis) en lokale private organisaties (zoals lokaal opererende bedrijven) om een bepaald beleidsprobleem op te lossen. Toch zijn die er wel, want die worden gevormd door de verschillen in afhankelijkheden die actoren kennen (Klijn & Koppenjan, 2016: 75). De actor met de middelen waar de anderen in het netwerk het meest van afhankelijk zijn heeft het meeste macht, aangezien deze actor kan bepalen of en in welke mate deze middelen ten behoeve van het netwerk worden ingezet. Deze afhankelijkheidsrelaties kunnen overigens ook asymmetrisch zijn. Hiermee wordt bedoeld dat twee actoren in een afhankelijkheidsrelatie niet altijd gelijkwaardig zijn. Het is echter niet makkelijk om aan te geven in welke mate een actor over bepaalde middelen beschikt, aangezien actoren zelf regelmatig het belang van hun eigen middelen overschatten (Klijn & Koppenjan, 2016: 75).

Tot nu toe worden governance en governance netwerken in dit hoofdstuk gezien als netwerken die relatief horizontaal zijn. In de definitiestelling van governance netwerken wordt door Klijn en Koppenjan, in tegenstelling tot in de door Torfing gebruikte definitie, het woord horizontaal bewust niet gebruikt. Als het netwerk uit het hierboven genoemde voorbeeld moet samenwerken met andere bestuurslagen, zoals de centrale overheid, is er naast horizontale samenwerking ook sprake van verticale samenwerking. Dit betreft dus niet enkel samenwerking tussen actoren die min of meer op hetzelfde bestuurlijke niveau werkzaam zijn, maar ook die situaties waarbij de lokale horizontale samenwerking wordt uitgebreid met actoren verdeeld op meerdere bestuurlijke niveaus. Hierdoor is het relevant om de literatuur te bestuderen die specifiek ingaat op deze vorm van governance.

2.3.2 Governance in een multi-level omgeving

Governance waar verschillende bestuurlijke niveaus bij betrokken zijn kan verschillende vormen aannemen. De literatuur spreekt dan ook van governance in multi-level omgevingen als een paraplubegrip. Hierbinnen kan een variatie worden aangebracht met behulp van vier perspectieven: het centralist perspectief, het multi-level perspectief, het localist perspectief en het decoupling perspectief.

Het centralist perspectief

Het centralist perspectief van samenwerken in multi-level omgevingen betreft een top-down relatie tussen de bestuurlijke niveaus, waarbij deze top-down relatie volledig is gebouwd op de fundering van hiërarchie (Scholten, 2013: 220). Het uitgangspunt van dit perspectief is dat de macht volledig bij het hoogst betrokken bestuursniveau is, oftewel: het hoogst betrokken bestuursniveau kan bepalen of lagere bestuursniveaus mee mogen doen met de aanpak van het beleidsprobleem.

Het multi-level perspectief

Dit perspectief kan worden benoemd als multi-level governance. Het betreft hier een modus van samenwerking waarin er een bepaalde vorm van gecoördineerde interactie is tussen verschillende bestuurlijke niveaus in het kader van een specifiek beleidsprobleem (Scholten, 2013: 220). Deze interacties hebben doorgaans een gedepolitiseerde en functionele oriëntatie, die wordt gespiegeld in een technocratische benadering van het beleidsprobleem en relatief zwakke en gefragmenteerde institutionele structuren van samenwerking tussen de bestuurlijke niveaus (Scholten, 2013: 220). In deze context ontstaat er mogelijk *vertical venue shopping* (Guiraudon, in Scholten, 2013: 220). Dit betekent dat er strategische interacties zijn tussen bestuurlijke niveaus met als doel bepaalde beleidsmogelijkheden te benutten die niet op andere niveaus of via andere lijnen zijn te benutten.

Het localist perspectief

Het localist perspectief gaat uit van samenwerking die meer bottom-up is dan de andere manieren van samenwerken (Scholten, 2013: 220). Scholten (2013: 220) geeft aan dat de probleemdefiniëring als de mogelijke oplossingen worden geframed als een lokale aangelegenheid, waarbij hogere bestuurlijke niveaus minder van toepassing zijn. De literatuur wijst erop dat er vanuit dit perspectief doorgaans meer aandacht is voor verschillen in groepen en maatwerk in maatregelen (Caponio & Borkert, in Scholten, 2013: 221).

Het decoupling perspectief

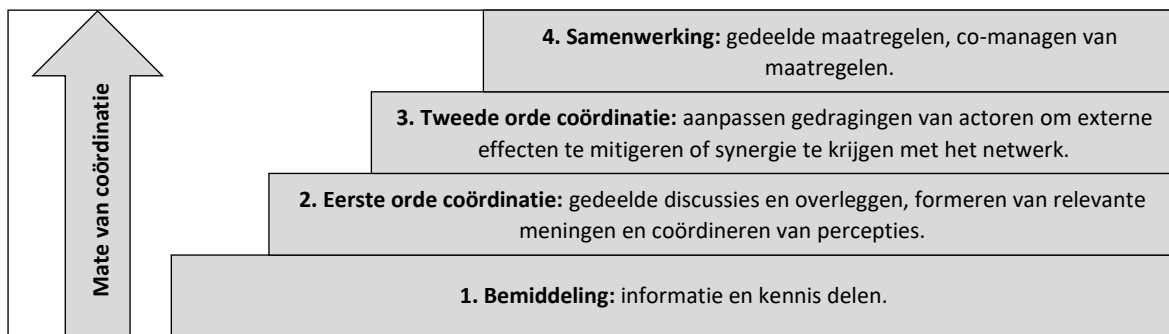
Het laatste perspectief betreft het *decoupling* perspectief. Decoupling is het perspectief waarbij de verschillende bestuurlijke niveaus geen noemenswaardige interactie (meer) hebben met elkaar, of waar beleid op verschillende bestuurlijke niveaus zelfs conflicteert (Scholten, 2013: 220). Randvoorwaarde is dat aandacht voor het beleid wel op verschillende bestuurlijke niveaus moet bestaan (Scholten, 2013: 221).

In dit onderzoek richten we ons op het tweede perspectief, dat van multi-level governance. Hoewel het mogelijk is dat netwerken gedurende de tijd veranderen (bijvoorbeeld van een *localist* naar een *decoupling* benadering) worden er met dit onderzoek aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen kunnen enkel worden gedaan naar aanleiding van het hanteren van een perspectief van de samenwerking dat als het doel wordt gehanteerd. Het multi-level governance perspectief van governance in multi-level omgevingen biedt ten opzichte van de andere perspectieven de meest geïntegreerde benadering van het soort samenwerking dat centraal staat in dit onderzoek.

Hovik en Hanssen (2015: 509) stellen dat het noodzakelijk is voor het succes van een netwerk om een hoog niveau van coördinatie, oftewel samenwerking, te bereiken. Zij geven daarbij ook aan dat het gaat om de *gepercipieerde* mate van samenwerking van de actoren, omdat dit niet altijd een objectief gegeven is (Hovik & Hanssen, 2015: 508). In de literatuur wordt opgemerkt dat het meten van de effectiviteit van de samenwerking aan de hand van enkel effecten in het publieke domein sowieso zeer complex is (Hovik & Hanssen, 2015: 508; Klijn, Steijn en Edelenbos, 2010: 1066). De problemen zijn immers doorgaans wicked (en kennen daardoor geen singuliere oplossingen), er zijn tal van complexiteiten die meespelen in de behandeling van het probleem en er speelt een legio aan aanvullende factoren mee die mogelijk ook effect hebben op het beleidsprobleem en de gekozen oplossing. Het vaststellen wat de exacte bijdrage is van besluitvorming van het netwerk aan de inhoudelijke oplossing van het probleem blijkt dan ook een zeer moeilijke opgave (Klijn & Koppenjan, 2016: 242-244). Een andere optie om te kijken naar het succes van een governance netwerk, is dan ook om de mate van samenwerking binnen een governance netwerk te bestuderen (Hovik & Hansen, 2015: 509; Campomori & Caponio, 2017: 303, Ansell & Gash, 2008: 561; Klijn & Koppenjan, 2016: 250-253). Hierbij is het belangrijk om op te merken dat de klassieke hiërarchische besturingslijn die kenmerkend is voor veel bureaucratische samenwerkingen niet toereikend is in een governance

netwerk, ook niet in een multi-level omgeving; andere actoren hebben autonome posities, er is grote onduidelijk over oorzaken en oplossingen en belangen van actoren kunnen botsen (Hovik & Hanssen, 2015: 508). Dan ontstaat de vraag: hoe kan de mate van samenwerking inzichtelijk worden gemaakt?

Volgens de literatuur op het gebied van multi-level governance vindt de creatie en het onderhoud van een multi-level governance netwerk plaats via coördinatie (Hovik & Hanssen, 2015: 508). Hovik en Hanssen (2015: 509) hebben een ladder ontwikkeld, waarmee het niveau van coördinatie in kaart kan worden gebracht. Volgens Hovik & Hanssen (2015: 509) is deze ladder zowel van toepassing op verticale als op horizontale coördinatie.



Figuur 5 – De ladder van coördinatie (interpretatie van Hovik & Hanssen, 2015: 508)

De ladder bestaat uit vier opeenvolgende stappen die in volgorde van een grotere mate van coördinatie worden toegelicht.

1. Bemiddeling

Onder bemiddeling wordt verstaan dat er enkel informatie en kennis wordt gedeeld met andere relevante actoren (Hovik & Hanssen, 2015: 508).

2. Eerste orde coördinatie

Eerste orde coördinatie is de eerste stap die past binnen het kader van daadwerkelijk samen aan een probleem werken. Centraal hierin staat het overbruggen van verschillende percepties van het probleem en het ontstaan van een gedeelde taal (Hovik & Hanssen, 2015: 508).

3. Tweede orde coördinatie

Tweede orde coördinatie vult het voorgaande aan met het daadwerkelijk ondernemen van acties om synergie te creëren tussen actoren en overlap te vermijden (Hovik & Hanssen, 2015: 508).

4. Samenwerking

De vierde en laatste trede betreft samenwerking, maar kent in de literatuur verschillende benamingen, waaronder collaboration (Hovik & Hanssen, 2015: 509). Centraal in deze trede staat het gezamenlijk ondernemen van actie en het gezamenlijk implementeren van maatregelen.

Uit bestudering van de trappen van de ladder blijkt dat het gaat om de mate waarin er daadwerkelijk sprake is van samenwerking (wat in de ladder als begrip wordt gebruikt doelend op de hoogste vorm van coördinatie tussen actoren). Voor wat betreft dit onderzoek wordt verder de mate van samenwerking gebruikt als begrip en niet het begrip coördinatie. De reden hiervoor is dat in de literatuur over governance netwerken verschillende termen worden gehanteerd die doelen op samenwerken, maar dat samenwerken het beste omschrijft wat het centrale mechanisme binnen deze netwerken is. De niveaus beschreven in de ladder van Hovik en Hanssen zijn evenwel nog steeds van toepassing. Een laatste belangrijke notitie is dat het hier volgens Hovik en Hanssen percepties betreft

van de actoren op hoe de samenwerking is. De mate van samenwerking is deels objectief vast te stellen maar is ook een gedeeld resultaat tussen actoren (Hovik & Hanssen, 2015: 508-509).

Nu duidelijk is hoe het de mate van samenwerking op verticaal niveau in kaart kan worden gebracht, is het relevant om nader in te gaan op factoren die volgens de literatuur van invloed zijn op succesvolle samenwerking in een multi-level governance netwerk.

2.4 Succesfactoren van governance in een multi-level context

In het kader van governance is er veel onderzoek gedaan naar welke factoren relevant zijn voor succesvolle samenwerking en welke limieten er zijn (Klijn & Koppenjan, 2012: 600-601). Gelet op de centrale vraag van dit onderzoek is het juist relevant om in te gaan op factoren die bijdragen aan succesvolle samenwerking binnen governance netwerken in een multi-level omgeving, oftewel netwerken met een horizontale en een verticale component.

2.4.1 *Percepties, frames en toegankelijkheid*

Net zoals het geval is bij de verschillende percepties van de mate van samenwerking, is het mogelijk dat de actoren van het netwerk verschillende percepties hanteren omtrent het probleem, de oorzaken daarvan en mogelijke oplossingen (Klijn & Koppenjan, 2016: 45-49). Klijn en Koppenjan definiëren percepties als: “a more or less coherent set of beliefs, ideas, and opinions that actors have about the policy problem and the situation in which they find themselves” (Klijn & Koppenjan, 2016: 46). Voordat er verder wordt ingegaan op percepties, is het van belang om aan te geven dat er in de literatuur verschillende begrippen voor hetzelfde concept worden gebruikt. Klijn en Koppenjan (2016) gebruiken percepties en anderen gebruiken, bijvoorbeeld, frames (Klijn & Koppenjan, 2016: 46; Scholten, 2016). Voor dit onderzoek wordt het begrip frames gebruikt. De reden hiervoor is dat dit de gangbare term is voor de aanduiding van verschillende percepties die naar voren komen in literatuur over multi-level governance. De verschillen in frames binnen een governance netwerk kennen een natuurlijke relatie met *wicked problems*, aangezien eerder al is beschreven dat deze problemen worden gekenmerkt door onbekendheid en verschillende opvattingen. De manier waarop deze verschillende frames van het probleem tot uiting worden gebracht, is een proces dat *framing* heet. Framing kan natuurlijk ontstaan, maar kunnen ook bewuste keuzes van actoren zijn om bepaalde waarden mee te geven aan het onderwerp van de framing. Klijn en Koppenjan (2016: 50) maken een opsomming van hoe framing kan worden toegepast in de praktijk:

- Dramatiseren en personaliseren: het presenteren van een probleem als een verhaal waarbij het probleem gedramatiseerd wordt voor een hoofdpersoon, waarbij het van belang is dat anderen zich kunnen identificeren met de hoofdpersoon in het verhaal.
- Gebruik van feiten en expertkennis: het belang van het probleem kan kracht bij worden gezet door het gebruik van statistische informatie. Als deze informatie wordt gebracht door iemand met autoriteit wordt het gebruik alleen maar groter.
- Nieuwheid en opvallendheid: als een probleem of een oplossing als ‘nieuw’ wordt ervaren, dan krijgt het doorgaans meer aandacht.
- Culturele acceptatie: als een probleem het frame krijgt dat het niet past binnen de gedeelde waarden van een groep, zal dat juist maatschappelijke aandacht krijgen.
- Politieke correctheid en economische relevantie: het probleem moet belangrijk zijn vanuit het perspectief van de dominante politieke en economische status quo.
- Actie-oriëntatie en toewijding: het probleem moet het mogelijk maken om actie te ondernemen erop en actoren aan te wijzen die deze acties moeten ondernemen.

Klijn en Koppenjan (2016: 49) stellen voorop dat frames van het probleem leiden tot bepaalde gedragingen van actoren. Deze interacties leiden tot, zoals het in de literatuur wordt benoemd,

divergence of convergence van de frames (Klijn & Koppenjan, 2016: 49; Scholten, 2016: 977). Met *divergence* wordt bedoeld dat als frames meer van elkaar gaan verschillen, dit kan leiden tot stagnatie en zelfs botsingen, met negatieve effecten op de samenwerking tot gevolg (Klijn & Koppenjan, 2016: 55). Omgekeerd betekent *convergence* dat frames door interacties naar elkaar toe groeien en dat dit juist een positief effect op de samenwerking heeft doordat er gezamenlijk gedragen oplossingen kunnen worden besproken (Klijn & Koppenjan, 2016: 55). Zowel *divergence* als *convergence* vinden in horizontale en verticale samenwerkingen plaats (Scholten, 2016: 977). Eén van de manieren hoe *convergence* kan ontstaan is door het concept *frame alignment* (Klijn & Koppenjan, 2016: 55; Scholten, 2016: 977). *Frame alignment* is de term die wordt gebruikt om aan te duiden dat één van de bestaande frames leidend wordt in de samenwerking en dat andere actoren zich achter dit frame scharen (Scholten, 2016: 977). Scholten (2016) heeft onderzocht in welke mate *frame alignment* tussen verschillende bestuurlijke niveaus van invloed is op samenwerking in multi-level governance netwerken. Uit zijn conclusie blijkt dat het ontbreken van *frame alignment* op de verticale samenwerking kan leiden tot *decoupling* tussen de verschillende bestuurlijke niveaus of tot perverse effecten, waarbij beleid op verschillende bestuurlijke niveaus kan botsen (Scholten, 2016: 992). In datzelfde onderzoek blijkt dat het bij elkaar brengen van experts en belanghebbenden op verschillende bestuurlijke niveaus positief bijdraagt aan de mate van *frame alignment* (Scholten, 2016: 992).

Een tweede conclusie van Scholten (2016: 992) is dat *vertical venue shopping* door het lokale bestuursniveau kan leiden tot een toename van *frame alignment*, aangezien lokale besturen 'hun' frame op het nationale niveau kenbaar kunnen maken. *Venue shopping* is de term waarmee wordt bedoeld dat actoren deel gaan nemen in verschillende *venues of arena's*, om zo de aandacht te vestigen op een bepaald onderwerp (Bekkers, 2012: 141). *Vertical* wil in dit geval zeggen dat het gaat om *venues of arena's* waar verschillende bestuurlijke niveaus elkaar tegenkomen. Het is daarbij overigens een randvoorwaarde dat deze *venues of arena's* bestaan of actief worden opgericht. In ander onderzoek naar de aanpak van een wicked problem in een multi-level omgeving wordt de noodzaak van het bestaan van deze *venues* onderstreept: "*requires tailored solutions exploiting existing and developing new institutions with explicit cross-level functions*" (Di Gregorio, Fatorelli, Paavola, Locatelli, Pramova, Nurrochmat, May, Brockhaus, Sari & Kusumadewi, 2019: 73).

Een derde conclusie is dat de lokale context een belangrijke bijdrage is voor de framing die door hetzelfde lokale niveau wordt gehanteerd. Dat wil zeggen dat de lokale politiek, de lokale problemen en de lokale omgeving bijdraagt aan een specifieke frame van het probleem, dat heel anders kan zijn dan het frame van andere bestuurlijke niveaus (Scholten, 2016: 992). In het onderzoek van Di Gregorio et al. (2019: 73) wordt dit onderstreept, waarbij ze aangeven dat in de verschillende *venues* ook expliciet aandacht moet zijn voor de belangen van lokale actoren, aangezien deze doorgaans zwakker zijn dan de nationale belangen. Zij beargumenteren dat het nemen van deze verantwoordelijkheid ligt bij de 'sterkere' partij in de multi-level context: de hogere bestuurlijke niveaus.

2.4.2 *Vertrouwen*

In de literatuur over governance netwerken gaat veel aandacht uit naar vertrouwen tussen actoren. Dit komt voort uit de logica die is beschreven in de voorgaande paragrafen, waarin duidelijk is gemaakt dat actoren verschillende belangen hebben en doorgaans verschillende percepties van het probleem. Hierdoor is er altijd een mate van onzekerheid of een actor zich wel volledig inzet voor het belang van het netwerk ten opzichte van het eigen belang (Klijn & Koppenjan, 2016: 116). Uit onderzoek in de context van multi-level omgevingen blijkt ook dat vertrouwen tussen actoren op verschillende bestuurlijke niveaus geen standaard gegeven is, maar dat andere bestuurlijke niveaus doorgaans worden gezien als onderdeel van de externe omgeving (Longo & Notarnicola, 2017: 1314). Vertrouwen wordt door Klijn en Koppenjan gedefinieerd als: "*the expectation of an actor A that another actor B*

will abstain from opportunistic behaviour when an opportunity for that emerges” (Klijn & Koppenjan, 2016: 115). Een hoge mate van vertrouwen draagt daarnaast bij aan de kwaliteit van de samenwerking tussen actoren (Klijn & Koppenjan, 2016: 119). In onderzoek naar vertrouwen bij samenwerken in een multi-level omgeving blijkt dit ook een belangrijke factor voor verticale samenwerking. Sicilia, Guarini, Sancino, Andreani en Ruffini (2016: 23) beargumenteren dat vertrouwen de meest kritische factor is als deze factor over de gehele doorlooptijd van het beleid wordt meegenomen. Met andere woorden: niet enkel actoren op verschillende niveaus betrekken als ze iets moeten doen, maar consequent betrekken in alle stages van het governance netwerk. Hoewel ze in hun conclusie specifiek ingaan op de samenwerking tussen private families en het lokale bestuur, is dit een conclusie die ze maken specifiek over samenwerking in de context van een bestuurlijke multi-level omgeving. Daarnaast geven ze aan dat dit resultaat ook geldt voor de samenwerking met niet-gouvernementele organisaties (NGO’s) (Sicilia et al., 2016: 23), waardoor deze conclusies ook gelden buiten de relatie tussen bestuur en private personen. In de literatuur wordt er overigens ook op gewezen dat vertrouwen ook tijd nodig heeft om te ontwikkelen (Klijn & Koppenjan, 2016: 119; Sicilia et al., 2016: 23; Ansell & Gash, 2007: 563). In eerder onderzoek hebben Klijn, Edelenbos & Steijn (2010) vijf indicatoren geformuleerd waarmee vertrouwen in governance netwerken kon worden gemeten. Deze zijn in onderstaande tabel weergegeven.

Onderdeel van vertrouwen	Beschrijving
Vertrouwen in overeenkomst	De mate waarin actoren hun afspraken nakomen.
Voordeel van de twijfel	De mate waarin actoren elkaar het voordeel van de twijfel gunnen.
Betrouwbaarheid	De actoren in het netwerk houden rekening met elkaars intenties en belangen.
Uitblijven van opportunistisch gedrag	De actoren gebruiken in het netwerk de bijdragen (van middelen) van anderen niet voor hun eigen gewin.
Goodwill	De actoren in het netwerk gaan uit van het principe dat de intenties van anderen goed bedoeld zijn.

Figuur 6 – De 5 dimensies van vertrouwen (interpretatie van Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010: 205)

2.4.3 Strategieën om te sturen in governance netwerken

Naast frame alignment en vertrouwen komt uit de literatuur een derde factor naar boven die duidelijk van invloed is op de mate van samenwerking, namelijk netwerkmanagement (Hovik & Hanssen, 2015: 518). Netwerkmanagement kan worden gedefinieerd als: *“all the deliberate strategies aimed at facilitating and guiding the interactions and/or changing the features of the network with the intent to further the collaboration within the network process”* (Klijn en Koppenjan, 2016: 11). Hieruit blijkt al dat strategieën van sturing erop zijn gericht om samenwerking in netwerken te bevorderen, ervan uitgaande dat het niet per sé om *meer* samenwerking gaat, maar om de kwaliteit van de samenwerking. Het is de kwaliteit van de samenwerking die daadwerkelijk leidt tot een hoger niveau op de ladder van Hovik en Hanssen. Wat uit het onderzoek van Hovik & Hanssen (2015) blijkt is dat de intensiteit, of mate, van netwerkmanagement een positieve bijdrage levert aan de mate van samenwerking. Het is hierbij natuurlijk de vraag wat ‘intensiteit’ precies inhoudt. Hovik & Hanssen definiëren dit als de mate waarin de netwerkmanagers actief zijn, zichtbaar zijn en de hoeveelheid strategieën die wordt gebruikt (2015: 518). Zij geven tevens aan dat dit in lijn is met onderzoek naar de effecten van netwerkmanagement in horizontale governance netwerken (Hovik & Hanssen, 2015: 518). Aangezien de netwerkmanagementstrategieën de kern zijn van netwerkmanagement is het relevant om nader in te gaan op welke strategieën er eigenlijk bestaan. Klijn et al. (2010: 1069) geven daarvoor een overzicht van soorten strategieën.

Strategietype	Beschrijving inhoud van de strategieën
Gericht op de procesovereenkomst	<ul style="list-style-type: none"> • Borgen regels gericht op het toetreden tot en uittreden van netwerken. • Borgen regels gericht op reguleren van conflicten. • Borgen regels met betrekking tot belangen van actoren. • Borgen regels met betrekking tot informatie en besluitvorming.
Gericht op inhoud verkennen	<ul style="list-style-type: none"> • Zoeken naar overkoepelende doelstelling en frames. • Aanbrengen variëteit in oplossingen. • Beïnvloeden van verschillende frames. • Het verzamelen en managen van informatie en kennis. • Aanmoedigen van creatieve concurrentie.
Gericht op regelen	<ul style="list-style-type: none"> • Creatie van ad-hoc structuren binnen netwerken en venues.
Gericht op connecties	<ul style="list-style-type: none"> • Daadwerkelijk koppelen en ontkoppelen van actoren aan het netwerk. • Het mobiliseren van middelen van actoren. • Nieuwe (vormen van) interacties initiëren. • Vormen van coalities binnen het netwerk. • Mediation bij conflicten. • Aanstellen van procesmanagers. • Weghalen belemmeringen van samenwerking. • Creëren van moverende redenen om samen te werken.

Figuur 7 – Soorten netwerkmanagementstrategieën (interpretatie van Klijn et al., 2010: 1069)

Gelet op de soorten netwerkmanagementstrategieën zijn er relaties zichtbaar met de eerder behandelde onderwerpen. Ten eerste kan netwerkmanagement van het type dat is gericht op regelen ertoe leiden dat er nieuwe venues worden gecreëerd. Zoals beschreven bij sub-paragraaf 2.4.1 leidt een toename van venues mogelijk tot meer venue shopping en is daarmee van invloed op de mate van frame alignment. Daarnaast kunnen strategieën die direct zijn gericht op het managen van verschillende frames en het zoeken naar overkoepelende frames direct van invloed zijn op frame alignment. De strategieën gericht op connecties kunnen leiden tot een toe- of afname van het aantal actoren. Daarnaast hebben strategieën gericht op connecties zijn ook direct van invloed op de mate van samenwerking. Klijn et al. (2010: 1075-1076) trekken de conclusie dat strategieën gericht op connecties het meest van invloed zijn op de uitkomsten van samenwerking, waaronder de mate van samenwerking.

In het onderzoek van Hovik en Hanssen (2015) komt ook de impact van verschillende strategieën aan bod. Belangrijk is de conclusie dat er geen enkele overkoepelende strategie is die van toepassing is op alle governance netwerken in verticale omgevingen (Hovik & Hanssen, 2015: 518). Ze onderscheiden meerdere rollen die de netwerkmanager aan kan nemen, maar twee daarvan zijn relevant in relatie tot governance netwerken in een multi-level context. Ten eerste is er de rol van bruggenbouwer (*bridge builder*). De bruggenbouwer is een rol waarbij de netwerkmanager weet te manoeuvreren in en tussen verschillende politiek-bestuurlijke niveaus en die weet hoe en wanneer zaken zowel politiek als bestuurlijk moeten worden geborgd. Dit doet de bruggenbouwer met het oog op dat besluitvorming op een adequate manier kan worden verantwoord en legitiem is. De rol van bruggenbouwer omvat voornamelijk de strategieën die zijn gericht op het managen van de connecties (Hovik & Hanssen, 2015: 510; Klijn & Koppenjan, 2016: 156). Ten tweede is er de rol die hier wordt aangeduid als de 'rentmeester' (*convener* of *steward*). De rentmeester is een rol waarbij samenwerking wordt gefaciliteerd en de processen die dat mogelijk maken worden geborgd (Hovik & Hanssen, 2015: 510). Uit het onderzoek blijkt dat de mate van institutionele complexiteit bepalend is voor de effectiviteit van de rol (en daarbij passende strategieën). Institutionele complexiteit kan worden gezien als de hoeveelheid betrokken actoren, die ieder verschillende belangen, frames en mogelijke oplossingen met zich meenemen (Verweij, Klijn, Edelenbos & Van Buuren, in Hovik & Hanssen, 2015: 509). Netwerken die zich bevinden in een omgeving met een hoge institutionele complexiteit hebben baat bij een bruggenbouwer, netwerken die zich bevinden in een omgeving met een gemiddelde of lage institutionele complexiteit hebben meer baat bij een rentmeester (Hovik & Hanssen, 2015: 518).

Zoals hierboven beschreven kunnen netwerkmanagementstrategieën gericht op het maken van connecties deze complexiteit verhogen, door het aantal relevante actoren te vergroten. Overigens geven Hovik en Hanssen (2015: 518) aan dat er geen bewijs is gevonden dat de mate van institutionele complexiteit op zichzelf een relatie heeft met de mate van samenwerking.

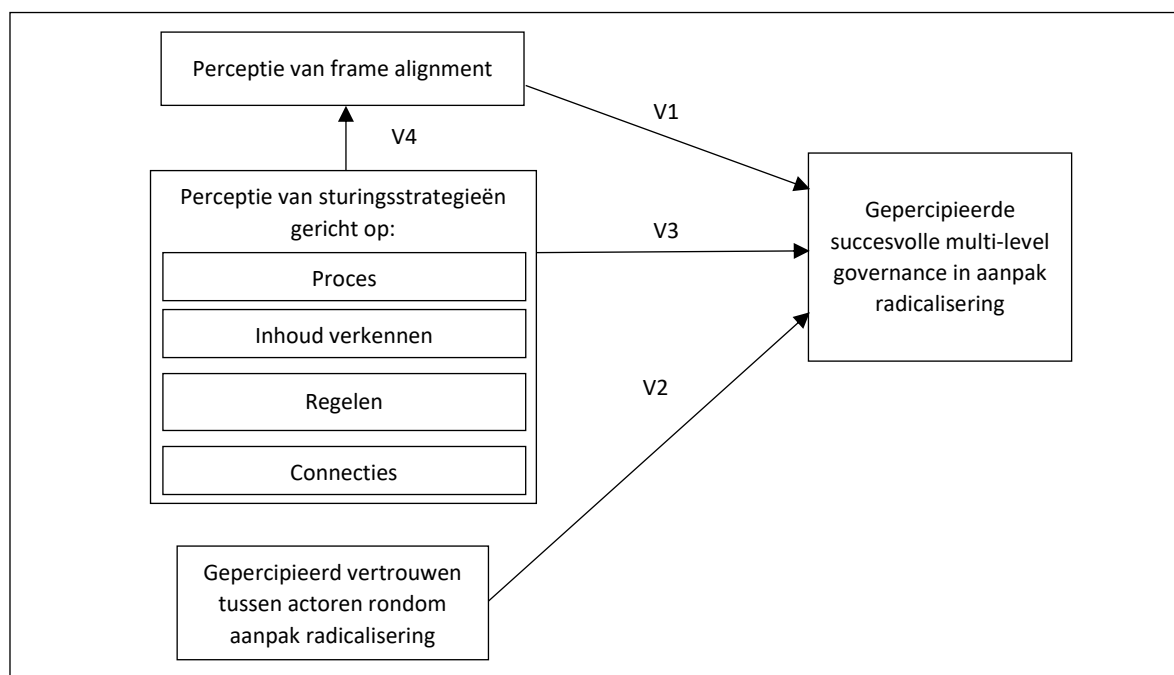
Hovik & Hanssen (2015: 518) zijn van mening dat dat multi-level governance netwerken doorgaans een hoge mate van institutionele complexiteit kennen en dat daarmee de rol van de bruggenbouwer in dezelfde mate relevant is voor netwerken in een multi-level context. De rol van bruggenbouwer omvat de strategieën die zijn gericht op het managen van de connecties, oftewel het bewust koppelen of ontkoppelen van actoren en arena's (Hovik & Hanssen, 2015: 510; Klijn & Koppenjan, 2016: 156).

2.5 Verwachtingen en conceptueel model

Op basis van theorie worden de volgende algemene verwachtingen geschetst over succesvolle multi-level governance in de betrokken gemeenten:

- V1: *Frame alignment draagt positief bij aan het gepercipieerde succes van multi-level governance in de aanpak van radicalisering in Rotterdam en Delft.*
- V2: *Het vertrouwen tussen de betrokken actoren draagt positief bij aan het gepercipieerde succes van multi-level governance in de aanpak van radicalisering in Rotterdam en Delft.*
- V3: *De toegepaste sturingsstrategieën dragen positief bij aan het gepercipieerde succes van multi-level governance in de aanpak van radicalisering in Rotterdam en Delft.*
- V4: *De toegepaste sturingsstrategieën (gericht op 'inhoud verkennen' en 'regelen') dragen positief bij aan frame alignment.*

Deze verwachtingen zijn verwerkt in onderstaand conceptueel model. Het is belangrijk om te benadrukken dat deze verwachtingen met behulp van kwalitatief onderzoek worden onderzocht. Dat betekent dat het altijd zal gaan om percepties van bovenstaande verwachtingen en niet over 'harde' cijfers. Dit kwalitatieve element komt in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod.



Figuur 8 – Conceptueel model



3 ONDERZOEKSDESIGN

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volledige opzet van het onderzoek uiteengezet. Dit start met een vertaling van de variabelen van het conceptueel model naar te onderzoeken indicatoren in paragraaf 3.2. In paragraaf 3.3 komt de gebruikte onderzoeksmethode aan bod. Het hoofdstuk sluit af met paragraaf 3.4, die gaat over de wijze waarop betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek zijn geborgd.

3.2 Operationalisering

De variabelen gehanteerd in het conceptueel model worden uiteengezet in indicatoren. Als in het theoretisch kader begrippen worden gedefinieerd, dan wordt deze definitie gekozen. Als er geen definitiestelling beschikbaar is, wordt er een definitie gehanteerd specifiek voor dit onderzoek.

Variabele	Definitie	Indicatoren
Gepercipieerde succesvolle multi-level governance	<i>De perceptie van actoren in een samenwerkingsverband of er sprake is van succesvolle multi-level governance.</i>	<ul style="list-style-type: none"> De perceptie van de positie op de ladder van Hovik en Hanssen als het gaat om de samenwerking met meerdere bestuurlijke niveaus. De perceptie van succesvolle multi-level governance in het netwerk.
Perceptie van frame alignment	<i>Het scharen van actoren achter één frame over het probleem ten opzichte van andere bestaande frames van dat probleem.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Het frame van het probleem volgens de actoren. De perceptie van het bestaan van andere frames. De perceptie van consensus binnen het netwerk over het frame van het probleem.
Perceptie van strategieën van sturing (proces)	<i>Strategieën gericht op het bewust beïnvloeden van de regels van het netwerk.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn regels gericht op toe- en uittreden tot het netwerk. Er zijn regels gericht op het reguleren van conflicten. Er zijn regels gericht op het omgaan met verschillende belangen van actoren. Er zijn regels gericht op de verwerking en beheer van informatie en besluitvorming.
Perceptie van strategieën van sturing (inhoud verkennen)	<i>Strategieën gericht op het bewust beïnvloeden van inhoudelijke percepties van actoren en creatieve processen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Perceptie van sturing op de creatie van overkoepelende doelstelling en frame. Perceptie van sturing op het bedenken van verschillende oplossingen. Perceptie van sturing gericht op beïnvloeding van frames van actoren. Perceptie van sturing op het verzamelen en managen van informatie en kennis. Perceptie van sturing op het aanmoedigen van creatieve concurrentie.
Perceptie van strategieën van sturing (regelen)	<i>Strategieën gericht op het bewust beïnvloeden samenwerkingsstructuren binnen en tussen netwerken.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Perceptie van actieve creatie van ad-hoc structuren om samen te werken in het netwerk of in venues waar de betrokken actoren elkaar ontmoeten.
Perceptie van strategieën van sturing (connecties)	<i>Strategieën gericht op het bewust beïnvloeden van samenstelling netwerk, initiëren van interacties en beheren van samenwerking.</i>	<ul style="list-style-type: none"> Perceptie van de vraag of er sprake is van actieve koppeling aan/ontkoppeling van het netwerk. Perceptie van sturing gericht op het mobiliseren van middelen van actoren. Perceptie van sturing op het instellen van nieuwe (vormen van) interacties tussen actoren. Perceptie van sturing op de vorming van coalities in het netwerk. Perceptie van mediërende sturing bij conflicten. Perceptie van de actoren over de aanwezigheid van een procesmanager. Perceptie van sturing op het actief weghalen van belemmeringen voor samenwerken.

		<ul style="list-style-type: none"> • Perceptie van sturing gericht op de creatie van nieuwe redenen tot samenwerking.
Perceptie van vertrouwen in het netwerk	<i>De verwachting van de ene actor dat een andere actor geen opportunistisch gedrag zal vertonen wanneer de mogelijkheid daarvoor ontstaat.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Perceptie van de vraag of er binnen het netwerk afspraken worden nagekomen. • Perceptie van de vraag of er binnen het netwerk het voordeel van de twijfel aan elkaar wordt gegund. • Perceptie van de vraag of er binnen het netwerk rekening wordt gehouden met elkaars intenties en belangen. • Perceptie van de vraag of andere actoren middelen van anderen niet gebruiken voor hun eigen gewin. • Perceptie van de vraag of de intenties van de andere actoren goed bedoeld zijn.

Figuur 9 – Operationalisering

3.3 Onderzoeksmethoden

3.3.1 Het type onderzoek

Het doel van dit onderzoek is om te onderzoeken welke factoren bijdragen aan succesvolle multi-level governance in de context van de lokale aanpakken van radicalisering van de gemeenten Rotterdam en Delft. Zoals eerder aangegeven bij het conceptueel model betreft het hier een kwalitatief onderzoek. Om deze reden wordt er in het conceptueel model (en de indicatoren) enkel gewerkt met percepties van actoren die deel uitmaken van dat netwerk. Tijdens de interviews komen de beelden van de verschillende actoren aan bod en deze zijn per definitie nooit uitputtend of de ‘enkele werkelijkheid’. Het blijven altijd percepties van de werkelijkheid die zijn gekleurd door de persoon die wordt geïnterviewd, de organisatie waar die persoon deel van uitmaakt en het moment in tijd waarop het interview is afgenomen. Kwalitatief onderzoek biedt echter andere voordelen; er kan met meer diepgang over onderwerpen worden gesproken en onduidelijkheden kunnen nader worden toegelicht. Daarnaast biedt kwalitatief onderzoek ruimte om inductief onderzoek te doen (zie ook paragraaf 3.3.4).

Aangezien de hoofdvraag zich beperkt tot de lokale aanpakken van radicalisering in de gemeenten Rotterdam en Delft, kan worden gesteld dat het onderzoek zich beperkt tot twee onderzoeksobjecten. Dit leidt tot de keuze om dit kwalitatieve onderzoek uit te voeren als een (vergelijkende) casestudy. In een casestudy staat namelijk de analyse van een klein aantal onderzoeksobjecten centraal (Verschuren en Doorewaard, 2015: 179).

De casestudy

De onderzoeksobjecten zijn in het geval van dit onderzoek twee netwerken, waarin (semi-)publieke organisaties op verschillende bestuurlijke niveaus met elkaar samenwerken in relatie tot een maatschappelijk probleem. Kenmerkend hieraan is dat het om verschillende actoren gaat, met ieder verschillende belangen, doelstellingen en percepties. Het is noodzakelijk om de diepte in te duiken en een integraal beeld te krijgen per case. De casestudy kan volgens Verschuren en Doorewaard (2015: 180) hier het meest passend in voorzien, aangezien er met een casestudy meer diepgang kan worden bereikt en dat er een meer holistische benadering van het onderwerp mogelijk is ten opzichte van andere onderzoeksmethoden (Verschuren & Doorewaard, 2015: 180). Een laatste voordeel van het gebruik van de casestudy in relatie tot dit onderzoek is de natuurlijke aansluiting van een casestudy met de praktijk, wat resulteert in grotere herkenbaarheid en acceptatie van de resultaten (Verschuren & Doorewaard, 2015: 186). Dit sluit aan bij het overkoepelende doel van dit onderzoek: het doen van aanbevelingen aan de centrale overheid.

Het vergelijken van cases kan met behulp van verschillende methoden, waarbij in dit onderzoek is gekozen om te werken met de ‘hiërarchische methode’ (Verschuren & Doorewaard, 2015: 183). De

hiërarchische methode betreft een analyse in twee fasen. De eerste fase omvat een afzonderlijke analyse van de twee onderzoeksobjecten. In de tweede fase volgt een overkoepelende analyse op de fundering van fase één. Deze methode past goed bij de opzet van dit onderzoek, aangezien de twee netwerken apart van elkaar kunnen worden bestudeerd. Hierbij wordt eenzelfde patroon in de analyse gevolgd, zodat er gelijkwaardigheid bestaat in de vergelijking (Verschuren & Doorewaard, 2015: 183). Deze gelijkwaardigheid komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede.

Aan een casestudy is ook een nadeel verbonden en in het kader van validiteit is het belangrijk deze te benoemen. Volgens Verschuren & Doorewaard (2015: 186) kunnen de externe geldigheid van de onderzoeksresultaten in een casestudy mogelijk "*onder druk komen te staan*". Het is daarom zo dat de geldigheid van de conclusie enkel van toepassing is op de cases die worden onderzocht. Echter, aangezien de methode zo goed past bij dit onderzoek is de afweging gemaakt dat de voordelen van een vergelijkende casestudy zwaarder wegen dan dit nadeel.

3.3.2 *Dataverzameling*

Volgens Verschuren & Doorewaard (2015: 180) ligt er in een casestudy focus op methodentriangulatie. Dat wil zeggen dat er meerdere methoden worden gebruikt om data te verzamelen over één case, om zo de case vanuit meerdere perspectieven te belichten. Hierdoor wordt de data ook meer valide, aangezien er meerdere bronnen zijn die ten grondslag liggen aan de duiding van de variabelen.

Voor dit onderzoek wordt de primaire data gewonnen uit interviews, aangezien het noodzakelijk is om per onderzoeksobject met meerdere personen de diepte in te duiken over hun ervaringen inzake de samenwerking. De interviews worden afgenomen aan de hand van een topiclijst. Deze topiclijst is bijgevoegd (bijlage 1), zodat andere onderzoekers dezelfde onderwerpen kunnen behandelen bij een reproductie van dit onderzoek. Dit is gedaan om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te vergroten. Aanvullend op de interviews wordt er gebruik gemaakt van documentenanalyse. Hiervoor is er een beperkte selectie van beleidsstukken op zowel centraal als lokaal niveau beschikbaar om de data uit de interviews te ondersteunen. Beperkt wil zeggen dat er enkel documentatie wordt gebruikt die actueel is en direct verbonden is aan het beleidsdomein, zoals de documentatie van het specifieke anti-radicaliseringsbeleid. Dit is voor beide gemeenten beschikbaar: Rotterdam heeft het beleidsdocument 'Aanpak radicalisering, extremisme en polarisatie 2018-2022' en Delft heeft de beleidsdocumenten 'Visie Polarisation & Radicalisering' en 'Uitvoeringsprogramma Gewelddadig Jihadisme 2015-2019'. Voor wat betreft de centrale overheid wordt gekeken naar het 'Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme' en Kamerbrieven. Al deze documenten zijn openbaar en publiekelijk beschikbaar. Dit komt de betrouwbaarheid ten goede, aangezien anderen deze bronnen kunnen naslaan en gebruiken bij een eventuele reproductie van dit onderzoek.

3.3.3 *Caseselectie*

Er is bewust gekozen om dieper in te gaan op het onderzoeken van de gemeenten Rotterdam en Delft. De gemeenten zijn voor wat betreft dit onderzoek namelijk goed met elkaar vergelijkbaar als onderzoeksobjecten. Zoals eerder beschreven zijn beide gemeenten prioriteitsgemeenten. Dat wil zeggen dat het gemeenten zijn die horen bij een selecte groep gemeenten die vanuit de regering zijn aangemerkt als gebieden waar de problematiek van dien aard is dat deze met prioriteit moet worden opgepakt. De centrale overheid heeft mede ten behoeve daarvan de afgelopen jaren extra financiële middelen (versterkingsgelden) beschikbaar gesteld om de lokale aanpak van radicalisering in bepaalde gemeenten te stimuleren (NCTV, 2015). Hoewel de lijst met prioriteitsgemeenten de afgelopen jaren is gegroeid, waren zowel Rotterdam als Delft al onderdeel van de eerste set van acht prioriteitsgemeenten (NCTV, 2015). Door de aanmerking als prioriteitsgemeente kan iets worden gezegd over de mate waarin radicalisering een probleem is voor die gemeente ten opzichte van de niet-prioriteitsgemeenten. Daarnaast liggen Delft en Rotterdam praktisch naast elkaar. Dit zorgt ervoor

dat er ook weinig geografische en culturele verschillen zijn tussen de inwoners van de gemeenten, zoals dat mogelijk meer het geval is bij steden die verder uit elkaar liggen.

3.3.4 Interviewselectie

Binnen de onderzoeksobjecten is een zorgvuldige keuze gemaakt, binnen de beperkingen van praktische aard, welke actoren worden geïnterviewd en welke functionarissen binnen die actoren dit betreft. De praktische drempels komen naar voren in beperkingen van tijd en ruimte van betrokken actoren, waardoor het niet mogelijk is om exact dezelfde actoren te interviewen per onderzoeksobject.

De meest belangrijke actoren zijn de beleidseigenaren op lokaal en centraal niveau. De lokale aanpak van radicalisering is in eerste instantie een horizontaal netwerk op gemeentelijk niveau, waar verschillende actoren deel van uitmaken. Het netwerk centreert zich om de gemeente, aangezien de gemeente de centrale publieke actor is waar de lokale aanpak van radicalisering als programma is ondergebracht en de publieke verantwoording is verankerd in het democratisch systeem. Om deze kern heen hebben meerdere actoren die een relatie hebben met de aanpak van radicalisering zich tot een netwerk gevormd, zoals de politie, het Veiligheidshuis en verschillende andere actoren. De centrale overheid is hier doorgaans ook bij betrokken, door middel van aansluiting door de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV). Om de betrouwbaarheid van de resultaten te maximaliseren is extra zorg besteed om deze actoren in ieder geval uitgebreid te interviewen, ook als dat het mislopen van een interview met een andere actor betekende.

Er is gekozen om dertien interviews te houden. Zowel bij de centrale als de decentrale overheid is de keuze beperkt door personen te interviewen die direct betrokken zijn bij de onderzoeksobjecten. Dat beperkt in enige mate het aantal te interviewen personen, met name bij de centrale overheid. Zo is er bij de NCTV één persoon per specifieke regio als adviseur betrokken. Het interview met deze adviseur is dan van groot belang en het blijkt ook noodzakelijk om deze persoon vaker te interviewen. Er is van afgezien om hogere functionarissen (lijnmanagers) te interviewen, aangezien de relevantie en validiteit van de uitspraken snel afneemt. Hoe ‘hogere’ men in de boom gaat, hoe abstracter de onderwerpen namelijk worden en hoe minder het te maken heeft met de concrete samenwerking. Hooguit komt incidenteel contact aan de orde. Ook is er sprake van een geïnterviewde (de ‘manager bij de centrale overheid’) waarbij het de data het meest relevant bleek voor het netwerk van Rotterdam, maar waar een deel ook van toepassing was op de samenwerking met Delft.

De hiervoor genoemde geïnterviewden vormen de kern van de data en worden daarom bestempeld als de ‘primaire interviews’. Aanvullend zijn er de ‘secundaire interviews’. Deze interviews zijn secundair, omdat ze niet per sé iets direct kunnen zeggen over de samenwerking tussen centraal en lokaal in de twee onderzochte cases, maar wel over samenwerking in algemene zin binnen de context van de lokale aanpakken van radicalisering. Zo is er gesproken met lokaal adviseurs van de NCTV die over andere regio’s gaan, maar wel kennis en ervaring hebben en van de zijlijn kunnen reflecteren op de lokale aanpakken van de onderzochte cases.

Actoren	Aantal	Gespecificeerd
Netwerk lokale aanpak Rotterdam	5	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokken lokaal adviseur NCTV • Relevante direct manager bij de centrale overheid • Gemeente (direct betrokken bij lokale aanpak, zowel beleidsmatig, als in actieve samenwerking) • Eenheid Rotterdam • Het Veiligheidshuis Rotterdam-Rijnmond
Netwerk lokale aanpak Delft	5	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokken lokaal adviseur NCTV • Gemeente (direct betrokken bij lokale aanpak, zowel beleidsmatig, als in actieve samenwerking) • Eenheid Den Haag (Delft)

		<ul style="list-style-type: none"> • Het Veiligheidshuis Haaglanden • Reclassering
Secundaire interviews (relevante inzichten in samenwerking binnen de context van aanpak radicalisering)	3	<ul style="list-style-type: none"> • Lokaal adviseur NCTV (andere lokaal adviseurs dan de lokaal adviseurs voor Rotterdam en Delft) • Beleidsmedewerker Sociale Zaken en Werkgelegenheid • Medewerker Expertise-unit Sociale Stabiliteit van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Figuur 10 – Interviewselectie

Voor wat betreft alle interviews geldt dat deze in samenspraak met de geïnterviewden zijn geanonimiseerd tot aan functiebenaming en organisatie. Zo zijn ze ook opgenomen in figuur 10.

3.3.5 Codering

De interviews worden woordelijk getranscribeerd, zodat er geen licht zit tussen wat er door de geïnterviewde is gezegd en wat er in de vastlegging daarvan is geschreven. Dit is gedaan om de betrouwbaarheid en validiteit van de data te maximaliseren. Bij het coderen wordt gebruik gemaakt van zowel deductief als inductief coderen. Het deductief coderen betekent dat er gebruik wordt gemaakt van op theorie gebaseerde indicatoren die worden getoetst in de betreffende praktijksituatie. Inductief coderen is het coderen van data die niet direct te koppelen is aan de voor het onderzoek relevante variabelen. Dit wordt op twee manieren gedaan. Ten eerste wordt er binnen de bestaande variabelen onderzocht of er meer relevante informatie beschikbaar is die wijst op een mogelijke uitbreiding van de theorie waar de variabelen op zijn gebaseerd. Daarnaast wordt overige data uit de transcripten, te weten de data die niet goed past onder één van de variabelen, gecodeerd met de code 'Overig'. Vervolgens is alle data met deze code per case geanalyseerd, waarbij wordt gekeken naar mogelijke rode draden die wijzen op aanvullend relevante factoren in relatie tot de afhankelijke variabele. Ten behoeve van de betrouwbaarheid is dit per stap inzichtelijk gemaakt bij de data analyse.

Voor beide vormen van codering is gebruik gemaakt van een codeerschema dat is gebaseerd op de verschillende variabelen van dit onderzoek. Het codeerschema is in relatie tot de betrouwbaarheid bijgevoegd (bijlage 2), zodat dit kan worden gebruikt bij een reproductie van dit onderzoek.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Gedurende dit hoofdstuk zijn de begrippen betrouwbaarheid en validiteit meerdere malen aangestipt. Het is belangrijk om hier als sluiting van de operationalisering apart bij stil te staan, aangezien deze factoren de fundering vormen van wetenschappelijk onderzoek. De betrouwbaarheid van het onderzoek geeft aan in welke mate het onderzoek te reproduceren is en dat de data voldoende inzichtelijk is gemaakt. Voor wat betreft reproductie worden de instrumenten waarmee data is ingewonnen volledig inzichtelijk gemaakt (topiclijst en codeerschema). Ook wordt er veelvuldig gebruik gemaakt van citaten, om zo per variabele inzicht te bieden in de keuzes bij de duiding van de variabelen. De betrokken actoren en beleidsdocumenten zijn in hun volledigheid weergegeven en toegankelijk. Voor wat betreft de geïnterviewde functies is dit waar mogelijk gedaan.

De validiteit van het onderzoek geeft aan in welke mate de uiteindelijke meetresultaten daadwerkelijk de *bedoelde* te meten resultaten zijn. Er is woordelijk getranscribeerd en deze transcripten zijn voorgelegd aan alle geïnterviewden, die correctiemogelijkheid hadden. Hierdoor is de validiteit van de ruwe data gemaximaliseerd. Zoals aangegeven wordt er gebruik gemaakt van een grote hoeveelheid citaten om waarnemingen te onderbouwen. Door de waarnemingen tijdens de analyse te relateren aan de theorie wordt de redenering achter de uiteindelijke conclusies duidelijk. Al deze stappen borgen de validiteit van de conclusies, aangezien de conclusies stap-voor-stap terug te leiden zijn naar de analyse, de ruwe data, de indicatoren, de variabelen en uiteindelijk de theorie op basis waarvan de analyse is beargumenteerd.



4 CONTEXT: ACHTERGROND EN BELEID

4.1 Inleiding

Voordat er dieper in wordt gegaan op de resultaten van dit onderzoek zal stil worden gestaan bij de context waarin het beleid op het tegengaan van radicalisering in Nederland is ontwikkeld. Deze context geeft namelijk kleur aan de rest van het onderzoek. Dit hoofdstuk kan daarom worden gezien als een inhoudelijke inleiding op de resultaten. In paragraaf 4.2 zal nader worden ingegaan op de ontwikkeling van radicalisering tot het gebruik van geweld. In paragraaf 4.3 komt de reactie aan bod op het nationale niveau. Paragrafen 4.4 en 4.5 beschrijven het lokale beleid van Rotterdam en Delft.

4.2 Radicalisering en terrorisme

Radicalisering van individuen tot het overgaan naar het gebruik van geweld om een ideologisch belang te behartigen is in zekere zin van alle tijden. Hier zijn in de klassieke geschiedenis tal van voorbeelden van, zoals de ideologisch gemotiveerde geweldsplegingen door de islamitische Assassijnen in het eind van de elfde eeuw en door de hindoeïstische thugs in de dertiende eeuw. Echter, volgens David Rapoport, één van de grondleggers van het wetenschappelijk onderzoek naar terrorisme, is het op grote schaal (aanzetten tot) radicaliseren naar het gebruik van terroristisch geweld een relatief modern verschijnsel (Rapoport, 2002: 2-3). Twee ontwikkelingen liggen volgens hem hieraan ten grondslag: het ontstaan van een doctrine dat mondiaal als leermiddel wordt gebruikt en wordt doorontwikkeld en de ontwikkeling van (massa-)communicatietechnologie (Rapoport, 2002: 2-3). Desondanks was het op grote schaal radicaliseren tot het gebruik van terroristisch geweld in de afgelopen 100 jaar beperkt tot de grens van de geografische context. Voorbeelden daarvan zijn er genoeg: de revolutionaire socialistische groep *Narodnaya Volya* acteerde enkel in Rusland, diverse groepen die na de Tweede Wereldoorlog geweld gingen gebruiken tegen 'koloniale bezetters' (zoals in Algerije en Cyprus) deden dat enkel daar of in het land waar ze zich van probeerde te distantiëren en de *Palestinian Liberation Organization* vocht bijvoorbeeld in een gekaderd gebied in het Midden-Oosten. Af en toe werd geprobeerd de aandacht te trekken met acties buiten deze strijdtonelen, zoals de Ierse *Provisional Irish Republican Army* (IRA) dit deed met aanslagen op het Europese vasteland. Maar deze aanslagen hadden een specifiek doel en waren nog steeds gericht op Britse doelwitten.

Zo bleven dit ontwikkelingen die doorgaans ver verwijderd waren van de gemiddelde burger in Nederland. De opmars in het afgelopen decennium van de aanwezige jihadistisch gemotiveerde propaganda, rekrutering van personen en gepleegde aanslagen in West-Europa maakt dat de effecten van radicalisering tot het gebruik van terroristisch geweld voor de Nederlandse maatschappij plots wel dichtbij kwamen. Niet alleen waren er overal in West-Europa uitingen van geradicaliseerde individuen en groepen, ook illustreerden de aanslagen in (bijvoorbeeld) Parijs 2015 en Brussel 2016 dat 'de gewone burger' een mogelijk doelwit was van deze vorm van ideologisch gemotiveerd geweld.

David Rapoport stelt dat het radicaliseren naar het gebruik van terroristisch geweld op grote schaal een golfbeweging is die blijft terugkeren (Rapoport, 2002: 11). Volgens zijn golftheorie, helder inzichtelijk gemaakt door hoogleraar Beatrice de Graaf in een televisiecollege bij *De Wereld Draait Door University*, is dit een conjunctuurbeweging op mondiaal niveau die hoogstwaarschijnlijk niet zal verdwijnen (De Graaf, 2016). Nu voelt West-Europa de effecten van een hoogconjunctuur van het jihadistisch terrorisme, terwijl hier jaren van radicalisering aan vooraf gingen. Volgens de golftheorie betreft dit de vierde golf en is op dit moment de vijfde golf in ontwikkeling. Dan rijst de vraag: welke golf is nu in ontwikkeling? Hier is nog nauwelijks onderzoek naar gedaan. Een veelgehoorde kritiek van het model van Rapoport is dat het geen oog heeft voor andere vormen van reeds bestaand terrorisme, zoals rechtsextremistisch terrorisme (Honig & Yahel, 2017: 1). Rapoport baseert zijn criteria namelijk

op ideologische motivaties die wereldwijd merkbaar zijn, waar nationaal acterende groepen enkel symptomen van zijn, of zoals hij het zelf stelt: “*with international character; with similar activities occurring in different regions, driven by a common predominant energy that shapes the participating groups*” (Rapoport, in Honig & Yahel, 2017: 1). Deze ‘predominant energy’ is dan ook meegegeven in de betiteling van de golven, respectievelijk: anarchistisch, anti-colonial, new-left en religious (Rapoport, 2002: 2). In het artikel van Honig & Yahel (2017) wordt de suggestie gewekt dat de vijfde golf kan gaan om de ontwikkeling van ‘terroristische semi-staten’, die binnen de kaders van een eigen staat nog steeds terroristische aanvallen uitvoeren in het buitenland. Ze stellen echter dat dit mogelijk ook een doorontwikkeling is van de vierde golf, waarbij de vijfde golf nog op zich laat wachten (Honig & Yahel, 2017: 15). Als we teruggrijpen naar de actualiteiten, die voor het grootste deel hebben plaatsgevonden na de publicatie van het artikel van Honig en Yahel, kan niet worden ontkend dat nationaal en internationaal de polarisatie toeneemt en er een opleving is waar te nemen in de populariteit van het extreemrechtse en rechts-extremistische gedachtengoed (Sharifi & Heck, 2017; AIVD, 2018: 5). Het is daarnaast een bekend fenomeen dat een toename van polarisatie bijdraagt aan een toename van extremisme (Østby, 2008; Esteban & Schneider, 2008). Het zou daarom te voorbarig zijn om het rechts-gemotiveerd terrorisme te blijven passeren als mogelijke vijfde golf binnen de benadering van Rapoport; uit het voorgaande blijken immers voldoende argumenten om de discussie aan te gaan over het internationale karakter van de toename van polarisatie en rechts-extremisme die plaatsvindt in verschillende Westerse landen. Als het gaat om de daadwerkelijke vorming van groepen en het delen van ideologie, dan is er op dit moment echter nog maar in beperkte mate sprake van internationale relaties (AIVD, 2018: 12). Het is evenwel zo dat enkele in Nederland aanwezige ideologische motieven en nieuwe groepen een internationale oorsprong kennen (AIVD, 2018: 8).

Hoewel het op dit moment niet te duiden is welke golf zal prevaleren, hebben de afgelopen jaren de overheid genoeg reden gegeven om structureel aandacht te hebben voor het probleem van radicalisering binnen de Nederlandse maatschappij. De overheid heeft immers een taak om bedreigingen te signaleren en bij noodzaak te interveniëren, teneinde de bescherming van de maatschappij en de democratische rechtsstaat. De laatste mediaberichten over dit onderwerpen duiden ook op een verschuiving van de aandacht naar de aanpak van de radicalisering van rechts-extremisten, omdat de hoeveelheid geweldsincidenten vanuit het extreemrechtse gedachtengoed in de afgelopen jaren is toegenomen (RTV Rijnmond, 2018).

Aangezien hiermee wordt beargumenteerd dat de aandacht voor dit onderwerp vanuit de overheid logischerwijs zal blijven bestaan, is het nu de vraag hoe het radicaliseringsbeleid in brede zin tot stand is gekomen en verder wordt geborgd.

4.3 Beleidsvorming in Nederland

Hoewel er eerdere uitingen van jihadistische radicalisering waren te zien, zoals bij de moord op Theo van Gogh in 2004, was dit niet eerder op een dergelijk grote schaal opgemerkt of aangepakt. De autoriteiten en beleidsmakers hebben in de afgelopen jaren meer inzicht gekregen in het nadrukkelijk aanwezige *home-grown* aspect dat een rol bij speelt bij het deze vorm van radicaliseren naar het gebruik van ideologisch gemotiveerd geweld (Van Heelsum & Vermeulen, 2017: 162). Jihadistische aanslagplegers komen voornamelijk voort rond de plek van de aanslag, zijn bekend met de lokale context en zijn ook gevormd door die lokale context. De grote hoeveelheid uitreizigers vanuit Nederland naar strijdgebieden en de hoeveelheid aan openlijke steunbetuigingen aan het jihadistische gedachtegoed, zowel op Nederlandstalige sociale media als op straat, onderstrepen dat dit ook een Nederlands probleem is. Op het moment van schrijven blijven er nieuwsberichten komen over arrestaties van terrorismeverdachten, de propaganda van de jihadistische ideologie en verijdelde

aanslagplannen die een relatie hebben met Nederland (Versteegh, 2017; Van Weezel, 2018; Redactie Volkskrant, 2018; Versteegh, 2018).

De NCTV en de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD), alsmede andere onderdelen van de rijksoverheid, signaleerden dit enkele in 2013. In 2013 besloot de NCTV om, mede op basis van de toenemende signalen van radicaliseren van groepjes jongeren door heel het land, het nationale dreigingsniveau te verhogen (Witte, Jacobs & Muis, 2015: 24). Op nationaal niveau wordt er in 2013 verschillend soort losstaande beleidsmaatregelen genomen om specifieke doelen te verwezenlijken, zoals het tegengaan van (potentiële) uitreizigers, het creëren van de juiste wettelijke kaders en het tegengaan van het beschikbaar stellen van propaganda of (financiële) middelen (Witte et al., 2015: 37). Op basis van een toezegging door de minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer werd in 2014 besloten om een beleidskader te ontwikkelen dat alle losstaande initiatieven en verschillende overheidsbelangen kon integreren. De NCTV ontwikkelde daarom in samenwerking met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme* (NCTV & SZW, 2014) dat in augustus 2014 werd opgeleverd. Het kader heeft “drie doelen, namelijk 1) bescherming van de democratische rechtsstaat, 2) bestrijden en verzwakken van de jihadistische beweging in Nederland en 3) het wegnemen van de voedingsbodem voor radicalisering” (Witte et al., 2015: 38). Hieronder vallen 38 maatregelen en beleidsvoorstellen, waaronder het formaliseren van de samenwerkingsverbanden met de lokale overheden. Meerdere lokale overheden hebben, mede op basis van dit actieprogramma, eigen beleid ontwikkeld of aangescherpt, met onder andere het doel het voorkomen en beperken van radicalisering binnen het jihadistische gedachtegoed in de lokale context (Witte et al., 2015: 38).

In 2015 werd door de ministers van Justitie en Veiligheid (JenV) en van SZW besloten om financiële middelen beschikbaar te stellen aan acht gemeenten die cruciaal waren in de integrale aanpak van jihadisme, waaronder het tegengaan van radicaliseren (Witte et al., 2015: 39). Onder deze acht bevonden zich de gemeenten Rotterdam en Delft.

4.4 De lokale aanpak van radicalisering in Rotterdam

Het eerste programma in Rotterdam over de aanpak van radicalisering dat gebaseerd is op het fundament van het actieprogramma van de NCTV en SZW gaat over de periode 2015 tot en met 2018. Zoals de gemeente zelf aangeeft borduurt dit plan verder op tien jaar ervaring van de gemeente met dit onderwerp (Gemeente Rotterdam, 2015: 5). In 2005 had de gemeente namelijk al aandacht besteed aan het onderwerp met de anti-radicaliseringsaanpak ‘Meedoen of Achterblijven’ (Gemeente Rotterdam, 2015: 9). De gemeente geeft aan dat het aantal meldingen van radicalisering steeg van 16 in 2012, naar 20 in 2013 en 40 in 2014 (Gemeente Rotterdam, 2015: 6). De gemeente schrijft een deel van deze verhoging toe aan de grotere alertheid van professionals (Gemeente Rotterdam, 2015: 6). Evenwel werd Rotterdam in 2014 aangemerkt als één van de prioriteitsgemeenten.

Kenmerkend voor het huidige beleid is wat de gemeente het ‘outreachend werken’ noemt. Dat wil zeggen dat de gemeente en hun partners niet passief wachten op de ontwikkeling van de problematiek, maar dat er proactief contact wordt gezocht en onderhouden met maatschappelijke en religieuze organisaties (Gemeente Rotterdam, 2015: 7). De reden hiervoor is dat deze organisaties een rol spelen in het signaleren en tegengaan van radicaliserende tendensen in hun gemeenschappen. Het is voor de gemeente vooral zaak om sterke, korte lijnen te hebben met deze organisaties, zodat er vroegtijdig kan worden ingegrepen. In de beschrijving van de Rotterdamse aanpak spendeert de gemeente ten slotte aandacht aan een volgens de gemeente specifiek ‘Rotterdams’ element: het bespreekbaar maken van lastige onderwerpen. De aanpak focust zich volgens het beleidsprogramma op het behalen van vier doelstellingen (Gemeente Rotterdam, 2015: 8), te weten:

- Tegengaan van polarisatie en voorkomen van maatschappelijke spanningen.
- Preventie door het vergroten van weerbaarheid van kwetsbare groepen tegen de ideologie van gewelddadig jihadisme.
- Vergroten van bewustwording bij professionals, sleutelpersonen en relevante organisaties.
- Intensiveren en verbeteren van de persoonsgerichte aanpak.

4.4.1 De concrete aanpak in Rotterdam

Deze doelstellingen moeten worden behaald aan de hand van een concrete aanpak, verdeeld in vier onderdelen die actielijnen worden genoemd. Er zal per actielijn in worden gegaan op de beleidsinstrumenten die in het beleidsprogramma staan verwoord.

Actielijn 1: Tegengaan polarisatie en voorkomen van maatschappelijke spanningen

De gemeente geeft aan onderliggende spanningen in de samenleving moeten worden benoemd en dat hierover moet kunnen en worden gesproken (Gemeente Rotterdam, 2015: 10). Binnen deze actielijn wordt er ingezet op het faciliteren van initiatieven vanuit de samenleving in relatie tot het tegengaan van spanningen, zoals dialoogsessies. Daarnaast gebruikt de gemeente een quickscan om de spanningen in de gemeente te meten. Cruciaal hierbij is de informatiepositie, die voor een groot deel wordt gevoed door zogenaamde 'sleutelpersonen'. De opbouw van dit netwerk is daarom apart opgenomen als speerpunt van deze actielijn. De sleutelpersonen vormen een kernelement van de lokale aanpak van radicalisering, in die zin dat ze niet enkel kunnen signaleren, maar ook een rol hebben in het de-escaleren van spanningen en het bereiken van verschillende gemeenschappen (Gemeente Rotterdam, 2015: 10-11). Naast het netwerk van sleutelpersonen onderhoudt de gemeente ook een netwerk met belanghebbende organisaties die een rol kunnen spelen in het tegengaan van maatschappelijke spanningen.

Actielijn 2: Preventie

De kern van deze actielijn is het vergroten van de weerbaarheid van de Rotterdamse samenleving tegen de ideologie van gewelddadig jihadisme (Gemeente Rotterdam, 2015: 11). Ook hierbij worden initiatieven uit de Rotterdamse samenleving gefaciliteerd. Dit kan variëren van het organiseren van een debatavond tot aan het bezoeken van moskeeën. Naast deze ondersteuning zijn er vanuit de gemeente verschillende trajecten die worden opgestart, zoals het ondersteunen van moeders bij het signaleren van en omgaan met interesse van hun kinderen in de strijd in het Midden-Oosten en de boodschap van het gewelddadig jihadisme (Gemeente Rotterdam, 2015: 11). Daarnaast worden ook andere informatieve mogelijkheden onderzocht, zoals de betrekking van scholen en de mogelijkheden van het gebruik van theater of muziek (Gemeente Rotterdam, 2015: 11).

Actielijn 3: Signalering en training

Het doel van de actielijn is het vergroten van het bewustzijn van professionals en vrijwilligers die daarmee (mogelijke) radicalisering in een zo vroeg mogelijk stadium kunnen herkennen (Gemeente Rotterdam, 2015: 11-12). Dit wordt gedaan door het geven van voorlichtingen en presentaties, maar ook door het gebruik van intensieve trainingen. Dit laatste richt zich op de professionals en vrijwilligers die mogelijk het eerste in aanraking komen met mogelijke radicalisering, zoals jeugdwerkers en vrijwilligers bij islamitische organisaties. De gemeente geeft ook aan een factsheet te zullen ontwikkelen over radicalisering en de lokale aanpak daarvan (Gemeente Rotterdam, 2015: 12). Ten slotte zal er extra aandacht worden besteed aan het vergroten van de bekendheid van het Meld- en Adviespunt Radicalisering (MAR). De MAR valt onder de gemeente en kan professionals en vrijwilligers helpen bij het laten landen van hun signalering en het ondersteunen door middel van advies.

Actielijn 4: Persoonsgerichte aanpak

De laatste actielijn betreft de persoonsgerichte aanpak. Hierbij gaat het over personen die dermate ver zijn in een radicaliseringstraject, dat er op maat gemaakte stappen worden ondernomen om hier een antwoord op te bieden (Gemeente Rotterdam, 2015: 12). Deze aanpak zal vervolgens een combinatie zijn van bestuurlijke of strafrechtelijke maatregelen en sociale begeleiding gericht op zorg en aansluiting met de maatschappij. Hierbij wordt ook specifiek de NCTV genoemd als partner in relatie tot het opdoen van kennis over effectiviteit van interventies (Gemeente Rotterdam, 2015: 12). De partners die spreken over casuïstiek komen samen in het casusoverleg, dat wordt beheerd door het Veiligheidshuis. Dit overleg vormt de centrale as waar alle betrokken partners aan zijn verbonden. Naast de eerder genoemde soorten maatregelen en begeleiding wordt er nadrukkelijk stil gestaan bij zingevingsvraagstukken van geradicaliseerde personen (Gemeente Rotterdam, 2015: 13). Hierdoor is het noodzaak het netwerk van professionals te vergroten, zodat er voldoende professionals met specifieke kennis en vaardigheden geschikt zijn om geradicaliseerde personen hierin te begeleiden. Naast de professionals werkt de gemeente ook samen met een klein netwerk van vertrouwenspersonen, die in staat zijn om met geradicaliseerde personen te spreken over het leven en ideologie (Gemeente Rotterdam, 2015: 13). Ook deze groep wil de gemeente vergroten.

Binnen de actielijnen komt samenwerking al enkele keren terug met de partners die op lokaal niveau een verantwoordelijkheid dragen in het veiligheidsdomein, het zorgdomein of het sociale domein. Landelijke samenwerking gebeurt met de NCTV en het ministerie van SZW (Gemeente Rotterdam, 2015: 17). Dit komt voort uit de verantwoordelijkheid die zij dragen voor het Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme.

Onlangs is er een herziene versie van het beleidsprogramma gepubliceerd voor de jaren 2018-2022, aangezien de gemeente aangeeft dat de problematiek van radicalisering en polarisatie voorlopig niet zal veranderen (Gemeente Rotterdam, 2019: 2). Hoewel dit programma nog steeds de lokale aanpak van radicalisering in de jihadistische ideologie behelst, wordt er aanvullend aandacht besteed aan de aanpak van polarisatie en rechts-extremisme (Gemeente Rotterdam, 2019). Uit de evaluatie van het programma 2015-2018 blijkt dat veel van de doelstellingen benoemd bij de actielijnen zijn behaald en, volgens de gemeente, van gewenste invloed zijn geweest op radicalisering in de Rotterdamse samenleving (Gemeente Rotterdam, 2019: 5). Evenwel zijn er ook lessen geleerd, waaronder dat er meer integraal moet worden gewerkt binnen de lokale aanpak. Hierbij gaat het voornamelijk over de verweving van het veiligheidsdomein en het maatschappelijke domein (Gemeente Rotterdam, 2019: 5). De actielijnen zijn van naam veranderd, maar hebben in essentie nog dezelfde doelstellingen en daaraan gekoppelde instrumenten zoals die hierboven zijn beschreven. Ten slotte is het relevant om te noemen dat in deze versie van het beleidsprogramma meer aandacht is voor langdurige boring (Gemeente Rotterdam, 2019: 13).

4.4.2 Afbakening van 'de samenwerking' in de lokale aanpak van Rotterdam

Aangezien de lokale aanpak een breed palet aan onderwerpen en soorten samenwerking heeft is het nodig om verder af te bakenen hoe er in dit onderzoek wordt aangekeken tegen 'de samenwerking' in relatie tot de lokale aanpak van radicalisering in de gemeente Rotterdam. Er is voor gekozen om in dit onderzoek te werken met de focus op het casusoverleg uit 'Actielijn 4'. Het casusoverleg vormt namelijk het meest structurele overleg waar alle actoren betrokken bij de lokale aanpak van radicalisering in Rotterdam, onder wie de centrale overheid, samenwerken aan concrete casuïstiek. Gelet op de onderwerpen die daar worden besproken is dit overleg is de plek waar belangen snel kunnen botsen en de samenwerking onder druk kan komen te staan. Dit is ook de plek waar de meest politiek-bestuurlijke sensitieve onderwerpen aan bod komen, die zelfs het landelijke nieuws kunnen halen (Kouwenhoven, 2018). Als er in dit onderzoek over 'het netwerk' of 'de samenwerking' wordt

gesproken in relatie tot de lokale aanpak van radicalisering in Rotterdam, wordt er, tenzij anders vermeld, de samenwerking in en rondom het casuoverleg bedoeld.

4.5 De lokale aanpak van radicalisering in Delft

In 2012 maakte de gemeente Delft kenbaar dat de extreme vormen van radicalisering zoals op sommige andere plekken in het land was op te merken, niet aanwezig waren in de gemeente Delft (Gemeente Delft, 2015a: 3). Tegelijkertijd gebeurde er iets anders. Een kleine groep voortrekkers met banden met jihadistische organisaties propageerde actief het jihadistische gedachtegoed bij jongeren in Delft (Gemeente Delft, 2015b: 4). Eind 2012 en begin 2013 reisde twintig van deze jongeren af naar Syrië. De gemeente (2015b: 4) geeft aan dat de verwevenheid van het jihadistische gedachtegoed en criminele jeugdnetwerken een belangrijk element is van de lokale situatie in Delft. Deze groep jongeren was volgens de gemeente extra kwetsbaar voor de antidemocratische boodschap van de gepropageerde jihadistische ideologie. In 2014 werd Delft mede hierdoor aangemerkt als één van de prioriteitsgemeenten.

Deze veranderende situatie was reden om een nieuwe visie en een nieuw beleid inzake de aanpak van radicalisering te ontwikkelen. Dat beleid werd geformuleerd voor de periode 2015 – 2019. In de visie wordt de verankering met landelijk beleid gezocht in de Nationale contra-terrorismestrategie 2011-2015. Deze strategie is in afstemming met de relevante actoren in het veiligheidsdomein op nationaal niveau afgestemd. Voor wat betreft lokaal beleid wordt de lokale aanpak van Delft gekoppeld aan het beleidskader veiligheid en handhaving en de daarin verwerkte sociale visie; de visie die voor Delft beschrijft hoe de gemeente de Delftse samenleving wil zien (Gemeente Delft, 2015a: 4). Radicalisering als maatschappelijk probleem komt op natuurlijke wijze naar boven in relatie tot deze sociale visie. De gemeente geeft dan ook aan: “personen die zich nadrukkelijk afwenden van de samenleving en de rechtstaat worden via preventie, drang en dwang geleid tot gedragsverandering” (Gemeente Delft, 2015a: 5). Daarbij wordt benadrukt dat een goed sociaal klimaat, zoals gepropageerd in de sociale visie, cruciaal is.

De doelstellingen van de lokale aanpak van Delft kunnen als volgt worden geformuleerd (Gemeente Delft, 2015a: 8):

- Tegengaan van negatieve polarisatie en het tijdig en adequaat kunnen wegnemen van sociale onrust en maatschappelijke spanningen.
- Preventie, gericht op het voorkomen van nieuwe aanwas, door het wegnemen van de voedingsbodem en door het vergroten van weerbaarheid van kwetsbare personen en/of groepen, in het bijzonder jongeren, tegen ideologieën die de Nederlandse rechtstaat ondermijnen.
- Vergroten van bewustwording en kennisniveau van radicaliseringsprocessen en triggerpoints bij professionals, sleutelfiguren en relevante organisaties.
- Uitvoeren van een curatieve persoonsgerichte en/of groepsgerichte (in geval er sprake is van een georganiseerde geradicaliseerde groep) aanpak bij radicalisering en extremisme.

4.5.1 De concrete aanpak in Delft

Ook in Delft is het behalen van de hiervoor genoemde doelstellingen verdeeld over vier actielijnen. Per actielijn wordt aangegeven wat dit behelst en welke beleidsinstrumenten er worden ingezet.

Actielijn 1: Tegengaan van polarisatie en voorkomen van maatschappelijke onrust en sociale spanningen

De gemeente ziet een verantwoordelijkheid voor de personen en gemeenschappen in de gemeente om de dialoog open te houden. Zoals de gemeente het zelf benoemd: “*dat Delft een samenleving is*

waar mensen elkaar ontmoeten en begrip en respect voor elkaar hebben” (2015b: 5). De gemeente vat de ondersteuning van alle lokale initiatieven onder deze actielijn. Daarnaast wordt binnen deze actielijn ook zorg gedragen voor het tijdig signaleren van polarisatie en onderlinge spanningen binnen en tussen gemeenschappen (Gemeente Delft, 2015b: 5). Dit doet de gemeente vooral door een sterk persoonlijk netwerk te onderhouden met verschillende personen die hierin een rol kunnen spelen, via zogenaamde ‘contactcirkels’ en tegelijkertijd de dialoog te stimuleren met dialoogsessies (Gemeente Delft, 2015b: 6-7).

Actielijn 2: Preventief: wegnemen voedingsbodem en versterken weerbaarheid

De gemeente ontwikkelt een ‘eerstelijnsnetwerk’ dat als taak heeft om op het juiste moment de juiste interventies te doen bij personen en groepen om verdere radicalisering te voorkomen (Gemeente Delft, 2015b: 5-6). Dit betreft voornamelijk onderwijsinstellingen, zorgpartners, maatschappelijke, religieuze of culturele organisaties en ouders (Gemeente Delft, 2015b: 5). Gelet op de genoemde verwevenheid van radicalisering met jeugdcriminaliteit is het voor de gemeente van belang dat deze actielijn integraal wordt opgepakt met andere aanpakken, zoals de aanpak van jeugdwerkloosheid (Gemeente Delft, 2015b: 6). De aanpak van de voedingsbodem staat dan ook centraal. Door middel van analyseren, contacten met scholen en het faciliteren van hieraan gerelateerde burgerinitiatieven staat daarbij centraal (Gemeente Delft, 2015b: 7-8).

Actielijn 3: Netwerken: opbouwen, trainen en onderhouden

Binnen deze actielijn wordt voortgebouwd op de verschillende netwerken die een rol hebben in de lokale aanpak van Delft. De gemeente onderschrijft met deze actielijn het belang van het onderhouden en het opleiding van deze netwerken en onderlinge kennis- en informatie-uitwisseling (Gemeente Delft, 2015b: 6). Om dit te bewerkstelligen worden netwerken actief onderhouden en worden er trainingen georganiseerd (Gemeente Delft, 2015b: 8-9).

Actielijn 4: Curatief: persoonsgerichte aanpak (PGA)

Via het Veiligheidshuis Haaglanden wordt er een persoonsgerichte aanpak gerealiseerd voor personen die dermate gevorderd zijn in hun radicaliseringsproces dat er maatwerk nodig is (Gemeente Delft, 2015b: 6). Net zoals in Rotterdam wordt het overleg hierover het ‘casuoverleg’ genoemd. Structureel komen daar verschillende partners, inclusief de centrale overheid, bij elkaar om het over casuïstiek te hebben voor Delft en de omliggende gemeenten. Daarnaast heeft de gemeente binnen deze actielijn ook aangegeven zorg te dragen voor individuele personen in de cirkel rondom een casus, zoals ouders, broertjes en zusjes (Gemeente Delft, 2015b: 9). Ten slotte geeft de gemeente aan samen te willen op regionaal niveau, waar de regio Den Haag als uitgangspunt wordt genoemd, wat voornamelijk gaat over het uitwisselen van kennis en ervaringen (Gemeente Delft, 2015b: 10).

De samenwerking vindt vooral op lokaal niveau plaats, waarbij verschillende netwerken al in de actielijnen aan bod zijn gekomen. Voor wat betreft de samenwerking met de centrale overheid geeft de gemeente aan vooral samen te werken met de NCTV en het ministerie van SZW (Gemeente Delft, 2015b: 11). Dit is vergelijkbaar met de samenwerking met de centrale overheid binnen de lokale aanpak van Rotterdam en gebeurt om vergelijkbare redenen.

4.5.2 Afbakening van ‘de samenwerking’ in de lokale aanpak van Delft

Voor de afbakening van het begrip ‘de samenwerking’ in dit onderzoek is er voor gekozen om ook voor Delft de samenwerking in het casuoverleg centraal te stellen. Dit overleg kent dezelfde uitgangspunten en doelstellingen als het casuoverleg in Rotterdam en vormt daarmee een goed vergelijkbaar onderdeel in de beide cases van dit onderzoek. Als er in dit onderzoek over ‘het netwerk’ of ‘de samenwerking’ wordt gesproken in relatie tot de lokale aanpak van radicalisering in Delft, wordt er, tenzij anders vermeld, de samenwerking in en rondom het casuoverleg bedoeld.



5 RESULTATEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de cases van de samenwerkingen in Rotterdam en Delft apart behandeld. Elke case is verdeeld in de variabelen uit figuur 9. In paragraaf 5.4 komen relevante inductieve resultaten aan bod die als bijvangst bij de interviews naar voren zijn gekomen. Deze resultaten zijn enkel nog maar de rode draden die kunnen worden opgemerkt in deze data. De duiding daarvan zal in het volgende hoofdstuk, de analyse, aan bod komen.

5.2 Case 1: samenwerken in de lokale aanpak van Rotterdam

In deze paragraaf wordt de case van de samenwerking in de lokale aanpak van radicalisering in Rotterdam uitgewerkt. Hierbij wordt per indicator zoals bepaald in hoofdstuk 3 (Onderzoeksdesign) met behulp van de gewonnen data geduid in welke mate deze indicator aanwezig is in deze case. Waar noodzakelijk wordt de theorie uit hoofdstuk 2 (Theoretisch kader) aangehaald om de beschrijving van de indicator in de juiste context te plaatsen.

5.2.1 Actoren in het netwerk

In hoofdstuk 4 (de beleidscontext) is reeds stilgestaan bij de beleidscontext van de lokale aanpak van Rotterdam. Voordat er dieper wordt ingegaan op de mate waarin de variabelen aanwezig zijn in het netwerk in relatie tot de samenwerking, wordt er eerst stil gestaan bij de actoren die deel uitmaken van het netwerk.

De kern van de samenwerking in het casuoverleg betreft een samenwerking op ambtelijk niveau tussen de drie actoren die samen de verantwoordelijkheid dragen voor veiligheid binnen een gemeente, te weten: de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. Deze drie actoren zijn altijd vertegenwoordigd in het casuoverleg. Het casuoverleg wordt gefaciliteerd en voorgezeten door iemand van het Veiligheidshuis (inmiddels het 'Zorg- en Veiligheidshuis') Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast zitten er actoren semi-vast om de tafel. Semi-vast wil zeggen dat het dezelfde actoren zijn, maar wel enkel als het 'hun' casuïstiek betreft en zij dus een relevante rol hebben. Dit is gedaan om informatie gecompartmenteerd te behandelen. Vier instanties vallen hieronder: forensische geestelijke gezondheidszorg (GGZ)-instelling De Waag, de reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg. Voor wat betreft de centrale overheid zit de NCTV als enige partij semi-vast aan tafel. Semi-vast omdat ze geen convenantpartner zijn. Ze dragen geen directe verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid op lokaal niveau, zoals de drie kernpartners dat wel doen. De NCTV sluit aan indien het in de rede ligt om aan te sluiten, bijvoorbeeld als er sprake is van het treffen van maatregelen die op nationaal niveau worden genomen waar over meegedacht moet worden. Ten slotte is er ruimte voor andere organisaties van de centrale overheid om aan te sluiten. Dit is altijd casus-afhankelijk en baseert zich doorgaans op iets dat specifieke is voor een casus, bijvoorbeeld het uitvoeren van een bepaalde maatregel. Denk hierbij aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die uitvoering geeft aan specifieke beleidsmaatregelen waar zij een uitvoeringsverantwoordelijkheid dragen. Ten slotte is er ook nog de mogelijkheid voor andere organisaties om aan te sluiten als dit relevant is voor de casuïstiek. Dit zit nagenoeg altijd op het vlak van organisaties die zorgwekkende signalen vroegtijdig kunnen signaleren, zoals een school of een werkgever. Deze actoren komen op uitnodiging en blijven enkel zo lang dat noodzakelijk is in relatie tot vertrouwelijkheid van informatie.

5.2.2 Frame alignment

Centraal in deze indicator staat het frame dat de actoren hebben van het probleem zoals dat speelt in Rotterdam en op landelijk niveau. De alignment factor is de mate waarin een frame leidend is voor alle actoren in het netwerk.

Verschillende actoren spreken van het probleem als een concreet veiligheidsprobleem, met bijna een fysieke tastbare component. Zo verwoordt een geïnterviewde op het niveau van de centrale overheid het probleem als: *“Het netwerk, waar wij natuurlijk veel contact mee hebben, dat gaat heel erg over de dreiging goed in kaart hebben en, nou ja, die dreiging verminderen. Daar gaat het om ... Het gaat om dreiging weg te [sic] halen.”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019). Andere geïnterviewden maken het nog concreter: *“In principe zijn we er gewoon voor om aanslagen te voorkomen. Radicalisering in te dammen”* (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019) en *“In eerste instantie natuurlijk een veiligheidsprobleem. Dus ja, met onze aanpak willen we de kans op aanslagen verkleinen”* (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019). Toch zijn er ook andere stemmen hoorbaar: *“Het is dus het punt van de geweldsbereidheid of verkeren in een netwerk waar geweldsbereidheid is, het losweken uit dat netwerk en een nieuwe binding aan onze maatschappij te brengen, als dat kan.”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Het maatschappelijke aspect van het frame van het probleem komt hier meer naar voren. De meeste geïnterviewden zijn het erover eens dat er een tweedeling is te maken over de benadering van het probleem. Hiervoor worden verschillende termen gebruikt. Zo spreekt één van de geïnterviewden van actoren aan de repressieve kant of de preventieve kant. *“Nou, er zit meer een verschil waar in welke kant van het spectrum je zit. ... Meer repressieve [actoren] denken veel meer vanuit het dreigingsbeeld en als je veel meer naar de sociale kant gaat, naar de onderwijskant, dan heb je denk ik een ander frame”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019). Deze tweedeling wordt ook gemaakt aan de hand van actoren die werken aan veiligheid en actoren in het sociale en zorgdomein. *“Maar de rest van de partijen zit op zorg. ... Dat is het grappige aan die lokale aanpak en het casusoverleg. Je hebt zorg en je hebt veiligheid en in principe moet het elkaar dienen.”* (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019).

De geïnterviewden lijken zich allemaal bewust van het bestaan van die verschillende frames. Dat blijkt uit de volgende citaten. *“Het is gewoon wel veel meer verkokerd. ... de sociale kant en de onderwijskant moet nog heel erg uitgelegd worden waarom het belangrijk is dat je samenwerkt met de directie Veiligheid bijvoorbeeld”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019) en als het gaat over bijvoorbeeld een school die als actor wordt toegevoegd, *“Dus ja, ik zie hun ook als een speler in het hele pakket en zij zullen een iets meer afgebakende perceptie hebben op zo’n casus.”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Ook als een geïnterviewde direct wordt gevraagd of de verschillende percepties letterlijk worden benoemd in het casusoverleg dan is het antwoord direct ja. Dit gesprek vindt plaats op verschillende niveaus en niet enkel in het casusoverleg. Zo gaf een manager bij de centrale overheid aan: *“En daarin [aanpak van radicalisering] zijn allerlei partijen natuurlijk betrokken, met hun eigen rollen en verantwoordelijkheden en taken en het is heel verstandig om bij elkaar soms te zitten om ook dat uit te leggen en dat ook te weten van elkaar”* (persoonlijk gesprek, 12 april 2019). De actoren die zijn geïnterviewd spreken soms over de frames van andere actoren die, na het nagaan bij de betreffende actoren, niet altijd blijken te kloppen. Zo wordt er over één actor gezegd: *“weet je, meer zo’n soort frame [van een sociaal probleem] is het dan en niet van, goh, dit is een grote dreiging voor de nationale veiligheid. Nee, dat is echt een andere tak van sport”* (persoonlijk gesprek, 28 maart 2019). Evenwel geeft de betrokken actor, blijkens het eerder gebruikte citaat over de kans op aanslagen verkleinen (het persoonlijk gesprek van 4 juni 2019), dat deze actor er niet per sé zo over denkt.

De perceptie die een actor heeft wordt gecommuniceerd met behulp van beeld en taal. Hierdoor wordt er aanvullend op hoe de actoren de frames zelf beoordelen ook stilgestaan bij de definitiestelling van de meest relevante begrippen. Aangezien deze begrippen ten grondslag liggen aan het hart van de

discussie van een wicked problem (wat is nou echt het probleem?), wordt ook gekeken in welke mate de gebruikte definiëring overeenkomt met elkaar.

In de meest recente begrippenlijst van de gemeente Rotterdam worden de volgende kernbegrippen beschreven: activisme, extremisme, extreemlink, extreemrechts, gewelddadige jihad, polarisatie, radicalisering, terrorisme, terugkeerder, uitreiziger en weerbaarheid (Gemeente Rotterdam, 2019: 15-16). Al deze termen komen bij relevante actoren als de NCTV terug. De NCTV verzamelt alle definities op een daarvoor bestemde pagina op hun website.

Het meest relevante begrip om uit te diepen is uiteraard het begrip 'radicalisering', aangezien de aanpak van radicalisering de kern is van de samenwerking die centraal staat in dit onderzoek. De gemeente beschrijft het begrip als:

De groeiende bereidheid om diepingrijpende veranderingen in de samenleving (eventueel op ondemocratische wijze) na te streven en/of te ondersteunen die op gespannen voet met of een bedreiging kunnen vormen voor de democratische rechtsorde. Radicalisering is een proces. Dit betekent dat gedrag en uitingen in de tijd kunnen veranderen onder invloed van persoonlijke ontwikkelingen, interpersoonlijke processen, veranderingen in aanbod van radicaal gedachtegoed en veranderingen in (internationale) omstandigheden. Ook veranderen de mate waarin het gedachtegoed wordt beleefd en de bereidheid tot actie. (Gemeente Rotterdam, 2019: 16)

De NCTV omschrijft het begrip als:

Een proces van groeiende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Deze toenemende bereidheid kan leiden tot gedrag dat andere mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt, kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving en kan leiden tot het gebruik van geweld. ([Definitielijst NCTV], z.d.)

Hoewel de specifieke bewoording op enkele punten verschilt, zijn er enkele belangrijke overeenkomsten. Zo bestempelen beide actoren radicalisering als een proces. Daarnaast is het duidelijk dat dit proces kan leiden tot veranderingen in gedrag en dit gedrag uiteindelijk kan leiden tot acties die een bedreiging vormen voor de democratische rechtsorde.

Evenwel is er bij de overige begrippen meer verschil te zien. Bij de hantering van het begrip activisme heeft de NCTV het over de beïnvloeding van specifiek politieke besluitvorming en dat de gemeente het doel van activisme meer abstract houdt als 'veranderingen bereiken' (Gemeente Rotterdam, 2019: 15). De grens tussen activisme en extremisme, het bewust buiten de kaders van de wet opereren, wordt door beide actoren ook zo gehanteerd. Toch zit hier ook een nuanceverschil. Bij de gemeente wordt er gesproken over het buiten de wet acteren en in de definitiestelling van de centrale overheid worden deze acties benadrukt met: "in ernstige mate de wet te overtreden of activiteiten te verrichten die de democratische rechtsorde ondermijnen" ([Definitielijst NCTV], z.d.). Het nuanceverschil in de definiëring zit daarbij op de mate waarin de wet wordt overtreden, waarbij de gemeente acties mogelijk eerder bestempeld als extremisme dan de centrale overheid. Het verschil wordt nadrukkelijker merkbaar in de behandeling van de termen 'extreemlinks' en 'extreemrechts'. Bij de beschrijving van 'extreemrechts' wordt stilgestaan bij relevante kenmerken en heersende ideologieën van de extreemrechtse bewegingen in Nederland. Dit geldt ook voor de behandeling van het begrip door de centrale overheid. Bij extreemlinks wordt er door de gemeente direct ingegaan op linksextremisten, die buitenwettelijke middelen gebruiken om hun strijd aan te gaan voor extreemlinkse idealen. De centrale overheid benadert extreemlinks (en extreemrechts) als gebieden

die aan de uitersten *binnen* het politieke spectrum zitten en maakt vervolgens het onderscheid met linksextremisme, op basis van de grens die zoals beschreven bij het begrip extremisme. Voor wat betreft de termen jihad, polarisatie, radicalisering, terrorisme, terugkeerder, uitreiziger en weerbaarheid wordt er door de gemeente gebruik gemaakt van bronnen van de centrale overheid (Gemeente Rotterdam, 2019: 15-16). Hoewel er verschillende organisaties binnen de centrale overheid, waaronder de AIVD en SZW, als bron worden gebruikt komen deze beschrijvingen voor wat betreft inhoud overeen met de definiëring van de NCTV.

5.2.3 Vertrouwen

De notie van Sicilia et al. (2016: 23) over de cruciale rol van vertrouwen tussen actoren in relatie tot de kwaliteit van de samenwerking in een netwerk wordt snel duidelijk. Bijna alle geïnterviewden benadrukken vertrouwen als de meest belangrijke factor in het succes van de samenwerking. Zo geeft één geïnterviewde aan: *“Ik denk dat vertrouwen is cruciaal op alle niveaus, he? Dus dan praat je eigenlijk van de werkvloer tot aan de minister met de bestuurders. ... Hoe meer vertrouwen, hoe effectiever in mijn beeld ook het casusoverleg kan zijn”* (persoonlijk gesprek, 12 april 2019). Dergelijke opvattingen komen bij meerdere actoren terug. Zo geeft één geïnterviewde het volgende anekdote over de rol van vertrouwen in dit samenwerkingsverband:

Die basis van vertrouwen is cruciaal, want op het moment dat je die hebt, dan zegt zo’n gemeente ook wel van: we vinden het echt oervervelend dat dit gebeurt, want je brengt ons in een lastig parket, maar we gaan met je mee, want je zal het niet voor niets zeggen. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019).

In de gesprekken met de verschillende actoren van het netwerk in Rotterdam is dieper ingegaan op de mate waarin zij de individuele factoren van vertrouwen zoals geschetst in figuur 6 in het theoretisch kader herkennen. Deze factoren blijken in de interviews allemaal terug te komen. In algemene termen geven de geïnterviewden allemaal aan dat het vertrouwen in het netwerk hoog scoort, of zoals dit door één van de geïnterviewden mooi wordt verwoord: *“Dus wat dat betreft heb ik het gevoel dat we er niet alleen voor staan”* (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019). Dit gevoel krijgt bijstand vanuit alle geïnterviewden, dit blijkt onder ander uit de volgende uitspraken op zowel lokaal als centraal niveau: *“Aan de andere kant, als mensen uitspreken dat ze het vertrouwen hebben daar, dan weet je dat het er is en dat ze zich vrij voelen en als er ook wel eens een grapje gemaakt kan worden in een casusoverleg”* (20 mei 2019) en *“de signalen die ik krijg uit zowel Rotterdam als vanuit de lokaal adviseurs [van de NCTV] ... denk ik dat we een hele goede hebben met Rotterdam”* (persoonlijk gesprek, 12 april 2019). Als dit concept van vertrouwen met de geïnterviewden wordt uitgediept, dan blijkt ook dat dit vertrouwen sterk genoeg is om kleine incidenten en clashes tussen actoren op te vangen. Het vertrouwen in het casusoverleg nog wel eens op de proef gesteld kan worden, aangezien organisaties vaak op verschillende plekken verschillende belangen hebben. Zo maken verschillende actoren zowel deel uit van de interventies op (mogelijke) aanslagplannen, terwijl dezelfde actoren ook aan in het casusoverleg zitten om radicalisering tegen te gaan. De volgende anekdote illustreert een casus die zich afspeelt aan de kant van een onderzoek naar mogelijke aanslagplegers, waarbij er een link is met een ontwikkeling van een subject in het casusoverleg. De betrokken persoon mag hier niets over zeggen, maar doet een groot beroep op de vertrouwensrelatie:

Maar ik krijg vanuit de landelijke recherche gesouffleerd, er loopt een onderzoek. Het is embargo. Als we één ding niet willen, is dat die gasten gaan verhuizen. Regel dat. Ok en dan zit je in dat casusoverleg en dan zit de gemeente er opeens over: “we gaan die lui helpen met verhuizen”. Ja, dan kan ik niet zeggen: “er loopt een onderzoek”, want het is een embargo-onderzoek. [...] Het OM zit mij aan te kijken met een blik: als je één woord verkeerd zegt, dan hakken we je kop eraf. [...] Maar het enige wat ik nu kan zeggen is:

“ga die gasten niet helpen met verhuizen”. Nou, dan zegt die gemeente: “sorry, maar hoezo?” Ja, daar kan ik niks over zeggen. “Ja, we delen hier toch alles met elkaar?” Maar nu even niet. Nou en dan? Dat is het probleem. Dat is gewoon een probleem, want het is ook gewoon een vertrouwenskwesitie en dat vertrouwen is heel hoog. Alleen de gemeente wil in dit geval, in dit voorbeeld, even overal in meegenomen worden. “Waarom worden we niet meegenomen?” en bovendien, ik breng ze ook in een ongemakkelijke positie, hè? Want zo’n [...] casus zegt van: “ik wil verhuizen, help mij” en dan gaat de gemeente zeggen: “nee”. Dan breng je ook het onderzoek weer in gevaar. [...] Ik heb wel vaak gesprekken gevoerd en andersom ook de gemeente met mij hoor, dat zij met hun belang er niet uitkomen, of bij het OM of bij andere partners. Die gesprekken voeren we wel vaak met elkaar. Vertrouw me gewoon, weet je, want ik kan het niet zeggen, maar vertrouw me in dit geval. [...] Ja, uiteindelijk is dan in de landelijke media dat er zeven mannen worden aangehouden die met Kalasjnikovs bezig waren met de voorbereidingen voor de aanslag. Dan is er één en al opluchting, want dan kan ik dat in het casusoverleg zeggen. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019).

Als er dieper wordt gekeken naar de aparte elementen van vertrouwen zoals geschetst in het theoretisch kader komt elk element wel aan bod. Zo is het duidelijk dat actoren betrouwbaarheid in het netwerk, het rekening houden met elkaars intenties en belangen, hoog hebben zitten. *“Eigenlijk is het veel meer volgens mij dat, in zulke situaties, onze collega’s aan een half woord genoeg hebben”* (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019). Ook sprekend is de omgang met elkaars informatie en dat de intentie achter ‘moeilijk doen’ altijd goed bedoeld is:

Er is vertrouwen dat wij op een goede manier met vertrouwelijke informatie om kunnen gaan en daar wordt ook denk ik door alle partijen wel gezocht naar manieren hoe, binnen wat mogelijk is, om zoveel mogelijk te delen. Er zit niemand binnen dat overleg bijvoorbeeld [...] van: “nou, we gaan zo min mogelijk delen, of alleen wat echt, echt moet”. Daar is de wil wel om, nou ja, met elkaar in het belang van onze aanpak, ja, zoveel mogelijk, voor zover kan, te delen. (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019).

Overigens valt daarbij op dat enkele geïnterviewden het vertrouwen nu in vergelijking zien met de opbouw van het samenwerkingsverband in de afgelopen jaren en zo tot de conclusie komen dat het tegenwoordig een stuk sterker is. *“[andere personen] zaten in zo’n casusoverleg heel erg te schaken. Wat deel ik nu wel, wat deel ik nu niet, om zo de belangen van de eigen informatieorganisatie te behartigen”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019).

De geïnterviewden zijn het overtuigend eens over dat het netwerk maximaal scoort op de factor ‘uitblijven van opportunistisch gedrag’. Hierbij is specifiek ook aangegeven dat het om het gebruik van informatie kan gaan. Het volgende citaat illustreert deze overtuiging: *“Als je kennis deelt en als je dingen met elkaar bespreekt, inderdaad, dan is het voor het grotere belang. Dan is het niet voor een, waar jij dan mooi sier mee kan maken zullen we maar zeggen”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019). Een andere geïnterviewde komt hier soms heel direct mee in aanraking, waarbij een collega in dezelfde kamer naar informatie op zoek is die direct tot de beschikking staat van de persoon die in het casusoverleg deelneemt. Zelfs in deze situatie wordt het niet gedeeld, omdat dat niet past binnen de regels van het casusoverleg:

Nou, dat vertrouwen is er echt wel. Ik denk niet dat daar oneigenlijk gebruik van wordt gemaakt. Maar, het brengt mij zelf af en toe ook wel in een lastig parket, want ik kan soms met een collega in gesprek zijn over meneer X en die collega die zegt: “ja, maar ik heb te weinig informatie over zijn kinderen of te weinig informatie over zijn

reclasseringstraject” en ik [...] zie precies de antwoorden op de vragen die mijn collega zou willen hebben. Maar die kan ik natuurlijk niet met mijn collega delen. (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019).

De laatste factor, goodwill, blijkt verweven in de eerder gebruikte citaten uit de interviews. Goodwill wil zeggen dat de intenties van anderen goed bedoeld zijn en ligt ten grondslag aan opmerkingen over dat anderen erop vertrouwen dat elke actor informatie wil delen en niet zomaar iets achterhoudt. Toch blijkt het vertrouwen op enkele factoren mogelijk minder sterk. Bij enkele actoren komt het ‘nakomen van afspraken’ naar voren als een zwakker punt. Dit wordt duidelijk als minder aanwezig ervaren ten opzichte van de andere factoren:

Omdat je ziet dat sommige dingen wel gewoon eens in de vertraging raken en dat je [sic] mensen elkaar daar niet op de hoogte stellen daarvan. Dus de terugkoppeling ontbreekt dan. Het is dan niet erg dat het laat is, maar dan denk je van: hey, het komt niet. [...] Tja, het zit natuurlijk meer op onduidelijkheid over afspraken. Nee, ik zit nog even te denken aan voorbeelden, maar dit is eigenlijk het meeste, het grootste issue. (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019).

5.2.4 Sturing in aanpak Rotterdam

In relatie tot de waargenomen sturing in het netwerk wordt achtereenvolgens ingegaan op de vier strategieën van sturing in netwerken zoals benoemd in het theoretisch kader. Het is moeilijk een uitspraak te doen over de hoeveelheid sturing, het is immers zonder grondig cross-sectioneel of longitudinaal vergelijkend onderzoek niet mogelijk om uitspraken te doen over de hoeveelheid sturing die plaatsvindt. Er kan echter wel dieper worden ingegaan op de dominante sturingsstrategieën in het netwerk, als de sturingsstrategieën (zoals die op dit moment door de betrokken actoren worden gezien) met elkaar worden vergeleken. De vier types strategieën worden per stuk behandeld.

Strategieën gericht op de procesovereenkomst

Op de vraag of er gecodificeerde regels zijn voor zaken die het proces of de inhoud raken zijn de geïnterviewden er snel uit, er is weinig op schrift gesteld: *“Dus dat spel, hè? Dat wordt gewoon gespeeld [...] maar dat is wel, ja, dat werkt ook, dus het hoeft niet als je het opschrijft. Of codificeert. Dat hebben we niet gedaan”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Ook van de casuoverleggen zelf wordt geen verslag gemaakt. Regels die tijdens een overleg worden uitgesproken worden daarmee niet vastgelegd: *“Van het casuoverleg? Nee [...] Er wordt gewoon wel over het subject een verslag gemaakt, maar van verder niet”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019).

Evenwel zijn er wel enkele zaken op schrift gesteld. Zo is er sprake van een convenant dat jaarlijks wordt ondertekent. Dit document is als format door de NCTV beschikbaar gesteld en gebruiken de actoren die zich committeren aan het casuoverleg om te ondertekenen.

Partijen die hun handtekening zetten onder dat convenant, reclassering, justitie, politie, gemeente, enzovoorts, die zeggen eigenlijk tegen elkaar: ok, op het moment dat wij in het Veiligheidshuis zitten en we hebben het over radicaliseringscasuïstiek, dan delen wij alles. Dan delen wij vrijelijk de informatie die we hebben, ten behoeve van de persoonsgerichte aanpak of het plan van aanpak. [...] Het is goed dat het er is, want we geven duidelijk met elkaar weer: we hebben de intentie om open met elkaar te zijn. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019).

Het convenant is in beheer van het Veiligheidshuis en die dragen zorg voor de jaarlijkse bekrachtiging ervan. Dit gebeurt op het hoogste bestuurlijke niveau binnen de lokale overheid, het zogenaamde driehoeksoverleg: *“en dat wordt elk jaar opnieuw bekrachtigd door de driehoek. Dus dat is*

burgemeester, hoofdofficier en politiechef. Die zetten hun handtekening en die zeggen van: ok, wij gaan akkoord met deze mate van informatiedeling door die en die partners” (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019). Het blijkt daarnaast ook mogelijk om iemand tijdelijk toe te voegen: “Maar op het moment dat bijvoorbeeld een GGZ-psychiater zegt: “mijn cliënt is aan het radicaliseren en ik ga nu in het casusoverleg zitten”, dat gebeurt wel eens, dat kan en dat wordt hij als convenantpartner toegevoegd” (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019).

Naast het convenant is er ook nog sprake van een werkdocument. Dit werkdocument blijkt niet bij iedereen bekend en is, op het moment dat de interviews werden gehouden, wat enkele uitgangspunten van de lokale aanpak actueel houdt: *“dat is een onderlegger die we in de tijd hebben geschreven van dit zijn de uitgangspunten van het casusoverleg”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Het werkdocument is een vorm van een convenant, op lokaal niveau, waarin afspraken worden vastgelegd over de inhoud van de persoonsgerichte aanpak van radicalisering in Rotterdam. Daar komen ook enkele ambities over de samenwerking aan bod:

Toevallig hebben we net weer een concept gekregen over persoonsgerichte aanpak 2019 [...] Het Veiligheidshuis maakt dat dan en daar wordt inderdaad wel het frame besproken van goh, wie zijn de doelgroepen, waar doen we het allemaal voor, welke interventies zijn er, hoe vinden wij dat de samenwerking moet zijn, wie zijn de partijen, hoe zit het proces in elkaar? Dat kom in dat plan wel allemaal bod. (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019)

Toch bestaan er al langere tijd een grotere hoeveelheid regels in het netwerk, waarvan wordt verwacht dat iedere actor zich aan zal houden. Er zijn nadrukkelijk ongeschreven regels aanwezig die alle geïnterviewden wel op eenduidige wijze weten te benoemen: *“verder zijn er ook veel ongeschreven regels inderdaad, die de collega’s met elkaar de afgelopen jaren, tja, hoe moet je dat zeggen? Die duidelijk zijn geworden voor elkaar, zeg maar. Waar men naar handelt”* (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019). Het bestaan van deze regels wordt nadrukkelijk duidelijk als er een nieuw gezicht geïntroduceerd moet worden in het casusoverleg. Op de vraag of daar geschreven regels over zijn is het antwoord nee. Als er nieuwe personen deel gaan nemen aan het casusoverleg blijkt er een diepere complexiteit te bestaan in de observatie dat nagenoeg alle regels ongeschreven zijn. Mochten er plots veel nieuwe mensen aan moeten schuiven, dan kost dat het netwerk tijd en energie om weer op vlieghoogte te komen, aangezien de regels voornamelijk ongeschreven zijn.

Ja, is denk ik meteen inderdaad een punt van risico. Als er nu allemaal nieuwe mensen in zouden zitten, dan ja, dan denk ik wel dat er weer tijd en energie moet worden gestoken in dit soort ongeschreven regels met elkaar, ja, duidelijk te maken of daarnaar te gaan leven. (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019)

Andere actoren beamen dat dit op een dergelijke manier zal gaan en in enige mate daarvoor ook al is gebeurd: *“nou, hetzelfde wat ook bij mij is gebeurd. Gewoon dat we [sic] met het casusoverleg even wordt besproken wie ik ben en wat de regels zijn die erover zijn afgesproken”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019).

Voor wat betreft andere ongeschreven regels zijn die er ook voor wat betreft de overige zaken zoals gedefinieerd in de theorie. Zoals ongeschreven regels over hoe de actoren met elkaar omgaan bij conflicten:

Dat is geen geschreven regel, maar wel gewoon een afspraak die wij wel actief met elkaar hebben afgesproken. Soort ongeschreven regels, maar die, wel met elkaar gedeeld zijn. [...] Het is eigenlijk gewoon logisch vanuit je professionaliteit dat je eigenlijk

een gesprek met elkaar hebt. Dit is echt wel actief met elkaar besproken van: goh, omdat het, voordat ik er was zullen we maar zeggen, is het een keertje fout gelopen. (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019)

Daarnaast zijn er ook ongeschreven regels hoe men omgaat met het belang dat gepaard gaat met het uiteindelijke doel van het samenwerkingsverband en mogelijk, deels, voorbijgaat aan het individuele organisatiebelang: *“ja, dan wordt het altijd erg gewaardeerd als we één plan hebben en dat iedereen zich daaraan houdt. Dat is eigenlijk toch een ongeschreven regel geworden”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019).

Gelet op het bovenstaande kan er worden gesteld dat de samenwerking in dit netwerk vooral is gebaseerd op een set aan ongeschreven regels. Evenwel is het proces van samenwerken (en daarmee de regels op basis waarvan dat gebeurt) onderdeel van zelfevaluatie van het netwerk: *“dat proces moet je dan evalueren en dan met elkaar bespreken en kijken van hoe kan het dan beter. Daar maak je dan afspraken over”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Er is ook een ambitie om hier blijvend aandacht aan te besteden en meer te formaliseren:

Ja, we zijn wel bezig met een leermodule als het gaat om attitude, kennis en vaardigheden, waarin het nodige naar voren gaat komen. Dat zit deels ook in regels, in privacyregels, daar gaan we ze wel uitleren [sic] eigenlijk aan de deelnemers. (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019)

Strategieën gericht op het verkennen van inhoud

Binnen deze strategieën gaat het over de perceptie van de actoren over de mate waarin er wordt gestuurd op inhoud. Dit begint bij sturing op de creatie van een overkoepelende doelstelling en het actief koersen naar een heersend frame. Over de vraag of er wordt gestuurd over de overkoepelende elementen is het volgende citaat illustratief:

Ja, dat gebeurt best wel vaak, zeker bij gevoelige dossiers. Bij de casussen waar ik het eigenlijk over had. Die ex-gedetineerden bijvoorbeeld en ook nog wel de casuïstiek die landelijk ook aandacht krijgt. Lui die voor de rechter komen, waar de nationale pers zich mee bezig houdt en zo. Een burgemeester wordt dan opeens wakker van: dat is er eentje uit mijn gemeente. Even kijken wat mijn ambtenaren aan het doen zijn. Worden die ambtenaren natuurlijk wat gestrest van en die gaan dan alles uit de kast trekken om maar goede dingen te doen en dan moet je af en toe even met elkaar even van: “ho, ho, ho” en daar is de NCTV trouwens ook behulpzaam bij. Want die zeggen: “even pas op de plaats. Wat is nou de doelstelling van dit overleg? Wat willen we nou? Kom je vaak toch weer tot goede inzichten om heel even daarboven te hangen. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Er is ook een duidelijke aandacht om hier actief aandacht aan te blijven besteden in het netwerk: *“dus dat geheel van percepties op deze onderwerpen, die moeten we goed volgen. Op zijn minst”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019).

Als het gaat om sturing gericht op het bedenken van verschillende oplossingen, dan komt dit sterk naar voren in het netwerk. Eén van de redenen om samen rond de tafel te zitten is om ieders aparte mogelijkheden naar voren te brengen en holistisch naar een casus te kijken.

Ja, daar is het casusoverleg voor bedoeld, hè? Om te kijken: wat is de stand van zaken, gewoon, met het subject? Wat is de dreiging? Zijn er dingen die wij kunnen doen vanuit de verschillende rollen om de dreiging te verminderen, of om invloed uit te oefenen om

zaken te verstoren? Je kan het zo gek niet bedenken. Dat kan dus inderdaad via de gemeentelijke aanpak zijn, of ook gewoon de wijkagent langs te laten gaan. Het OM komt natuurlijk pas aan bod als we vaak wat verder zijn, maar ja, dat kan ook door een veiligheidscoördinator van een hogeschool in te schakelen om weer een gesprek met iemand aan te knopen. Op heel veel verschillende gebieden kan dat zijn. [...] En afhankelijk van wie je voor je hebt, ga je kijken van: waar kan ik invloed op uitoefenen? Wat heeft iemand nodig om weer verder te komen? Of is iemand al zover door geradicaliseerd dat het een kwestie is van iemand goed in de gaten houden van waar hij zich bevindt en wat voor netwerk hij om zich heen heeft en waar het werkelijk beïnvloeden van het gedachtegoed al bijna niet meer mogelijk is vanuit onze rol? (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019)

Hierbij wordt vervolgens toegewerkt naar een volgende stap waar iedereen achter staat: *“dat vinden we juist ook vervelend als dat gebeurt, omdat dan de acties niet zijn afgestemd [...] moeten we met z’n allen naar gekeken en op gekauwd hebben, voordat je zegt van: nou, dan gaan we dit en dat doen”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Deze manier van afstemmen van acties en om daarbij te spreken over elkaars middelen is iets dat elke geïnterviewde aangeeft als essentieel inhoudelijk onderdeel van het casusoverleg.

Dus en kijk daar waar kaders zijn is het natuurlijk anders, hè? Ook daarin kun je ervoor kiezen om meerdere rollen op zo’n casus te plakken. Dat kan natuurlijk prima. Wat dat betreft wordt dat ook wel begrepen dat de politie een andere zal hebben dan de gemeente, ook door de subjecten wordt dat begrepen, dat de reclassering een andere rol heeft dan die mevrouw van de gemeente, dus. Daarin kun je een beetje spelen, als je het maar onderling goed afspreekt. Dan is dat goed. Dus, ja, daar spelen wij mee en daar acteren we op. (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019)

Door enkele wordt hierbij ook nadrukkelijk naar de NCTV gekeken, omdat zij als actor op landelijk niveau daar brede ervaring mee hebben: *“is dan ook weer de rol van de NCTV om dat ook aan te zwengelen. [...] We zijn nou wel inderdaad heel erg bezig met werk en inkomen, maar zijn er niet nog andere gebieden waar we iets zouden kunnen?”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019). Ook een andere geïnterviewde geeft dit aan over de NCTV: *“Dat aanjagen, meedenken, wijzen op. Ja, dat is volgens mij wel een heel belangrijke rol, rollen, die wij moeten vasthouden”* (persoonlijk gesprek, 12 april 2019).

Een andere inhoudelijke sturing betreft de bewuste sturing op de beïnvloeding van frames van andere actoren aan tafel. Ook deze factor is aanwezig volgens de geïnterviewden. Eerder in deze paragraaf kwam een citaat uit een persoonlijk gesprek van 29 maart 2019 reeds aan bod, waarin werd gesproken over het werkdocument dat wordt opgesteld met en voor de betrokken actoren. Hierin komen verschillende frames letterlijk aan bod als het gaat om de probleemdefiniëring (om wie gaat het? Waar doen we het voor? Wat is er mogelijk?). In datzelfde interview geeft de geïnterviewde op de vraag of daar door de actor bewust op gestuurd het volgende antwoord: *“ja, zeker wel. [...] Daar probeer ik altijd wel veel invloed op uit te oefenen”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019). Andere actoren beamen dit over hun eigen acteren ook: *“Ja, dat benoem je, ja. Dat benoem je. Het kan wel eens zo zijn dat de ander dat niet ziet en door het dan te benoemen ... dan is er meer begrip. [...] Dus ja, dat doen we bewust”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019).

De geïnterviewden hadden het meest te zeggen over sturing op het verzamelen en managen van informatie. Dat heeft er alles mee te maken dat informatie het levensbloed is van het casusoverleg en, naast het bij elkaar brengen van verschillende maatregelen, de belangrijkste bijdrage van het casusoverleg aan het overkoepelende beleid: *“daarnaast is er ook veel sprake van informatie-*

uitwisseling tussen partijen, dat het wel vanzelf gaat en dat het weinig dat je er actief om moet vragen. Men bericht elkaar [...] als er wat speelt of wat signaleert” (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019). Dit is ook iets dat volgens de geïnterviewden duidelijk gegroeid is: “in 2015 is dat casusoverleg opgericht en toen was het natuurlijk nog heel erg zoeken van welke informatie deel je en wat was ieder zijn rol en ja, dat is wel een stuk duidelijker geworden” (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019). Ook al is die duidelijkheid er inmiddels meer, toch blijven er situaties bestaan waar informatie een knellende factor kan zijn in de samenwerking. Tijdens de behandeling van vertrouwen in paragraaf 5.2.3 werd er al een casus geschetst waarbij informatie niet kon worden gedeeld, ook al zou dat wel relevant zijn geweest. Deze barrières blijven bestaan en worden door andere actoren ook gezien:

Hetzelfde geldt dat voor de politie bijvoorbeeld, die heeft natuurlijk ook best wel eens informatie die zij gewoon nog niet kunnen delen in het casusoverleg, omdat daar soms nog te veel partners aan tafel zitten en [...] dan kan er ook gewoon gezegd worden: “dat kan ik op dit moment niet delen”. (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019)

Dus heel lang is dat wel een beetje boven de markt gehangen, van kunnen we wel delen, mogen we wel delen? Nou, op een gegeven moment zijn we wel over die drempel heen. Vervolgens ga je delen en dan is de vraag: wat gebeurt er dan met die informatie? Gaat dat dan zomaar alle kanten op, of? In Rotterdam leggen we het vast in een systeem. [...] Dat is gewoon een geautomatiseerd systeem. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Dat systeem wordt tijdens de casusoverleggen gebruikt om ‘real-time’ informatie in toe te voegen over inhoudelijke casuïstiek om zo het overzicht te bewaren:

Als bijvoorbeeld nieuwe informatie er nog niet in zit, dan wordt dat direct tijdens het casusoverleg wordt [sic] dat erin gezet. We hebben gewoon een notulist van het Veiligheidshuis, dus dat politie zegt: “joh, we zijn vanochtend nog langs geweest”, dan wordt dat onmiddellijk in het systeem gezet. (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019)

Het Veiligheidshuis wordt gezien als de beheerder van het systeem: “ja, het Veiligheidshuis ... kan mensen toegang geven met een account. Ja, het Veiligheidshuis is daar eigenaar van” (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019).

Naast enkel het delen van informatie in het casusoverleg blijkt dat actoren op allerlei momenten informatie met elkaar delen. Hierbij wordt ook assertief gedacht aan de belangen van de andere actoren. Dit is nadrukkelijk ook aanwezig in de relatie tussen de centrale en lokale overheid.

Maar die wel handig is voor een partner om in het achterhoofd te hebben als zij bijvoorbeeld bepaalde zoekslagen moeten gaan doen. [...] Dat deel ik dan vaak met de politie bijvoorbeeld, of met de gemeente. Dat is dan wel open natuurlijk, maar daar zouden ze zelf toch niet altijd even makkelijk bij komen, omdat ze dan andere zoekslagen moeten maken natuurlijk. (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019)

Wij krijgen vanuit de NCTV de weekberichten en de Signalementen, waarin soms wel eens zaken staan over Rotterdam. Aan de andere kan krijgen wij soms zelf ook signalen of zien we gewoon op een website van een organisatie dat er iemand komt spreken, dan denken wij: goh, wat is dat voor een type? Wat kunnen we daarvan verwachten? En dan via de lokaal adviseur vragen wij van: joh, hebben jullie daar informatie over? Kunnen jullie daar een duiding van geven? Zouden we ons daar zorgen over moeten maken? (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019)

Bovenstaande observaties rondom het sturen op actief delen en managen van informatie past weer bij het eerder aangehaalde convenant. Zoals eerder aangehaald zien actoren het convenant als een verbond waarin wordt afgesproken dat informatie vrijelijk wordt gedeeld. Bovenstaande observaties bevestigen dat beeld dat de actoren leven naar de intenties zoals die zijn vastgelegd in het convenant. De informatiecirkel is daarmee rond.

Ook voor wat betreft creatieve concurrentie zijn er weinig aanwijzingen dat daarop gestuurd wordt, er wordt niet hard gestuurd op het bedenken van verschillende ideeën bij verschillende concurrerende groepjes binnen het netwerk. Het is in de praktijk moeilijker onderscheid te maken tussen sturing op het bedenken van verschillende oplossingen en het daadwerkelijk hebben over concurrentie. Buiten het netwerk om zijn er signalen dat er wel sprake is van enige vorm van concurrentie. Zo wordt er voornamelijk buiten de grenzen van de samenwerking binnen Rotterdam gekeken om van elkaars ervaringen te leren: *“we hebben er allemaal baat bij als we leren van elkaars best practices, maar ook de fouten die je hebt gemaakt. Dus we bellen elkaar geregeld op, van: joh, welke ervaringen heb jij hiermee? Hoe heb je dit aangepakt?”* (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019). In die zin kan er gesproken worden van een vorm van concurrentie tussen de verschillende lokale aanpakken in Nederland.

Strategieën gericht op regelen

Er zijn meerdere samenwerkingsverbanden ingericht die aanhaken bij de aanpak van radicalisering. Centraal staat het casusoverleg, maar in Rotterdam zijn er ook nog het kernteam en het uitvoeringsoverleg. Deze overleggen hebben allemaal betrekking op de aanpak van radicalisering in de regio, maar kennen steeds een hoger abstractieniveau. Het volgende citaat maakt inzichtelijk wat het precieze verschil is:

Ja, dat zijn meer beleidsmatige overleggen waarin we trends proberen te zien, of fenomenen proberen te duiden, waar we tegenaan lopen. Kijk, in zo'n casusoverleg zijn we echt in zo'n persoonsgerichte aanpak bezig van een cliënt. [...] Kijk en in die andere overleggen kun je eens met elkaar [met] wat meer afstand van de materie kijken, kun je er een beetje boven gaan hangen. Kunnen we die beelden delen met elkaar van, ja, wat is er nu aan de hand op het moment. Hier gebeurt ook veel in het veld. We hebben, ja, op een gegeven kwamen de terugkeerders. Op een gegeven moment werd die situatie in het buitenland natuurlijk anders. Nou, goed. Daar moet je op anticiperen van wat moet je doen? We hebben dan gezegd van: “als er terugkeerders komen, met kinderen, dan moeten we ons daarop voorbereiden”. In die tijd, dat is alweer even terug hoor, hebben we ook een oefening gedraaid om eigenlijk droog te oefenen met fictieve casuïstiek. Dat soort simulaties hebben we opgezet, dus, dat kun je eigenlijk alleen maar bedenken buiten het casusoverleg en daar zijn die uitvoeringsoverleggen en kernteams voor. (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019)

Het kernteam is het overleg dat één stap groter is dan het casusoverleg. Hier zitten meer actoren bij en is vooral bedoeld om tussen gemeenten problematiek in de regio direct rond de gemeente Rotterdam te duiden: *“Nee, kernteam is ook breder dan alleen dit, hè? [...] ook nog andere gemeenten en het Veiligheidshuis”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019). In dit overleg komen voornamelijk de trends en ontwikkelingen aan bod die relevant zijn voor de regio: *“Daar hebben we dus hier lokaal dat zogenaamde kernteamoverleg ook voor georganiseerd, elke vier weken en nu komen die kernpartners bij elkaar om eigenlijk trends en ontwikkelingen te bespreken en daar leggen we dit dan ook neer”* (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019). Het uitvoeringsoverleg is weer de volgende trap en beslaat grotere regio's: *“Uitvoeringsoverleg is nog weer breder, daar zit de Jeugdbescherming ook weer bij en daar zit Goeree-Overflakkee, ik noem maar wat, een Langsingerland en Capelle zitten daar weer bij, die niet in een kernteam zitten”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019). Een laatste overleg tussen deze actoren in

beleidsverband vindt plaats op hoog bestuurlijk niveau, waar de bestuurlijke top met elkaar spreekt over het probleem en de (invoering van) het beleid: *“Op bestuurlijk niveau is het zo dat de burgemeester van Rotterdam soms ook aangehaakt is bij het bestuurlijk overleg met de ministerie van Justitie, de ministerie van Binnenlandse Zaken en de minister van SZW in het bestuurlijk overleg ‘aanpak jihadisme’”* (persoonlijk gesprek, 12 april 2019).

Er is daarnaast nog een venue waar de actoren elkaar ontmoeten om over de problematiek te spreken. In dit geval is dat de Taskforce Problematisch Gedrag en Ongewenste Buitenlandse Financiering. Deze wordt door één van de geïnterviewden als volgt besproken:

Dat is een taskforce waar meerdere ministeries bij elkaar [komen] om eigenlijk ongewenst gedrag en buitenlandse financiering waar ongewenst gedrag uit voortkomt, in eerste instantie het salafisme, om daar zeg maar de handen inéén te slaan en toen is ook al gezegd we gaan ‘duiding en advies’-teams oprichten, waar dus heel veel verschillende partijen bij elkaar zitten en [...] dan een duiding geven. (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019)

Direct daarna gaf de geïnterviewde ook aan dat er dus nu meerdere duidingen vanuit de centrale overheid kunnen komen, als product van de samenwerking vanuit verschillende actoren. Deze verschillende samenwerking komen ook voort uit de informatiebehoefte die er, ook lokaal, speelt. Dit was vroeger anders als het ging om het duiden van informatie: *“als gemeente werd je een beetje gedwongen om te shoppen bij verschillende organisaties zeg maar”* (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019).

Er zijn niet enkel connecties tussen netwerken in relatie tot de lokale aanpak van radicalisering in Rotterdam. Ook in het netwerk wordt er gestuurd op het maken van ad-hoc structuren binnen netwerken. Op de vraag of er ook aparte werkstructuren zijn ontstaan tussen de partners, zowel op centraal als op lokaal niveau, wordt bevestigend geantwoord: *“We hebben ook heel veel buiten het casusoverleg om echt heel veel lijntjes met elkaar. De gemeente met de politie het meest”* (persoonlijk overleg, 11 juni 2019). Deze lijnen bestaan op verschillende niveaus binnen de organisaties:

Die spreken wij natuurlijk op nationaal niveau ook, dat die gelinkt zijn en dat die ook met elkaar spreken, want ook dat ligt nog wel eens lastig om te realiseren, van dat met grote organisaties, hè? Van wat gebeurt er op lokaal niveau en wat gebeurt er op nationaal niveau en dat is voor ons allen een uitdaging. (persoonlijk gesprek, 12 april 2019)

Er zijn ook signalen dat er bewust is gestuurd om nieuwe lijnen tussen de actoren te creëren waar die nog niet eerder bestonden in de context van de lokale aanpak. De volgende anekdote maakt deze bewuste sturing duidelijk:

Het is een lokale aanpak, dus je ziet elkaar. Het is net een rondreizende familie, het is echt zo. Overal waar ik een afspraak heb buiten de deur, kom ik dezelfde mensen tegen. Dan weer die van de gemeente, dan weer die van het OM. Het is gewoon zo’n klein wereldje, dus wat ik ben gaan doen is ook buiten het casusoverleg om, bijvoorbeeld, heb ik een rondje gedaan langs alle leidinggevendenden van die mensen die in dat casusoverleg zitten. [...] Dus bij de gemeente heb ik gezegd: “wie is nou eigenlijk jouw baas?” Nou, die heet zus en zo. Die heb ik dan opgezocht en heb ik dan koffie mee gedronken, gewoon om eens te checken van: joh, wat vind jij ervan? Hoe wil jij dat die lokale aanpak eruit gaat zien en zo?” (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

De overtuiging van de relevantie van deze sturingsstrategie wordt door meerdere mensen gedeeld. Meerder actoren hechten er waarde aan dat deze contacten bestaan en dat deze bewust worden onderhouden:

Dus, in mijn optiek is dat cruciaal deze informele contacten ook bestaan en dat je elkaar ook op de hoogte houdt en dat je probeert met elkaar na te denken als het gaat over: hoe moeten we iets aanpakken, of wat is een knelpunt, zodat we dat ook met elkaar weer kunnen aanpakken. Dat wil niet altijd zeggen dat we op één lijn zitten. (persoonlijk gesprek, 12 april 2019)

Deze aparte contacten zijn niet enkel om elkaar snel te vinden. Op basis van deze contacten spreken actoren van bereidheid om elkaar binnen de eigen organisaties te helpen met drempels die de actoren mogelijk ervaren binnen hun organisaties. In die zin is er sprake van een bewuste bereidheid elkaar te helpen, omdat iedereen (inclusief het netwerk) daar baat bij heeft:

Nee, kijk ik doe zelf altijd het aanbod van goh, als ik eens een keer moet uitleggen van hoe dat nou precies zit, bijvoorbeeld met zo'n dreigingsniveau en waar het vanuit ons gezien belangrijk is dat wel de interventies worden gedaan, dan kom ik dat graag doen. Dus, dat is eigenlijk het aanbod wat ik verder doe. Maar de gemeente, of de directie Veiligheid, is zelf heel om daar dat goed over te brengen. (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019)

Overigens geeft dezelfde persoon ook aan dat er geen tot weinig gebruik wordt gemaakt van dit aanbod: *“Nee, het gebeurt eigenlijk niet, omdat de politie in Rotterdam dat zelf wel goed kan. Hetzelfde geldt voor de gemeente”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019). Enkele actoren kijken juist naar de NCTV als actor die betrokken is bij verschillende lokale aanpakken om daar een overkoepelend beeld van op te zetten. In deze zin duiden ze dat als rol die de NCTV, in dit netwerk dus het component van de centrale overheid, moet nemen: *“het is meer van de lokaal adviseur van Rotterdam het meedenken en het dwarsdenken en het proberen te verbinden. Ik denk dat dat het belangrijkste is op het gebied van de aanpak van radicalisering in Rotterdam”* (persoonlijk gesprek, 12 april 2019).

In de vorige sub-paragraaf werden al de contacten aangehaald die er bestaan tussen de verschillende lokale aanpakken om van elkaar te leren. Deze contacten tussen netwerken onderling zijn ook relevant en worden door meerdere geïnterviewden ook als zodanig bestempeld. De samenwerking tussen de lokale aanpakken is in de loop der tijd gegroeid. Dat zijn niet enkele de grote gemeenten, maar ook de nabijgelegen gemeenten:

Dat is het begin geweest dat prio-overleg, waardoor je in aanraking bent gekomen met de mensen die zich bezighouden met radicalisering en in het begin was dat alleen in het prio-overleg en nu kennen we de hele teams met elkaar en heb niet alleen ik [...] contact, maar ook de mensen die zich met casuïstiek bezig houden, mensen die zich met sleutelpersonen bezig houden. Er zijn heel veel contacten. Dus dat is ook positief en in G4-verband natuurlijk veel, maar ook met gemeenten als Delft, omdat het gewoon dichtbij is. (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019)

En ten slotte de samenwerking met andere gemeenten is natuurlijk van belang. Dus met Schiedam en Vlaardingen, waar de lokaal adviseur veel mee bezig is. Om die erbij te betrekken en uit te wisselen en te zorgen dat die regionale samenwerking bij Rotterdam-Rijnmond zo goed mogelijk wordt vormgegeven. (persoonlijk gesprek, 12 april 2019)

Vooralsnog zijn er enkel indicaties dat deze samenwerking kan worden bestempeld als het delen van informatie en kennis:

Het is nu ook niet meer zo nieuw, maar het komt min of meer op hetzelfde neer. We hebben allemaal dezelfde uitdagingen. Bij de één speelt het ene misschien wat meer dan bij de andere. We hebben er allemaal baat bij als we als we leren van elkaars best practices, maar ook de fouten die je hebt gemaakt. Dus we bellen elkaar geregeld op, van: "joh, welke ervaringen heb jij hiermee? Hoe heb je dit aangepakt?" (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019)

Evenwel blijven er onduidelijkheden bestaan over bepaalde onderwerpen die tussen wal en schip vallen als het gaat om de verschillende netwerken die zich bezighouden met de aanpak van radicalisering of de verschillende actoren daarbinnen:

Maar wij als gemeenten hebben ook niet een soort van checklist of wij zijn ook niet een vraagbaak, we kunnen alleen adviseren van: doe het goed onderzoek, past iemand bij de doelstelling die je hebt als organisatie. Er is ook een vraag naar boven gekomen aan wie kunnen dat soort organisaties dat nou wel vragen? Wie is er voor de burgers? Of voor de religieuze organisaties? Dus van, hè? Voor hun vragen een soort vraagbaak over de duiding of dat een partij hun daarbij kan helpen. Ja, dat is niet de NCTV. ESS geeft aan dat ze dat ook niet zijn. Wij als gemeente zijn ook geen duidingsclub. Politie lijkt me ook niet echt hiervoor de partij. Dus eigenlijk is er dan niemand bij wie ze terecht kunnen als ze wel van goede wil zijn en eigenlijk een soort check willen laten doen. (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019)

Strategieën gericht op connecties

Iedereen lijkt het erover eens dat gemeente eigenaar is van het probleem en dat het Veiligheidshuis de eigenaar is van het proces van de samenwerking: "ja, dat is het Veiligheidshuis. Inhoudelijk hebben die geen rol, maar die managen inderdaad het proces. Daarom ook [de aanduiding] 'procesregisseur'. De procesregisseur van het Veiligheidshuis is voorzitter van het casusoverleg" (persoonlijk gesprek, 28 maart 2019). Een andere beschrijving van hun acteren in het overleg onderstreept dit:

Die doen het al jaren en jaren en die zijn ook heel bekwaam en dat zie je aan alles en dat merk je ook. Dus die weten ook precies van nu even op de rem, even gasgeven, even... ja die kennen die momenten heel goed. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Volgens alle actoren in het netwerk kunnen actoren actief worden gekoppeld en ontkoppeld aan het netwerk. Dit is in het verleden ook gebeurd. Bij de oprichting van de casusoverleg heeft Rotterdam direct de centrale overheid benaderd om mee te denken: "we hebben daar direct ook de NCTV natuurlijk betrokken en gezegd van: "ja, we willen dit gaan doen". Dit is onze structuur die wij in gedachten hebben" (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Ook op lokaal niveau wordt er bewust gestuurd op het betrekken van relevante actoren: "we hebben met de scholen wel actief contact gezocht. De grotere scholen. [...] Maar de grotere scholengemeenschappen, daar hebben we al actief verbinding mee gelegd met de veiligheidscoördinatoren (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Het koppelen zelf kan op verschillende manieren gebeuren. Het toevoegen kan op verschillende manieren gebeuren, het is niet dat één actor verantwoordelijk is voor de toevoeging. Uit de volgende anekdote komt een geval aan bod waarbij één actor een andere uitnodigt om deel te nemen, maar dat dit niet onder de radar gaat. De andere actoren blijken zich zeer bewust van de toevoeging en duwen dan ook terug om zichzelf van de relevantie te verzekeren. Dit vormt een mechanisme van borging dat zelfs in het geval van een onbewuste koppeling er bewust mee wordt omgegaan:

Vorig jaar bijvoorbeeld, meerdere keren gehad dat er vanuit de lokale GGZ hier rechtstreeks bij het Veiligheidshuis meldingen werden gedaan. Dus, het was niet die GGZ-medewerker die naar de gemeente ging of naar de politie. Maar die wist gewoon rechtstreeks de voorzitter van het casusoverleg te vinden. Dan zegt die voorzitter: nou ok, prima. Ik zet jouw naam tijdelijk in het convenant. Jij tekent en dan kom je er gewoon bij zitten en vervolgens zie je dat dus de gemeente, het OM [...] dat die eerst allemaal vragen hebben, van: wie ben jij? Wat is jouw rol bij die GGZ-instelling? Had je het niet op een andere manier kunnen doen, weet je wel? Dat is wel grappig om te zien. Want die mensen vinden het vaak wel spannend. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Het eerder aangehaalde convenant vormt de basis voor de samenwerking, aangezien in dit document de intentie wordt ondertekend (en jaarlijks wordt vastgesteld) door de betrokken actoren. Het actief koppelen van actoren wordt daarmee ook vastgelegd: *“convenant kon er op worden aangepast, daar wordt GGZ bij betrokken”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Er is een gerichte betrekking op basis van de inhoud waarom iemand actief betrokken wordt, zoals bij een partij die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een maatregel: *“Ja, de IND sluit bijvoorbeeld vaker aan. Dat heeft te maken met dat intrekken Nederlanderschap [...] Dat heeft te maken met dat intrekken Nederlanderschap en ook DT&V sluit bijvoorbeeld aan”* (persoonlijk gesprek, 28 maart 2019).

De geïnterviewden geven ook aan dat actoren kunnen worden ontkoppeld aan het netwerk. Deels gebeurt dat al, aangezien er in het kader van informatiedeling en vertrouwelijkheid bewust wordt gestuurd om actoren wel of niet aan te laten sluiten. Dit is ook al aangehaald bij de beschrijving van de strategieën van sturing die zijn gericht op het verkennen van inhoud. Anderzijds is het zo dat actoren aangeven het nog niet bewust hebben meegemaakt dat actoren op een hoger abstractieniveau worden ontkoppeld: *“partijen eraf... Ja, dat heb ik nog niet echt gezien”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019).

Weinig geïnterviewde personen geven een indicatie van het mobiliseren van de middelen van een ander. Uit één interview blijkt dat er wel signalen zijn die wijzen op een sturing daarop:

Hetzelfde geldt ook voor Rotterdam toen ze aan de slag gingen met de lokale aanpak, die hebben gewoon een programmateam met financiële middelen en personeel die op radicalisering zitten [...] De betrokken lokaal adviseur van de NCTV heeft dat heel erg aangejaagd natuurlijk. (persoonlijk gesprek, 28 maart 2019)

Als het gaat om coalities geeft één van de geïnterviewde aan deze niet te zien in de samenwerking. Wel dat er ruimte is voor andere invalshoeken en gezichtspunten. Een andere interviewde geeft echter aan op de vraag of die persoon actief stuurt op die coalitievorming wel aan dat dit zo is. De sturing heeft daarmee iets subtiels en de percepties hierover botsen. Dit blijkt uit de volgende citaten:

Nou, ik ervaar het niet zo, dat dat coalities zijn. Er is altijd ruimte ook voor andere gezichtspunten, dus die discussie, dat is niet altijd zo dat er blokken ontstaan. Of, het is natuurlijk wel zo dat er wordt samengewerkt, gewoon, dat is meer positief. Dus, het is ook maar hoe je het benadert, hè? [...] Nee, ik zie niet dat daar bepaalde blokken ontstaan of iets dergelijks. (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019)

Ik sluit ook wel eens bondjes af en toe met de politie, om dingen voor elkaar te krijgen [...] Het ligt er maar net maar aan waar je je invloed wil uitoefenen of waar ze je nodig hebben. Maar ja, dat gebeurt ook onderling. Ja. OM en politie zitten natuurlijk ook altijd dicht tegen elkaar aan geplakt. (persoonlijk gesprek, 28 maart 2019)

Er is in het samenwerkingsverband duidelijk sprake van sturing op het mediëren van conflicten. Er is nadrukkelijk geen sprake van een externe mediator: *“nee, nee, voor zover ik weet wordt er geen mediator bijgehaald. Volgens mij is dat ook niet echt helemaal uitgesproken”* (persoonlijk gesprek, 28 maart 2019). Hoewel het ontbreken van een mediërende functie als aparte rol ontbreekt, zijn er wel ongeschreven regels hoe hiermee wordt omgegaan. Er wordt samen over gepraat en als dat niet lukt wordt er opgeschaald binnen de eigen organisaties: *“we hebben ook wel situaties gehad waarbij het wel net even anders ging dan dat was afgesproken. Dan schalen we het op en dan hebben we het erover”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Er wordt wel actief gestuurd op het signaleren hiervan: *“en daar waar het schuurt, dan benoemen we dat ook gewoon [...] zodat anderen daar bewuste van worden als het een beetje raar loopt”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Dezelfde actoren gaan dan op hoger niveau om de tafel. Vooralsnog leidt dit tot gewenste oplossingen om samen verder te kunnen:

Ja, dan schuurt het ook wel eens. [...] want ik zeg altijd maar: “dan geldt ook zacht op de relatie en hard op de inhoud, vanuit beide kanten”. En dan, uiteindelijk, kan dat misschien op een hoger niveau beslist worden wat de definitieve keuze zal zijn om A of B te doen, of weet ik veel wat. (persoonlijk gesprek, 12 april 2019)

Wanneer noodzakelijk zijn er ook andere maatregelen die getroffen kunnen worden (en zijn gedaan) bij conflicten. Het voorbeeld dat door meerdere geïnterviewden wordt aangehaald is de zogenoemde ‘terugspoelsessie’. Dit is een evaluatie van een casus, waarbij wordt teruggekeken en er vanuit verschillende invalshoeken en rollen wordt gesproken over het acteren in de casus. Het doel hiervan is om de tijdlijn van de casus uiteen te zetten en om begrip te krijgen voor elkaars rol, belangen en afwegingen.

Die casuïstiek hebben we wat we dan noemen een ‘terugspoelsessie’ in gedaan. We hebben gezegd: “we hebben die acties uitgezet”. Dan vervolgens zie je een soort periode waarin eigenlijk niet is gebeurd dat wat is afgesproken, daar zijn we dan vervolgens achter gekomen en waar lag dat dan aan, weet je wel? En die verkenning van waar dat nou aan lag, hebben we dan gedaan met die ketenpartners erbij en ook management van die organisaties erbij en daar zijn ook verbeterpunten op afgesproken. (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019)

Het kernteamoverleg, waar eerder over is geschreven, kan dan naast het bespreken van bredere problematiek, trends of ontwikkelingen ook worden gebruikt om conflicten te bespreken. Conflicten kunnen dan ook botsende percepties zijn en daar wordt ook op die manier aandacht aan besteed. Door het inzichtelijk krijgen van elkaars beelden en daar op hoger abstractieniveau over te spreken wordt er geprobeerd om gedrag kenbaar te maken en te beïnvloeden:

Daar hebben we dus hier lokaal dat zogenaamde kernteamoverleg ook voor georganiseerd, elke vier weken [...] en daar leggen we dit dan ook neer. Van: “joh, in die casus zitten we niet met een gemeenschappelijke visie, we zitten met tegenstrijdige belangen, hoe komen we daar nu uit met elkaar?” Het mooie is dat dat tot nu toe altijd lukt. Je benoemt het gewoon, van: “joh, ok, wat is nou? Waarom doe je nou zo spastisch? [...] Dan is dat op tafel. Dan kun je ook zeggen: “ok, maar dan gaan wij als we dat weten, dan zullen we ons daar een beetje naar voegen, weet je en dan kun je elkaar ook heel makkelijk [vinden]. Maar je moet het wel uitspreken. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Het belang hiervan is voor de geïnterviewde meer dan duidelijk. Over hetzelfde onderwerp geeft de persoon aan dat hij kennis heeft over dat het bij andere casusoverleggen is misgegaan op dit onderwerp:

Ik weet niet precies welke dat zijn, maar ik ken er ééntje in ieder geval, waar dat soort dingen dus niet uitgesproken worden [...] Die zitten in een casus en dan gaat één partij ineens linksaf, terwijl de rest rechtsaf gaat [...] Maar het wordt niet helder waarom die linksaf gaat, dus dan krijg je [complexiteiten]. Dat geeft gedonder. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Er kan worden gesteld dat er in het overleg actief wordt gestuurd op het weghalen van belemmeringen voor de samenwerking. In het kader van vertrouwen en strategieën van sturing gericht op het verkennen van inhoud is al nader ingegaan op de grootste drempel van het casusoverleg, het delen van informatie. Er is een hoge mate van betrouwbaarheid van informatie en elke actor kent de nodige drempels voordat dit kan worden gedeeld. Gelet op de toenemende mate van vertrouwen en de rol die vertrouwen volgens de geïnterviewden speelt in het delen van informatie (en daarmee het weghalen van drempels) is het niet verwonderlijk dat hier actief op is gestuurd.

Vooralsnog was er geen aanleiding om aan te nemen dat de huidige samenwerking nieuwe redenen voor het aangaan van samenwerking gaf, afgezien van het nut dat het opdoen van nieuwe contacten tussen organisaties met zich meebracht. Het is echter zo dat er nieuwe problematiek opduikt die voldoet aan dezelfde kernmerken als de aanpak van radicalisering binnen jihadisme. In dit zin wordt er wel actief nagedacht of deze samenwerking daar toereikend voor is, of dat er andere samenwerkingen (met doorgaans dezelfde actoren) nodig zijn:

Het is meer als een nieuw fenomeen zich [sic] op popt. In de gemeente Rotterdam bijvoorbeeld hadden we pas een aantal arrestaties op het gebied van rechts-extremisme. Dan heb je wel weer een nieuwe grond zullen we maar zeggen, dan wordt wel de vraag gesteld van: “goh, gaan we dat nou ook in het casusoverleg doen of, weet je, houden we dat erbuiten?” Want formeel is het alleen maar jihadisme. (persoonlijk gesprek, 28 maart 2019)

5.2.5 Gepercipieerd succes van de multi-level governance

Afsluitend voor deze casus wordt het gepercipieerde succes van de samenwerking in het netwerk van Rotterdam in kaart gebracht. Aan elke geïnterviewde is gevraagd hoe hoog zij de samenwerking vinden scoren op de ladder van Hovik & Hanssen (2015) die in het theoretisch kader uitgebreid aan bod komt. De meeste geïnterviewden schatten de positie van het netwerk op de ladder ergens tussen de derde en vierde trede. Er is geen partij die aangeeft dat er sprake is van het hoogste niveau van samenwerking. *“Nou, ik denk toch wel een beetje zo op de scheidslijn van 3 en 4. Gedeeld eigenaarschap is misschien. Ja, sommige dingen daar is Rotterdam geen eigenaar van, dat zijn wij zelf. Bijvoorbeeld intrekken Nederlanderschap of de Paspoortwet”* (persoonlijk gesprek, 12 april 2019). Een ander citaat dat deze inschatting ondersteunt: *“dan zou ik het zetten op niveau 3 en dat heeft voornamelijk te maken met dat we natuurlijk wel gescheiden middelen hebben van elkaar. [...] Het is wel iedere organisatie op zich”* (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019).

Een belangrijk element van de ladder is de mate waarin er gedeeld eigenaarschap wordt ervaren in relatie tot verantwoordelijkheid voor het probleem en de mate waarin er gedeeld eigenaarschap wordt ervaren over de beleidsplannen en -maatregelen die in het samenwerkingsverband ontstaan. Deze factoren passen respectievelijk bij niveau drie en niveau vier op de ladder. Het gedeelde eigenaarschap inzake de verantwoordelijkheid wordt door elke geïnterviewde ook zo ervaren. *“Er wordt natuurlijk al gedeeld probleem-eigenaarschap ervaren. [...] Het wordt wel echt als een gezamenlijk probleem gevoeld, ja. [...] Het is zeker niet zo ieder voor zich in die casus aan de slag gaat”* (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019). Echter, waarom niemand voor de hoogste trede gaat ligt eraan dat er nog steeds harde

scheidingen blijven tussen organisaties en hun verantwoordelijkheden, middelen en mogelijkheden. Het volgende citaat ondersteunt deze uitspraak:

Daarbij is het wel zo dat bij ons in het casuoverleg, dat iedereen zich eigenaar voelt van de problematiek die er is. Dat wel goed wordt gekeken van welke partner is nou hier aan zet en is dat inderdaad de juiste inzet en de dingen die twee partners bijvoorbeeld doen buiten, bijten die elkaar niet? Maar, wegens het ontbreken van gezamenlijke middelen is het drie. (persoonlijk gesprek, 29 maart 2019)

Als er nadrukkelijk wordt gekeken naar de samenwerking tussen de centrale overheid en de lokale overheid komt dezelfde constatering bij enkele van de geïnterviewden naar boven: *“ik denk dat we heel erg het gevoel hebben dat we gezamenlijk voor een opgave staan, waarin we ieder vanuit onze eigen rol proberen daar een bijdrage aan te leveren”* (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019).

Echter, niet iedere actor in het netwerk ziet dit op eenzelfde manier. Daarbij wordt er voornamelijk naar het netwerk gekeken als een horizontaal netwerk, waarbij de actoren op centraal niveau een meer adviserende of ondersteunende taak hebben:

Ik vind wat dat betreft de NCTV, om die als eerste te noemen, een geweldig goede adviseur. In dit geval het dan om een specifieke medewerker, hè? [...] Maar ik vind de lokale adviseur van de NCTV in onze aanpak heel goed, omdat die medewerker precies op de juiste momenten met de juiste interventies komt, van: “denk eens daaraan, denk eens daaraan, hebben jullie wel een aan die maatregel gedacht?” Maar nee, het gedeeld eigenaarschap, nee. Dat laat de NCTV in ieder geval echt bij ons. [...] Eigenlijk alle rijkspartijen, om het zo maar te zeggen, die participeren, die zitten niet in dat gedeelde eigenaarschap. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Door de verschillende opvattingen over het eigenaarschap blijkt al uitgesloten dat het hoogste niveau van samenwerking behaald wordt. Op het derde niveau moet er volgens de theorie duidelijk sprake zijn van bewuste sturingen op gedrag van actoren, waardoor verschillende beleidsmaatregelen niet gaan overlappen of botsen. Enkele geïnterviewden komen daarbij met concrete voorbeelden dat dit wel is gebeurd, met name als het gaat over bepaalde maatregelen die de centrale overheid kan instellen ten opzichte van het beleid van de lokale overheid.

Dat is natuurlijk rijksbeleid, dat is de verantwoordelijkheid van de minister ook. Die pakt hij gewoon en dat is logisch. Daar hebben wij het mee te doen. [...] Er is wel door de burgemeesters, door de G4 [...] een brief gezonden aan de ministers om daarover, ja, iets aan te geven. Van ja, weet je, is dat nou allemaal wel zo handig? Maar je ziet beleid van het Rijk is volhardend en wordt zo doorgezet. Nou, ok. Wij accepteren dat natuurlijk. We moeten wel. [...] Ja en dan kan je krachten hebben die tegen elkaar in werken. Dat zie je in ander beleid ook wel eens. Daar moeten wij gewoon mee omgaan. Dat is wat het is. Dan kunnen we niet zeuren, dus dan moeten wij door. Maar ja, ingewikkeld is het wel. (persoonlijk gesprek, 20 mei 2019)

Wat we soms ook terugkrijgen is natuurlijk wel eens de spanning tussen het nationaal beleid en het lokaal beleid, als je bijvoorbeeld praat over de lokale aanpak en de intrekking van het Nederlanderschap. Ja, het Nederlanderschap intrekken is een nationale bevoegdheid van ons ministerie. [...] Ja, dan vervalt het Nederlanderschap van deze betreffende persoon en dan vervallen ook allerlei voorzieningen op lokaal niveau. De persoon raakt gedemotiveerd en dan zeg je van: “ja, we waren net goed bezig met de lokale aanpak en dan gebeurt dit”. (persoonlijk gesprek, 12 april 2019)

Het is wel zo, voorbeelden blijven beperkt tot individuele gevallen of incidenten. Het is duidelijk dat de actoren in het netwerk zich hiervan bewust zijn en dit, zoveel als mogelijk, willen mitigeren. Er is dus geen sprake van structurele botsingen in beleid, maar er wordt actief gewerkt aan het signaleren en voorkomen ervan: *“de bedoeling is het complementair te laten zijn, maar dat lukt niet altijd en daarover voeren wij natuurlijk soms wel het gesprek”* (persoonlijk gesprek, 12 april 2019). Zo ook: *“daar probeer je gewoon met elkaar uit te komen. [...] Dan loop je soms aan tegen de rollen die je hebt en de bevoegdheden en de informatie die je niet mag hebben”* (persoonlijk gesprek 4 juni 2019).

Er is een laatste kanttekening te maken bij het gepercipieerde succes en dat is dat er niet op elk moment sprake is van dezelfde opvatting. De opvatting wordt bepaald door een bepaalde politiek-bestuurlijke realiteit die de context zodanig kan veranderen, dat de actoren binnen het samenwerkingsverband ook anders gaan acteren. Dit gaat niet onopgemerkt, want dit heeft merkbaar invloed op de perceptie van het succes van de samenwerking. Het gepercipieerde succes van de samenwerking is daarmee enigszins vloeibaar:

Dus we hebben die lokale aanpak voor dat betreft goed in de vingers, maar voor 80 procent is dat. Die van 20 procent zijn we nog niet zover. Er is wat synergie, maar dat is het dan wel en die 20 procent kan ik nog wel typeren. Dat zijn namelijk de politiek gevoelige cases. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Als dieper wordt ingegaan op die 20 procent, dan wordt duidelijk dat dit casuïstiek is waar de formele verantwoordelijkheden van enkele betrokken actoren niet meer bestaan, deze actoren als zodanig minder betrokken zijn en zich daarmee minder eigenaar voelen. De volgende anekdote maakt dit duidelijk:

Om ze te typeren, waar we nu erg tegenaan hikken zijn de ex-gedetineerde jihadisten, zijn dus terugkeerders en veroordeelde jihadisten, die uit de regio [...] die echt met aanslagplannen bezig waren. Die gasten hebben hun tijd uitgezeten, zijn nu gewoon afgestraft, keren terug in de samenleving. Ja, de gemeente is verantwoordelijk, want wij hebben niks meer. [...] Dus gemeente, veel succes en we gaan jullie wel helpen waar het kan. Ja en dan zie je dat de gemeente natuurlijk denkt van: oh shit, als zo'n figuur nu, weet ik veel, schietend door een winkelcentrum gaat, dan dragen wij de verantwoordelijkheid. Dan gaan ze toch proberen op één of andere manier om de bal terug te leggen en dan zie je dat die synergie, of dat gedeelde eigenaarschap als het ware, brokkelt dat, op dat soort casuïstiek, wel een beetje af. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

5.3 Case 2: samenwerken in de lokale aanpak van Delft

Op gelijke wijze als bij de casebeschrijving in paragraaf 5.2 wordt in deze paragraaf de case van de aanpak van radicalisering in de gemeente Delft uitgewerkt. Per indicator wordt met behulp van de gewonnen data geduid in welke mate deze indicator aanwezig is in deze case. Waar noodzakelijk wordt de theorie uit hoofdstuk 2 (Theoretisch kader) aangehaald om de beschrijving van de indicator in de juiste context te plaatsen.

5.3.1 Actoren in het netwerk

Evenals bij paragraaf 5.2.1 worden eerst de relevante actoren in dit netwerk in kaart gebracht. Hierbij zal gerefereerd worden naar deze paragraaf om herhaling te voorkomen. Ook in Delft bestaat de kern uit de samenwerking tussen gemeente, politie en het Openbaar Ministerie. Het Veiligheidshuis Haaglanden faciliteert het casuoverleg en zit dat ook voor. Er zitten enkele actoren 'semi-vast' aan tafel, volgens dezelfde benadering van het begrip als wordt gebruikt bij de casebeschrijving van

Rotterdam. Voor Delft zijn dit de reclassering, Raad voor de Kinderbescherming en Jeugdzorg. Uiteraard is het ook in dit netwerk mogelijk om tijdelijk deel te nemen door een partij die niet direct bij de voorgaande actoren hoort in het geval deze partij een noodzakelijke visie op de casus kan geven. Hierbij kan gedacht worden aan scholen of zorginstellingen, die een signalerende functie hebben. Vanuit de centrale overheid is de NCTV op eenzelfde wijze als in Rotterdam aangesloten. Dat wil zeggen dat ze aansluiten als het in de rede ligt om aan te sluiten, bijvoorbeeld als er sprake is van het treffen van maatregelen die op nationaal niveau worden genomen waar over meegedacht moet worden. Hoewel de NCTV het vaakst aansluit en de beleidsverantwoordelijkheid op nationaal niveau (gedeeld) draagt, kunnen ook hier andere actoren van de centrale overheid aansluiten wanneer daar in relatie tot de uitvoering van hun taken een noodzaak voor is.

5.3.2 *Frame alignment*

Centraal in deze indicator staat het frame dat de actoren hebben van het probleem zoals dat speelt in Delft en op landelijk niveau. De alignment factor is de mate waarin een frame leidend is voor alle actoren in het netwerk.

In Delft kan de benadering van het probleem grofweg in dezelfde verdeling worden gezien als bij de casebeschrijving van Rotterdam. Dat wil zeggen dat er een tweedeling te maken is tussen een repressieve en preventieve kant, die overeenkomst met respectievelijk de benadering van een veiligheidsprobleem of een sociaal/zorg probleem. Dat er actoren in het netwerk zitten die het als een veiligheidsprobleem zien kan worden ondersteund met de volgende citaten:

Voor mij. In wat ik zie in wat het speerpunt van het casusoverleg is, daar staat veiligheid altijd voorop. Vanuit daar wordt ook geredeneerd. Vanuit daar worden de doelstellingen geformuleerd. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019).

Nee, ik denk dat je al deze partijen nodig hebt om ervoor te zorgen dat Nederland veilig blijft en een ieder gewoon, ja, goed kan en dat de maatschappij goed blijft en normaal en fijn en veilig blijft functioneren. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

Andersom blijkt uit de volgende citaten dat ook het sociale perspectief op het probleem nadrukkelijk aanwezig is:

Nou, vooropgesteld. Je hebt eigenlijk hetzelfde doel, want je wil eigenlijk allemaal inderdaad meer zicht krijgen en eigenlijk het liefst dat iemand niet meer besproken wordt, omdat het zo goed gaat met diegene. Onderdeel van de maatschappij. Geen zorgen meer rondom radicalisering, of andere vormen van extremisme. Dat is uiteindelijk het doel en ik denk dat alle partners die daaraan tafel zitten dat ook wel willen. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Maar ze hebben ook echt gewoon een andere pet op dan de gemeente en wij zitten vele meer inderdaad op resocialiseren op, nou ja, mensen betrekken bij de maatschappij. [...] Nou, we willen heel graag inderdaad iedereen ook echt onderdeel wordt. Werken of een opleiding volgen, dat zorgt ook dat je veel meer binding krijgt met de maatschappij, dus dat zijn voor ons ook best wel belangrijke doelen om gewoon met mensen aan te gaan werken. Terwijl, ja, een politie heeft gewoon ook een ander takenpakket. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Dat is hier een heel duidelijk voorbeeld van, dat je ziet dat je beide nodig hebt en je ziet in de plannen van aanpak zie je dat er ontzetten veel, zeker als je kijkt naar lange termijn doelen. Die gaan over iemand stabiliseren, iemand een gezond

toekomstperspectief, hè? Binding met iemand creëren. Een gezond netwerk. Dat zijn toch relatief zachte doelen. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

Er lijkt toch ook sprake van een bewustzijn over een actieve verandering in de benadering van het probleem.

Ik denk ook dat die definitie in de [de] afgelopen vijf jaar is veranderd. Het begon heel erg als veiligheid en je ziet gaandeweg steeds meer op zorg is komen te liggen. Ook omdat je in de plannen van aanpak ziet dat zorg een groter component is in wat we doen en dat is ook wel waarom je bij het Veiligheidshuis komt, omdat je moet gaan combineren. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

Dit bewustzijn vertaalt zich door in bewustzijn bij enkele actoren over het bestaan van andere frames van andere actoren in het netwerk, gelet op volgende citaten:

Dus, ja, uiteindelijk is het doel vanuit de gemeente resocialiseren en mensen eigenlijk gewoon onderdeel laten zijn en worden en laten voelen van de maatschappij. Dat is denk ik gewoon het belangrijkste voor de gemeente. Maar je hebt in sommige zaken dat je ook echt moet denken aan de veiligheid. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Nee, er is wel oog voor het sociale kant van het verhaal, maar vooral bezien vanuit het veiligheidsdenken. Van kunnen partners iets doen? Of kunnen we iets bedenken waardoor ofwel het netwerk waarin iemand verkeert, dat dat inzichtelijk wordt? Of om iemand in te zetten die in kan gaan op een bepaalde manier van denken die iemand heeft? Wat je merkt, juist omdat het gaat over veiligheid, zijn er mogelijkheden ook. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019)

Echter, niet iedereen geeft aan dat deze verschillende percepties bestaan. Volgens één van de geïnterviewden die aangaf het een veiligheidsprobleem te vinden zei op de vraag of anderen hetzelfde idee hebben over dat doel: “Ja, dat denk ik wel. Want iedereen heeft elkaar daarin nodig” (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019).

Net zoals in de casebeschrijving van Rotterdam worden de gebruikte definities van relevante begrippen vergeleken met de definiëring van deze begrippen door de centrale overheid. Hiervoor geldt dezelfde redenering als is gemaakt bij de casebeschrijving van Rotterdam. Aangezien de centrale overheid zowel in die casebeschrijving als in deze casebeschrijving aan bod komt, zullen sommige definities worden herhaald.

In het beleidsplan van de gemeente Delft worden de volgende begrippen gedefinieerd: polarisatie (in negatieve zin), radicalisering, extremisme en radicaliseringsproces (Gemeente Delft, 2015a: 5-6). Bijna al deze termen komen bij de betrokken actoren als de NCTV terug. Radicaliseringsproces echter niet, terwijl dat het meest uitgewerkte begrip is bij de gemeente, gebaseerd op verschillende onderzoeksrapportages. Het valt uiteraard direct op dat er relatief weinig termen worden uitgewerkt ten opzichte van de begrippenlijst die de NCTV hanteert op hun website. Dit laat mogelijk ruimte voor verschillende interpretaties voor gerelateerde begrippen. Aangezien het begrip ‘radicalisering’, net zoals bij de casusbeschrijving van Rotterdam, het meeste relevante begrip is voor dit onderzoek, wordt daar nader op ingegaan. De gemeente beschrijft het begrip als:

Radicalisering is de bereidheid om diep ingrijpende veranderingen in de samenleving (eventueel op ondemocratische wijze) na te streven, te ondersteunen of anderen daartoe aan te zetten. Ingrijpende veranderingen zijn ontwikkelingen die een gevaar kunnen opleveren voor de democratische rechtsorde (doel) vaak met ondemocratische middelen

(middel), die afbreuk doen aan het functioneren van de democratische rechtsorde.
(Gemeente Delft, 2015a: 5)

Voor de volledigheid wordt de beschrijving van begrip door de NCTV herhaald:

Een proces van groeiende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in daden om te zetten. Deze toenemende bereidheid kan leiden tot gedrag dat andere mensen diep kwetst of in hun vrijheid raakt, kan aanleiding zijn voor individuen of groepen om zich af te keren van de samenleving en kan leiden tot het gebruik van geweld. ([Definitielijst NCTV], z.d.)

Hoewel de indicatie van proces er bij de definitie van Delft er niet in zit, wordt radicalisering door Delft duidelijk als proces benaderd. Zoals aangegeven hebben ze radicaliseringsproces als apart begrip opgenomen. Wat overeenkomt is de actiegerichte interpretatie van het begrip. Zowel bij de definiëring van Delft als bij de NCTV leidt radicalisering tot een bepaalde actie. Hierbij is het gebruik van geweld niet de enige optie, zoals beide aangeven, maar het kan een persoon aanzetten tot onder andere het faciliteren van anderen in een ideologie die haaks staat op onze samenleving. Hoewel de definities op verschillende punten dieper ingaan op elementen van definitie, zijn ze grofweg hetzelfde.

Voor wat betreft bronvermelding maakt de gemeente Delft slechts gebruik van één bron van de centrale overheid, specifiek het ministerie van Buitenlandse Zaken uit 2007. Wel wordt gebruik gemaakt van rapporten van verschillende (Nederlandse) onderzoeksbureaus en -instituten.

5.3.3 Vertrouwen

Vertrouwen komt in de interviews die zijn gedaan naar de lokale aanpak van Delft duidelijk naar voren als een belangrijke, zo niet de belangrijkste, factor van het succes van de samenwerking: *“ik denk wat je vooral nodig hebt aan tafel [...] is een bepaalde vorm van vertrouwen en veiligheid. Waarin mensen commitment voelen”* (persoonlijk gesprek, 3 september 2019).

Want ik denk echt als één van deze dingen, als je dat niet hebt bij een partner, dan heb je echt al een probleem met elkaar, want dan kan je gewoon [niets]. Dit is zo belangrijk en fundamenteel, dat je gewoon, nou ja, die hele aanpak. Ja, dat is het inderdaad eigenlijk ook [...] dat vertrouwen zo belangrijk is in die aanpak en dat kun je niet van tevoren met elkaar bedenken. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Nagenoeg alle actoren die zijn geïnterviewd in relatie tot de samenwerking binnen Delft zijn het erover eens dat er vertrouwen is in het netwerk, zoals te zien in: *“ja, dan durf ik al meteen te zeggen dat dat ‘ja’ is”* (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019) en *“ik denk tussen de Delftse partners, dat die er wel is, ja”* (persoonlijk gesprek, 15 juli 2019). Op een wat uitgebreidere wijze komen anderen hier ook op:

Dan moet je toch altijd even aftasten en ik denk wel dat deze aanpak gewoon, ja, dat je ook wel een soort van vertrouwen moet hebben in de andere partners. Ook om de informatie te delen, want je weet natuurlijk ook dat je heel vaak hele gevoelige informatie deelt en dat het ook echt gewoon binnenskamers blijft. [...] Maar ik heb eigenlijk nooit alleen verantwoordelijk gevoeld of gedacht. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Echter, er is één opvallende afwijkende perceptie van het vertrouwen in het netwerk. Zo is er één iemand die het volgende aangeeft: *“heb ook wel eens aan een casustafel een onveilige situatie gehad en daar zou ik dat daar niet zo snel doen”* (persoonlijk gesprek, 9 september 2019). Het voorbeeld dat wordt aangehaald door de geïnterviewde illustreert meteen het effect van het verminderen van vertrouwen:

Nou ja, we kwamen erachter dat daar iemand [...] aan tafel zat die één-op-één informatie door liet sijpelen naar mensen die, nou ja, schade berokkenen aan het contact dat wij hadden met de subjecten en dat was op een gegeven moment echt gewoon duidelijk aantoonbaar. Er was het maar één die het kon zijn en uiteindelijk is daar ook een conclusie aan verbonden. [...] Nou, wij hebben gezegd: "wij voelen ons niet veilig genoeg om hier aan tafel te gaan zitten". We kunnen wel komen, maar dan zeggen we niks. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019)

Het is belangrijk om te benadrukken dat de geïnterviewde het hier over één specifieke casus had waar dit zo is gelopen. Overigens werd in het interview niet verduidelijkt of het specifiek om een casus in Delft ging of een andere regio waar de partner mogelijk deelnam. Evenwel liet het voorval een duidelijke indruk achter bij de persoon dat een doorwerking heeft in hoe de actor tegenover casusoverleggen staat. Per onderdeel wordt nader gekeken wat de geïnterviewde personen aan hebben gegeven over de mate waarin deze factoren aanwezig zijn in het netwerk. Het bovenstaande voorbeeld komt daarin op detailniveau nog terug.

Uit de interviews blijkt dat er enig verschil bestaat in percepties over het nakomen van afspraken. Over het algemeen is men van mening dat dit wel gebeurt, maar er bestaat verschil in de opvatting over bestaande drempels die het uitvoeren van een afspraak kunnen bemoeilijken of vertragen. Volgens de ene actor zijn dit natuurlijke drempels, volgens de andere actor worden afspraken om onduidelijke redenen niet nagekomen. Deze verschillende beelden blijken onder andere uit de volgende citaten:

Het is bij ons nooit zover gekomen dat iemand echt zijn afspraken niet nakomt. [...] En negen van de tien keer houden we elkaar denk ik ook scherp op van: joh, heb je toevallig al tussentijds bijvoorbeeld, heb je al informatie over zus-en-zo? Dus je hoort daar elkaar ook gewoon op een hele normale professionele manier scherp te houden. Dus dat heb ik nog nooit meegemaakt, even kijken, ja. Het voordeel van de twijfel als je dat bedoelt. In de zin als ik zeg dat zo iets is, dan nemen ze daar genoeg mee. Ja, ze kunnen ook niet anders. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

Dus dat is wat ik bedoel met dat het in de praktijk niet altijd even 'smooth' loopt als het misschien lijkt zo als je met elkaar aan tafel zit van: oh ja, dat is een goed idee. Is iedereen het daar mee eens of kunnen we het misschien niet beter op die manier doen? Ja, ja, ok en dan blijkt zes weken later of acht weken later, bij de volgende sessie, dat het [niet is gedaan]. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019)

Als het gaat over elkaars belangen dan zijn de meeste geïnterviewden daar helder over. Er bestaat een algemene opvatting die uitgaat van het parallel bestaan van het netwerkbelang (de gezamenlijke opgave) en de eigen belangen per organisatie. Dit valt uiteraard samen met één van de bestaansredenen van een netwerk in de publieke sector, de wederzijdse afhankelijkheid: "iedereen zit daar met een, hoe zeg je dat, ik bedoel niet een eigen agenda, maar iedereen heeft wel een eigen soort belang. Van ik moet deze doelen ook bereiken en dan is het prettig als anderen daaraan meewerken" (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019). Eén van de geïnterviewden (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019) geeft ook aan dat dit een duidelijk merkbaar verschil met nieuwe mensen in het netwerk, aangezien personen dan het organisatiebelang meer nadrukkelijk naar voren laten komen.

In het kader van botsende belangen wordt door één van de geïnterviewden vanuit de historie van het casusoverleg een voorbeeld aangehaald, waarbij belangen op nationaal niveau botste met die van het lokale niveau:

Ik heb één keer een niet zo'n goede ervaring gehad met een aanzittende NCTV'er. Ik bedoel, dat is allemaal uitgesproken en overleg over geweest en zo, maar waarbij eigenlijk de aanwezigheid, of niet zozeer de aanwezigheid als wel de acties die zijn ondernomen naar aanleiding van het aanwezig zijn bij een casusoverleg, [...] waardoor er van alles in gang kon worden gezet om iemand een nationaliteit te ontnemen. Waarbij het mij toen duidelijk werd van: hey, zover kan het dus gaan, weet je wel. Informatie delen kan leiden tot zo'n actie en waardoor ik ook wel voorzichtiger ben geworden. [...] en ik vind veiligheid en onveiligheid in als je het hebt over overleggen, dat vond ik altijd een heel abstract begrip en in één keer kreeg ik daar een heel duidelijk beeld bij. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019)

Het bovenstaande schetst een voorbeeld van een casus die bij de geïnterviewde van invloed is geweest op het acteren van de betrokken actor. Dit is overigens een andere casus dan het voorbeeld dat door dezelfde geïnterviewde eerder werd aangehaald in deze paragraaf. Het dient te worden gezegd dat dit een singuliere casus betreft, waarbij deze botsing ook open en eerlijk is besproken. Dat dit als losstaand incident moet worden gezien wordt ook duidelijk uit het volgende citaat, waarbij er duidelijk wordt gesproken over de gepercipieerde intenties van anderen:

Ik denk dat het met de intenties niet zoveel, dat die allemaal wel goed zijn, hè? Iedereen wel hetzelfde idee heeft, maar dat er tegelijkertijd wel dat er meer gewicht kan worden toegekend aan het onconventionele, waar we het ook al even over hebben gehad. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019)

Er is geen indicatie dat het bewust opportunisme betrof. Volgens de geïnterviewden is daar namelijk geen sprake van in de samenwerking.

Ik heb zelf altijd zoiets van ik ga ervanuit: de mensen met wie ik werk, die zijn gescreend, daar kan ik gewoon informatie mee delen en natuurlijk zeg je tegen een jongerenwerker niet hetzelfde als tegen een NCTV, maar dat weet je in de loop der jaren wat wel kan en niet kan en je moet denk ik gewoon. Ja, mensen niet belasten met informatie als ze er niks mee kunnen, of niks aan hebben eigenlijk. Maar als je gaat kijken naar politie, OM, NCTV. Ja, ik bedoel, daar kan je wel heel veel mee delen en je weet ook dat dat gewoon goed zit. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019).

Maar dat heeft ook te maken met de informatiedeling, van: joh, hoe kan ik iets doen of hoe kan ik iets brengen, of kan ik dit brengen, of, hè? Maar ik denk niet dat er bij ons echt sprake is van echt een schaakspel, weet je? Want het is misschien wel een schaakspel, maar dan zit je meer samen aan dezelfde kant. Speel je met dezelfde partij en nogmaals, ja, af en toe komen belangen wel eens te verstrengelen met elkaar. Maar daar kunnen we in mijn mening altijd tot nu toe gewoon de oplossing in kunnen vinden. [sic] (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019).

Het is goed om te melden dat vertrouwen ook weer, enigszins, hersteld kan worden. Enigszins wil zeggen dat het vertrouwen weer wordt teruggebracht, maar dat de schade in het achterhoofd blijft bestaan. Aan de hand van de reeds gegeven citaten blijkt al dat deze percepties nog steeds op de voorgrond bestaan. Het herstel voor de betrokken actor is een relevante afsluiting om te behandelen in deze casebeschrijving. Het bespreekbaar kunnen maken van het probleem en dat deze uitspraak serieus wordt genomen door de andere actoren aan tafel, met name de personen met mandaat, is daarbij essentieel gebleken. Het volgende citaat gaat over de reactie van het overleg op het eerste voorbeeld van de actor, waar een andere, niet nader gespecificeerde, actor informatie had doorspeeld aan anderen die daar niet goed mee omgingen:

Nou ja, ik was er blij mee dat dat ook wel door diegene die daarmee aan de slag ging, dat dat ook wel weer voortvarend en ook serieus werd opgepakt. Want uiteindelijk was het niet alleen voor ons schadelijk, maar ook voor andere mensen aan tafel en ja, uiteindelijk is die persoon ook, die is ook gewoon helemaal weg. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019).

5.3.4 Sturing in aanpak Delft

Evenals bij de casebeschrijving van Rotterdam wordt in deze sub-paragraaf dieper ingegaan de aanwezige sturingsstrategieën, zoals gezien door de betrokken actoren in het netwerk. Er wordt achtereenvolgens ingegaan op de vier strategieën van sturing in netwerken zoals benoemd in het theoretisch kader. Ook hier wordt niet ingegaan op het de verdieping hoeveel sturing er plaatsvindt, aangezien een wetenschappelijk gefundeerde vergelijking ontbreekt. Er wordt wel dieper worden ingegaan op de dominante sturingsstrategieën.

Strategieën gericht op de procesovereenkomst

In het samenwerkingsverband worden er diverse overeenkomsten gemaakt en vastgelegd. Het woord overeenkomst moet hierbij uiteraard breed worden gezien. Er wordt namelijk vooral vastgelegd wat er wordt besproken en wat er wordt afgesproken: *“Er wordt van alles ook een verslag gemaakt [...] Ja, het Veiligheidshuis die staat heel erg voor. Wat begrijpelijk is, ze houden zich strikt aan de AVG en heel erg strikt aan de verslaglegging”* (persoonlijk gesprek, 15 juli 2019).

Hoewel er veel wordt vastgelegd, ontbreken er ‘harde’ regels op papier: *“Nou ja, regels, nee, nee. Er is een convenant. [...] Maar in principe worden er wel gewoon, ja notulen gemaakt. Dus in die zin. Maar het heeft geen juridische status”* (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019). In dit citaat wordt gerefereerd naar ‘het convenant. Er is namelijk gebruik gemaakt van het modelconvenant van de NCTV, waarin eigenlijk staat welke actoren meedoen in dit samenwerkingsverband en dat informatie ten behoeve daarvan wordt gedeeld: *“Wij hebben ook meegewerkt aan het convenant wat vanuit de NCTV is opgesteld. Juist ook als Veiligheidshuis om aan te geven van goh dit is de realiteit, dus gemeenten, politie, OM en het Veiligheidshuis hebben toen meegedaan”* (persoonlijk gesprek, 9 september 2019).

De hiervoor besproken regels zijn na verloop van tijd ontstaan. De volgende anekdote blikt terug op hoe het casusoverleg in het begin was voor wat betreft regels en hoe dat is gegroeid:

Het was echt een pilot, een pioniersfase en je ziet, dat gebeurt bij alles op een gegeven moment, wordt een aanpak volwassener. Dan krijgen mensen een collega erbij, omdat het drukker wordt. Er is meer casuïstiek en na een poosje zie je ook, er wordt meer vastgelegd van hoe werkt dit nou eigenlijk en hoe verhoudt dit zich tot bestaande afspraken? Hoe verhoudt zich dit tot wetgeving? Hoe verhoudt zich dit weer inderdaad tot het beleid wat mijn eigen organisatie eigenlijk al heeft over informatiedeling, of over? Dus je ziet dat een aanpak, naarmate die volwassener wordt, ook die enorme ruimte van het begin afneemt, omdat er meer geprotocolleerd wordt. Er wordt meer afgesproken. Er wordt meer zo gemaakt dat iedereen erop terug kan vallen, hè? Dat ik vervangen kan worden, dat iemand dat over kan nemen. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019).

Het is evident dat er dus verslagen worden gemaakt, dat afspraken worden vastgelegd en dat er een convenant wordt bijgehouden. Spelregels over het samenwerkingsproces ontbreken echter: *“Nee, er zijn geen vastomlijnde spelregels. Behalve dan, ja, dat je de regels [hebt] die gewoon met de omgangsnormen te maken hebben, dat je die dan hanteert”* (persoonlijk gesprek, 9 september 2019). Eén spelregel wordt echter consequent wel vastgelegd. Het tekenen voor geheimhouding als er nieuwe actoren (tijdelijk) aan het casusoverleg worden toegevoegd: *“wat we eigenlijk met elkaar hebben afgesproken is dat er sowieso getekend wordt voor geheimhouding, want dat is denk ik ook wel heel*

belangrijk [...] niet-vaste partners iedere keer als ze aanwezig zijn, tekenen ze voor geheimhouding” (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019). Dit wordt ook door anderen gewenst als er een nieuwe actor aansluit: *“dan wil ik wel zeker weten, wat is die persoon dan en heeft die getekend?”* (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019). Het interessante is dat in de ervaring van ten minste één geïnterviewde afwijkt van de norm als het gaat om casusoverleggen in algemene zin. Er bestaan volgens de geïnterviewden verschillende beelden over het nut en noodzaak van al het vastleggen en formaliseren van gesprekken, afspraken en regels.

Nee, ik denk dat het beeld verschillend is. Dat de ene medewerker wel zou willen dat het wat minder op de processen en de regels zou zitten, met name over de verslaglegging en dat een ander dat helemaal prima vindt, omdat dat gewoon helemaal vanuit het Veiligheidshuis is opgelegd. (persoonlijk gesprek, 15 juli 2019).

Maar dan moet ik wel meteen erbij zeggen dat ik ook nog nooit ben geconfronteerd met situaties waar dat dan eventueel van kracht zou moeten zijn, weet je. Dus dat er bij wijze van een gedragscode zou moeten worden ingesteld. [...] Nee, want ik denk: wij werken allemaal samen, wij willen allemaal samen iets bereiken en in ieder geval bij mijn overleg gaat dat zonder heel veel moeite. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019).

Strategieën gericht op het verkennen van inhoud

In de beschrijving van de aanwezigheid van de strategieën van sturing gericht op het verkennen van inhoud wordt er gekeken naar de aanwezigheid van alle individuele indicatoren. In eerste instantie is het van belang om vast te stellen dat volgens de geïnterviewden iedereen kan sturen in het netwerk. Het is in hun beeld niet voorbehouden aan individuele actoren: *“Ja, ja hoor. Nogmaals, dat kan door iedereen en iedereen denk daar ook in mee en het maakt eigenlijk niet zoveel uit wie dat dan zegt”* (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019). Anderen ervaren die ruimte ook:

Ja, ja, er is best wel veel ruimte vind ik en dat maakt het denk ik ook wel gewoon heel erg prettig en je moet soms ook gewoon in nieuwe casuïstiek dingen met elkaar ontdekken of juist inderdaad met elkaar afspreken. Nou, je kan best wel veel met elkaar afspreken. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019).

Dit is niet enkel voorbehouden aan actoren op het lokale niveau: *“Het gaat verder dan alleen bijvoorbeeld beleidsmatig adviseren. Ik vind de NCTV, hoe ik het ervaar, dat zij ook echt wel meedenken in het probleem, in de inhoud”* (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019).

Er lijkt enigszins sprake van directe sturing op de creatie van een overkoepelend doel. Alle geïnterviewden geven aan dat ze een gezamenlijk probleem ervaren (zie daarvoor ook paragraaf 5.3.2), maar een daadwerkelijk signaal van directe sturing hierop ontbreekt. Er wordt door enkelen wel vanuit gegaan dat het doel hetzelfde is voor iedereen: *“maar je zit er zeker ook om er onderdeel te zijn in die integrale aanpak en om die integrale aanpak te laten slagen en de doelen die je met z’n allen vaststelt, we willen wel met z’n allen dat die slagen”* (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019). Actoren hebben een eigen doel, dat op grote delen overlapt. In één van de interviews komt sturing hierop zijdelings aan bod:

Het feit dat iemand een kopstuk is betekent niet per sé dat je in deze fase altijd interventies hebt die je met volle kracht in kan zetten en dat blijft altijd een spanningsveld, ook tussen partners, omdat de verantwoordelijkheid die elke organisatie voelt heel groot is. Ook als je een gezamenlijke verantwoordelijkheid aan tafel weet te creëren. Deze druk voelt iedereen. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019).

Uit het bovenstaande blijkt dat er niet per sé een gezamenlijk doel aanwezig is, maar dat gezamenlijke verantwoordelijkheden moeten worden gecreëerd. In praktische zin duidt dat op sturing op een overkoepelend doel. In praktische zin wordt echter enkel duidelijk dat er meer sturing is op het overbruggen van verschillende uitéén liggende doelen. Het volgende citaat maakt dat duidelijk. De inhoudelijke sturing blijkt daarin namelijk vooral gericht op het overbruggen van de kloof die zich in de nieuwe realiteit heeft gevormd in plaats van het creëren van een gezamenlijk doel:

Als jij een gemeente hebt die bijvoorbeeld een casus heeft waar het Nederlanderschap wordt ingetrokken en die gemeente is heel actief bezig om diegene om wie het gaat te resocialiseren en aan de andere kant haal je een stuk over perspectief in Nederland [weg]. Ja, dat is strijdig met elkaar. Betekent niet dat je als gemeente kunt zeggen: “je mag die procedure niet ingaan”, want die besluitvorming ligt heel ergens anders, maar je kunt wel met elkaar bekijken wat betekent dit nou voor de casus? Wat betekent dit voor de procedure? Hoe gaan we daarover afstemmen? (persoonlijk gesprek, 3 september 2019).

Alle geïnterviewden zijn het er in enige mate over eens dat er nadrukkelijk in het netwerk wordt gestuurd op het bedenken van verschillende oplossingen voor de problemen die zich in het casusoverleg aandoen.

Nou, eigenlijk alle andere ketenpartners sluiten daar aan en in het casusoverleg gaan we natuurlijk eigenlijk kijken van wat is er nu eigenlijk aan de hand? Wat is het doel? We gaan doelen opstellen, we gaan informatie vergaren, we gaan eigenlijk ook gewoon tijdens het casusoverleg een plan maken om gewoon antwoorden te krijgen op de vragen, of in ieder geval gewoon de contacten te leggen of te kijken van: goh, zien we dit eigenlijk ook gewoon meer in de regio, de problematiek die in deze casus speelt? (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019).

Het is niet zo van je kunt een paar laatjes opentrekken en daar tools uithalen van we maken dat die veiligheid in één keer gewaarborgd is of waardoor die veiligheid in één keer verbetert ofzo. Wat ik eigenlijk bedoel: er wordt gedacht vanuit het perspectief van veiligheid en aan de hand daarvan wordt gekeken op wat voor punten kun je interventies plegen of iets doen, waardoor je uiteindelijk iets positiefs terugziet op die veiligheidsschaal. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019).

De enige partij die niet op de inhoudelijke koers adviseert, maar wel op hiaten in de huidige situatie is het Veiligheidshuis. Het volgende citaat illustreert dit:

Nou, sturen waar het heen moet gaan, dat niet. Maar zij, nogmaals met die objectieve blik die zij hebben, kunnen ze wel zeggen zo van: “we zien een gat in iemands zijn, hè, en de informatie rondom een subject of een object. Wie zou hiermee aan de slag kunnen”? Want mogelijk krijgen we daardoor een beter beeld van de persoon en het object, waar je mee te maken hebt. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

Deze sturing wordt ook benadrukt door andere actoren: “en ook het áppel wat wij op ze doen om out-of-the-box te denken en echt naar mogelijkheden te zoeken waar ze voor deze casuïstiek soms ook niet worden gezien. Dat maakt wel van of een overleg werkt” (persoonlijk gesprek, 3 september 2019).

Er is ook een duidelijk signaal dat er wordt gestuurd op de beïnvloeding van elkaars frames en percepties: “Ik denk dat dat nu steeds vaker gebeurt, maar daar moet je ook op investeren. Door te

zorgen dat je partners ook onderling meeneemt in verwachtingsmanagement naar elkaar toe” (persoonlijk gesprek, 3 september 2019).

Van goh, hier lopen we tegenaan of dit zien we inderdaad of hier moet een keuze over gemaakt worden of hier moet beleid op komen en het is goed om gewoon met elkaar daarover te sparren en vaak loop je ook gewoon tegen dezelfde dingen aan of gaan dezelfde dingen inderdaad ook goed. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Dit wordt niet altijd direct gedaan, maar wordt ook in een ondertoon gebruikt om signalen af te geven. Hoe dat vervolgens vorm kan krijgen wordt door één van de geïnterviewden zo verwoord:

Dat wordt wel eens besproken. Ik denk dat dat dan meer met een grappige noot eraan is. Bijvoorbeeld de politie die alleen maar ‘pakken, pakken’ en bijvoorbeeld: hè, jullie zijn alleen bezig om die gast te pakken. Dat kan dan vanuit een grapje ofzo zijn, of we kunnen het inderdaad wel zo van [opvatten als:], hoe zitten collega’s daarin? (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

Het meest nadrukkelijk als het gaat om sturing hierop betreft het organiseren van een oefening, waarin actoren in het netwerk elkaars rol moesten invullen. Hierdoor werden actoren verplicht verschillende brillen te hanteren, om zo meer te leren van de andere actoren aan tafel en om begrip te kweken voor elkaars positie. Enkele geïnterviewden konden hier uitgebreid over praten:

We hebben een tijd geleden, ik weet even niet meer precies wanneer, toen hebben wij op het Veiligheidshuis casussen gedaan en iedereen kreeg een andere rol. Dus ik had bijvoorbeeld inderdaad, weet ik veel, iemand van het OM en iemand zat weer op mijn stoel, om te kijken hoe lastig het inderdaad is om gewoon vanuit je eigen functie op dat moment en ook gewoon de beperkte informatie die iemand heeft, want elke rol heeft ook weer andere informatie en OM en politie hebben vaak veel meer informatie als er bijvoorbeeld onderzoeken lopen, die ook niet altijd gedeeld worden. Dus je moet het eigenlijk doen met het stukje informatie die [sic] je hebt en ik vond dat eigenlijk wel heel erg grappig. Dat je ook denkt van: ja, dan zit je. Ik zat volgens mij op de stoel van het OM en dat je ineens denkt van: ja, ik denk soms van waarom delen ze nou niet die informatie? Maar er zit zoveel achter inderdaad. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Aangezien kennis en informatie het levensbloed zijn van het casusoverleg, is het niet verwonderlijk dat de geïnterviewden veel te zeggen hebben over het verzamelen en managen van informatie. Hierdoor kan als eerste al geconcludeerd worden dat er nadrukkelijk op wordt gestuurd om dit daadwerkelijk te doen. Het blijft relevant om hier dieper op in te gaan, om volledig te zijn over de details van deze sturing.

Deze aanpak vergt echt inderdaad de juiste goede samenwerking, transparantie waar het kan. Ik snap ook dat het niet altijd kan en zeker inderdaad als het over persoonsgegevens gaat, maar heel veel dingen zou je wel kunnen laten zien als je bijvoorbeeld ineens in een moskee iets ziet, of bepaalde jongens, weet je, dat zou je echt wel best kunnen bespreken. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019).

De grote last zit echter in het delen van informatie, dit wordt toch beperkt door de grenzen van de individuele actoren, die bijvoorbeeld gebonden zijn aan wet- en regelgeving of aan andere normen van vertrouwelijkheid.

Dat is inderdaad wel eens lastig, dat ik informatie niet kan delen of dat ik informatie niet mag delen, terwijl voor de integrale aanpak, voor het casusoverleg, makkelijker zou zijn.

Maar ik heb daar nou éénmaal aan te houden en het komt ook weleens voor dat ik gewoon de informatie zelf niet krijg. [...] Is allemaal afgeschermd natuurlijk. Dus daar werken wij ook aan mee en ik vertel de informatie die voor zover ik die in kan zien en mag vertellen. [...] Maar ik wil wel zoveel mogelijk informatie die de andere partners nodig hebben en die ik mag delen, die zal ik ook delen. Als zij dat nodig hebben, dan zal ik dat delen. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

Er wordt vervolgens duidelijk gestuurd op het inzichtelijk maken van de kern van waarom informatie wel of niet gedeeld kan worden, om zo toch tot een beperkte deling te komen of om afspraken te maken wanneer deze informatie dan wel beschikbaar komt. Ook hieruit blijkt weer dat sturing op het verkrijgen van informatie nadrukkelijk aanwezig is.

Wat ik bijvoorbeeld net als voorbeeld gaf met politie, maar dat geldt ook voor meer organisaties, is de informatie aan tafel ook de informatie. Is er geen informatie of is informatie niet deelbaar? Dat is altijd een heel belangrijke vraag, ook om te zorgen dat je elkaar goed begrijpt. Dus ligt er niks, of ligt er wel iets, maar ga jij daar als persoon ter plekke niet over? Of is dat iets wat op dit moment niet gedeeld kan worden en dat helpt ook wel in de verwachtingen schetsen en ook in de gezamenlijkheid dus en ik denk zeker in Delft heb je een aantal keer casuïstiek gehad waarin we op deze manier moeten zoeken van: goh, hoe verhoudt nou de grote zorg zich tot wat we doen, want het voelt als zo weinig en dan krijg je vaak ook wel dat soort discussies. Dat je toch opnieuw hoopt dat iemand toch nog wat info heeft of dat er toch nog wat mogelijk is. [...] Je kan altijd zeggen: goh, dit kan niet gedeeld worden, maar dan gaan we wel afspraken maken van: ok, waarom kan het niet gedeeld worden? Kan het op een later moment wel gedeeld worden? Kan het met een aantal partijen gedeeld worden en wat kunnen we daar over afspreken? Dat heeft ook te maken met wat we hebben geleerd, wat ik net zei vertrouwen en veiligheid. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019).

Voor wat betreft het verzamelen van kennis wordt de sturing geholpen met het gebruik van een digitaal systeem. Hier worden alle verslagen in opgeslagen en informatie gekoppeld.

Dus voorafgaand aan het overleg waren we nog bij partners uit: is iemand überhaupt bekend bij jullie? Informatie wordt bij ons verwerkt in een systeem dat heet GECOS. Dat gebruiken we voor alle complexe casuïstiek en daarbinnen hebben we dan weer een beveiligde afdeling met een extra toegangsding. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

Informatie in dit systeem wordt gecompartmenteerd. Hierdoor wordt ook het vertrouwen in de omgang ermee geborgd:

Dus je kunt het niet in je eigen systeem hangen. Dus je kunt het niet bij de notulen van de politie erin hangen of in het systeem van Jeugdzorg hangen, wat je daar hebt besproken. We kijken wel naar het moment dat de informatie komt waar je wat mee moet. Dan wordt het onderdeel van ons gezamenlijk plan. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

Het niveau van de informatie in het casusoverleg is soms ook hoger. Het overleg wordt namelijk ook gebruikt om te spreken over trends en ontwikkelingen. Er bestaat echter nog wel een wens om dit te vergroten. Het volgende citaat is vormt daar een passende illustratie voor:

Als je gaat kijken naar netwerken en weet je, dat is ook gewoon heel interessant voor iedereen. Maar ook, laten we daar gewoon in meedenken. De informatie die gedeeld kan worden moeten we inderdaad ook delen, om gewoon een beter beeld met elkaar te krijgen en ja, ik vind zeker als het gaat over grotere plaatjes. Dat bijvoorbeeld een NCTV ook ziet van ja, we moeten ook niet spastisch doen, we moeten gewoon gaan kijken van wat zien we nou allemaal en alle informatie die beschikbaar is bij de partners. Die moeten we op één hoop gooien, om gewoon eigenlijk een goed beeld te kunnen maken. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

In mindere mate kan er worden geconstateerd dat er wordt gestuurd op creatieve concurrentie. Dit is echter niet verwonderlijk. Er valt vrij weinig te concurreren in het casusoverleg en het bedenken van oplossingen die nog nooit eerder zijn bedacht kan ook worden geschaard onder de indicator van het sturen op het bedenken van verschillende oplossingen.

Wat je wel merkt, is dat juist bij dit thema, dat bereidwilligheid om anders om te gaan met iets op met een niet geheel conventionele wijze, toch tot een resultaat te komen. Dat die wel groot is en ik zou wel willen zeggen, groter dan in [de] reguliere Veiligheidsaanpak. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019).

Deze uitspraak wordt gedaan ten opzichte van de ervaring met andere aanpakken die worden georganiseerd door het Veiligheidshuis:

Weet je, ik heb ook wel eens Veiligheidshuisoverleggen gehad. [...] Ik heb wel het idee dat hier een grotere bereidwilligheid is om juist na te denken over manieren om toch tot iets [van oplossingen] te komen die misschien niet heel voor de hand liggen. Maar in de praktijk, als je dan kijkt naar hoe zich dat dan vertaalt naar de praktijk, is misschien de bereidwilligheid er wel, maar is het toch in de praktijk lastig om dat dan ook vorm te gaan geven. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019).

Hoewel dit afdrijft van concurrentie, is het relevant om dieper in te gaan op het creatieve deel. Concurrentie forceert actoren om creatiever te worden. Hoewel er misschien geen concurrentie is, bestaat er op basis van bovenstaand citaat toch een signaal dat er niet altijd bereidheid is voor het nemen van maatregelen. Als er dieper wordt ingegaan op die bereidwilligheid, dan komt de volgende verklaring aan bod:

Want wat we merken is, ook omdat het een zaak is waarbij iedereen ook wel extra alert is, dat het er soms op lijkt dat iedereen gewoon probeert datgene te doen waarmee ze het voor zichzelf kunnen verantwoorden dat ze het hebben gedaan, maar dat er niet alternatieven of oplossingen [zijn] die misschien zorgen voor een andere dynamiek binnen de casus. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019)

Op basis hiervan lijkt het individuele actor belang en de individuele verantwoordelijkheid van actoren sterker te zijn dan de rek van creativiteit in de oplossingen. Evenwel is dat maar één visie op sturing op creativiteit in het netwerk. Het beeld bij andere geïnterviewden bestaat namelijk dat deze mogelijkheden er wel zijn:

Van nou, hoe willen we inderdaad dingen doen en je kan ook dingen uitproberen. Van ok, in deze casus moeten we het misschien op een andere manier gaan proberen. Laten we dat inderdaad gewoon met elkaar gaan ontdekken en misschien werkt het in een andere casus ook wel. Dus ik denk ook wel dat je best wel veel met elkaar kan uitproberen en met name omdat je eigenlijk steeds dezelfde partners aan tafel hebt en dan kan je

ook wel af en toe gewoon het risico nemen van nou, we gaan het toch nog gewoon een keer proberen in deze casus, om het gewoon vanaf het begin anders te doen, of juist andere partners in te zetten. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Er zijn altijd al de wegen die al zijn bewandeld, of dat er bij andere casussen al dingen zijn geprobeerd. Maar elke casus is uniek en ik denk dat je dan ook met z'n allen zoveel mogelijk out-of-the-box moet denken om de doelen te bereiken in zo'n casusoverleg en ik ben heel erg blij, durf ik wel te zeggen binnen de casusoverleggen waar ik aandeel heb, dat dat ook wel gebeurt. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

Strategieën gericht op regelen

Er kan in dit netwerk worden gesproken over bewuste sturing op het gebied de wijze waarop de samenwerkingsstructuur in het netwerk wordt vormgegeven. Dit blijkt wel uit interviews met personen die al langere tijd betrokken zijn bij het netwerk en het de samenwerking volwassen hebben zien worden: *“Maar parallel daaraan [de ontwikkeling van de inhoudelijke aanpak] loopt altijd een samenwerkingsvraagstuk. Dus hoe bouw je aan de ketensamenwerking en wat heb je daarvoor nodig op allerlei niveaus. Dus uitvoerend, maar ook [op] strategisch niveau [...] Je hebt een samenwerkingsstructuur nodig”* (persoonlijk gesprek, 3 september 2019). Ook op operationeel niveau blijkt tegenwoordig sturing plaats te vinden op het creëren van ad-hoc samenwerkingsstructuren:

Dus dan koppel ik alleen maar even twee mensen aan elkaar en kunnen gewoon de vragen onderling gesteld worden. Want als je echt denkt: hey, er zijn meerdere partijen die hier iets van moeten vinden, dan beleg je gewoon even een overlegje bijvoorbeeld. (persoonlijk gesprek, 15 juli 2019).

Dit blijkt vrij snel te gaan binnen het netwerk. Er is in die mate genoeg bekendheid met elkaar dat de creatie van zulke samenwerkingsstructuren relatief gemakkelijk gaat, zoals verwoord in het volgende citaat:

Ja, ook bij de verschillende casuïstiek zie je ook wel dezelfde gezichten terugkeren en natuurlijk rouleert dat ook wel een klein beetje, maar dat maakt ook waardoor ik dat laatste punt, waardoor dat zeg maar goed uit de voeten komt. Dat je dus wel weet wie je kunt aanspreken of wie je moet proberen contact mee te krijgen om iets te kunnen delen of om iets scherp te stellen of om even mee te sparren of noem maar op. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019)

Naast de interne sturing is er ook sturing op het inrichten van samenwerkingsstructuren buiten het casusoverleg om. Hierbij komen uit de interviews twee overleggen naar voren, het 'regionaal uitvoerend overleg' en het 'afstemmingsoverleg'.

Het regionaal uitvoerend overleg betreft een overleg waarin er overkoepelend wordt gekeken naar de regio Den Haag als het gaat om de actoren die uitvoering geven aan het beleid en de betrokken procesregisseurs van uit het Veiligheidshuis. Het overleg kent zowel een overkoepelende blik op de beleidsimplementatie als trends:

Nou, we hebben een regionaal uitvoerend overleg. Dus daar zitten eigenlijk gewoon alle gemeenten van Haaglanden. Dus daar zit Gouda, Den Haag, Zoetermeer, Delft. Weet even niet of ik nou nog een gemeente mis, maar we zitten inderdaad bij elkaar en dan kijken we inderdaad van... En dat is eigenlijk een overleg alleen voor de uitvoerders. [...] daar zitten eigenlijk alle uitvoerders en procesregisseurs bij elkaar om te kijken inderdaad, wat zien we? Hoe loopt het met de persoonsgerichte aanpak? Maar ook

trends, ontwikkelingen, terugkeerders, kinderen, nou, dat wordt allemaal eigenlijk daar besproken, want je kan natuurlijk ook vanuit de uitvoering ook weer dingen naar boven geven. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Het afstemmingsoverleg betreft het overleg waarin een potentiële casus gewogen wordt voordat het onderdeel wordt van het casusoverleg. Andersom ook. Als een casus niet meer voldoende 'gewicht' heeft voor het casusoverleg, dan wordt er besloten om het subject uit het casusoverleg te halen.

Kijk, er is nog een anders overleg, het afstemmingsoverleg. Dat is eigenlijk meer een weegmoment, hè? Van moet deze besproken worden, ja of nee? Moet die afgeschaald worden, ja of nee? Enzovoorts. Maar de beslissingen die daar genomen worden, die worden eigenlijk voorafgaand besproken door de mensen in het casusoverleg, als je nu kijkt naar het afschalen. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

De gemeenten hebben de regie, die krijgen de melding van casuïstiek. Die pakken zij in principe op. Dat kan via de politie komen. Er is afgesproken dat signalen die aanleiding geven tot zorgen in een afstemmingsoverleg besproken worden. Het is een triage, een weging. Daar sluit [...] Veiligheidshuis aan, maar valt onder het voorzitterschap van de gemeente en mocht daar uitkomen dat casuïstiek geprioriteerd moet worden, dan komt 'ie [...] op het Veiligheidshuis. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

De opzet van de samenwerkingsstructuur van de persoonsgerichte aanpak van radicalisering kent met het voorgaande een erfenis in de wijze waarop er vanuit samenwerkingsstructuren wordt gekeken naar veiligheidsproblematiek. Eén van de geïnterviewden geeft aan dat er op deze structuur wordt voortgebouwd bij de aanpak van andersoortige problematiek. Dat heeft deels te maken met de wijze waarop deze samenwerking wordt gewaardeerd door de actoren, maar ook doordat het doorgaans veel dezelfde actoren zijn en er een bepaalde gewenning is ontstaan dat er zo wordt gewerkt.

Maar ook, je leert weer van een aanpak opzetten. We zijn bijvoorbeeld vorig jaar gestart met een nieuwe aanpak, 'intensieve aanpak voor verward en risicovol gedrag'. Ja, daar was een prijsvraag zelfs voor uitgeschreven en die zetten we ook gaandeweg op en daarbij merk je dat het bij radicalisering al een keer op die manier hebben gedaan. Dat er voor ons als Veiligheidshuis, maar ook voor veel partners logisch is hoe we dit gaan doen en je ziet we zijn nu binnen de aanpak radicalisering ook aan het kijken: hoe kunnen we dit verbreden naar links en rechts en ook met het voorstel, laten we gewoon een paar casussen beetpakken. Dit hebben we eerder gedaan. Dit kunnen we al en dan zien we wel water nodig is. Misschien is het niks, misschien is het heel veel, maar we gaan het ontdekken. Dat gaat heel makkelijk, omdat we die ervaring al hebben met elkaar, dus daar kun je ook op terugvallen. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

Hier is gesproken over de creatie van samenwerkingsstructuren binnen het netwerk en tussen netwerken op lokaal niveau. Sturing op de link met centraal niveau is minder duidelijk aanwezig.

Nou, er zijn gemeenten die dat sterker hebben, maar het gaat meer over wie is er eigenlijk verantwoordelijk? Ik ben degene die dit moet uitleggen aan de burgemeester, dus ik wil wel dat dit klopt. Maar je zag het bijvoorbeeld ook bij terugkeerders, de eerste terugkeerders. Dan gaan alle landelijke procedures in werking. Die werden op dat moment voor het eerste uitgevoerd en lokaal was onze informatiepositie veel beter. Dus hoe ga je die verbinden? Dus hoe ga je zorgen dat en het feit dat politie en het OM aan tafel zitten betekent niet automatisch dat het Landelijk Parket en de landelijke eenheid hetzelfde weten. [...] Hoe ga je daar mee om en dat zijn signalen die je soms alleen maar

uit de praktijk. Die ga je lokaal verzamelen en je hebt wel een sparringpartner. Die maatregelen worden ergens bij een ministerie opgelegd. Hoe ga je die verbinding met het casusoverleg vormgeven? (persoonlijk gesprek, 3 september 2019).

Op de vraag hoe de aansluiting is het netwerken op centraal niveau komt het voornamelijk naar voren dat er contact is met de NCTV en niet met andere actoren op centraal niveau.

De NCTV heeft natuurlijk dat programma ontwikkelt. Eigenlijk om iets te illustreren van we hebben bij de NCTV gewoon een aanspreekpunt en het is niet zo dat en dan heb ik het alleen over de NCTV, met de andere partijen. Het is gewoon zo, ik vind het heel fijn waar ik eigenlijk ook al mee begon dat we casuïstiek kunnen delen of dat we stukken uit de casuïstiek kunnen delen met andere partners en dat je er ook gericht met een partner over kan hebben en ook buiten het casusoverleg om. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019)

Op basis van de interviews wordt de NCTV gezien als het centrale aanspreekpunt. Als er een andere partner op het centrale niveau moet worden benaderd wordt het door de NCTV ervaren dat ze een rol hebben als 'makelaar' om dit contact tot stand te brengen.

Nee, maar als het goed is als je alleen maar makelaar bent binnen contacten zal ik maar zeggen. Ik heb daar, als ik even iemand moet koppelen, iemand van OCW, heb ik zelf geen mening over het vraagstuk, weet je. Dan wordt de vraag gesteld en kan ik altijd opgeven. (persoonlijk gesprek, 15 juli 2019)

Bovenstaande geeft aan dat er buiten het netwerk om in individuele actoren wordt gedacht in plaats van in samenwerkingsverbanden. Voor de vraag (of het probleem) wordt de meest relevante of passende partner op centraal niveau gevonden om contact tot stand te brengen. Technisch zou dit kunnen leiden tot een toename van venueshopping, aangezien dezelfde persoon zichzelf daarna uit de relatie verwijderd. Er is verder echter geen indicatie dat er ook sprake is van daadwerkelijke venue shopping.

Ja, want weet je, de volgende keer dan leg ik ook uit waarom wij er niet van zijn en dan bellen ze met dat vraagstuk. Dan weten dat ze niet bij mij aan hoeven te komen. Dus dan kunnen ze, hebben ze voortaan wel een contact bij ESS. (persoonlijk gesprek, 15 juli 2019)

Als laatste punt wordt de relatie met andere casusoverleggen aangestipt, aangezien uit de interviews blijkt dat dit ook relevante relaties betreft:

Ja, ja, zeker, zeker en dat ontstaat denk ik ook inderdaad met de ketenpartners, maar ook vanuit het regionaal uitvoerend overleg waar we het eerder over hebben gehad. Want dan zie je inderdaad van nou, de gemeente Zoetermeer is verder op dat gebied, dan zoek je veel meer inderdaad de samenwerking op. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Er is al ten minste één overleg waar actoren van verschillende casusoverleggen elkaar ontmoeten (het regionaal uitvoerend overleg). Er zijn daarnaast ook nog actieve contacten tussen het casusoverleg in Delft en andere gemeenten.

Of zie je bijvoorbeeld in een bepaalde gemeente dat iets heel goed loopt en in een andere gemeente niet en dan kun je ook gewoon wel met elkaar kijken van, ja maar, wat maakt nou dat het bij jullie wel goed loopt en bij ons niet en je kan echt gewoon met elkaar en van elkaar leren. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Strategieën gericht op connecties

Volgens één van de geïnterviewden (15 juli 2019) is het samenwerkingsverband in Delft meer bezig met procesmanager dan het netwerk in Rotterdam. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er in Delft een duidelijke procesmanager is aangesteld, in de vorm van het Veiligheidshuis: “*ja, ik heb wel het idee dat diegene die vanuit het Veiligheidshuis dus de overleggen leidt, dat die daar aardig op is ingevoerd*” (persoonlijk gesprek, 9 september 2019) en “*Het casusoverleg wordt voorgezeten door het Veiligheidshuis en dus iemand van het Veiligheidshuis heeft dus ook de regie over het overleg*” (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019). De rol van het Veiligheidshuis is nadrukkelijk aanwezig bij het casusoverleg, maar niet in het weegmoment dat daaraan vooraf gaat.

Ja, het Veiligheidshuis faciliteert. Die hebben eigenlijk gewoon qua locatie inderdaad, gewoon logistiek gezien regelen ze inderdaad alles, maar ze hebben ook een informatiecoördinator, die notuleert en die zorgt voor alle uitnodigingen en dat alle partners op het juiste tijdstip om dezelfde tafel zitten en zij leveren, zij noemen dat een procesregisseur. Maar dat is eigenlijk de voorzitter van het overleg. [...] Maar aan de andere kant hebben we ook gewoon casussen die lopen niet in het Veiligheidshuis, omdat we dat gewoon lokaal nog inderdaad aan het onderzoeken zijn en aan het uitzoeken zijn. Er zijn signalen binnengekomen. Dat gaat niet direct naar het Veiligheidshuis. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Er zijn duidelijke signalen dat er actief wordt gestuurd op het koppelen van actoren. Op de vraag of anderen kunnen aansluiten komen onder andere de volgende antwoorden aan bod:

Ja, maar ik doe dat altijd wel met dat niet iedereen op dat moment verbaasd is van: goh, er zit een school bij. Vaak win ik van te voren al informatie [in] en moet het voor mij ook een toegevoegde waarde hebben dat iemand er gewoon bij zit. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Ja, dat is mogelijk. [...] want het is echt maar voor één overleg en zij mogen niet met die informatie [verder acteren]. Ze komen daar eigenlijk vooral om informatie te brengen, dat is het, hè? Want de vaste partners die daar zitten, die overleggen heen en weer met elkaar, maar als er iemand extra aanschuift, die komt er eigenlijk om informatie te brengen die wij nog niet hebben en die mag op zich een beetje meedenken, maar het houdt wel zeg maar daarna op. Het is niet dat je dan elke keer maar gewoon zo aan mag sluiten. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

In de interviews komen geen signalen naar voren dat actoren actief zijn ontkoppeld aan het netwerk, maar er wordt wel gewerkt met een gecompartmenteerd systeem waarbij actoren tijdelijk aan het overleg worden toegevoegd om informatie te beschermen. Dit wordt in het bovenstaande citaat ook duidelijk verwoord. Andersom wordt er ook op gestuurd dat de actoren die worden toegevoegd ook van te voren worden voorbereid:

Kijk, als jij door je collega wordt meegenomen dan ga ik er in eerste instantie vanuit dat jouw collega vertelt waarom hij jou meeneemt. Dat check ik ook, dan check ik aan het begin van het overleg of jij... Dan leg ik jou uit: dit is vertrouwelijk. We gaan op deze manier met informatie om. Daar neem ik je in mee. (persoonlijk overleg, 3 september 2019)

Strategieën van sturing gericht op het mobiliseren van middelen van andere actoren zijn ook nadrukkelijk aanwezig. Hoewel het delen van informatie en een gezamenlijk beeld creëren hoog op de agenda staan, is de daaropvolgende vraag de meest relevante voor het casusoverleg: wat gaan we er

vervolgens aan doen? Meerdere geïnterviewden geven aan de rol van andere actoren aan tafel te bespreken en eventueel hun uitvoeringsmogelijkheden als opties naar voren te brengen:

Dan is er weer nieuwe informatie. Kan altijd echt even met iemand delen, met iemand sparren van: nou, laten we er even van een afstand naar kijken. Wat zien we nou feitelijk inderdaad? Wat zegt dit nou inderdaad? Wie zouden we nog kunnen inzetten? [...] Ik werk niet voor de politie en dat zeg ik altijd, je moet altijd goed met elkaar kijken van: wat zijn de rollen die je hebt? Ik hoef niet het werk van een politieagent te doen en ik hoef niet het werk gewoon van een jeugdzorgmedewerker te doen, dus ik denk dat je daar, ook heel erg belangrijk, elkaar aanspreekt op je eigen functie en wat je inderdaad kan doen. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Dat we ook echt met z'n allen bezig zijn van: zouden we niet kunnen, of zou dit kunnen en ik weet hoe dit werkt in mijn werkveld, maar ik weet niet wat de mogelijkheden zijn van een andere partner altijd en als ik dat niet weet en ik daar wel een idee over heb, dan vraag ik het gewoon. Van: joh, hoe zit het met een bepaalde insteek die... Zou dit kunnen? Zouden jullie dit kunnen doen? Als zij zeggen: "nee, want wij zijn gebonden aan gebonden aan deze en deze regels", dan ok. Dan weet ik dat bij deze. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019).

Echter, een 'nee' blijft het niet altijd bij. Als na het uitvoeren van het gemaakte plan van aanpak resultaat uitblijft, valt op dat in ieder geval één geïnterviewde aangeeft dat er nog feller op deze mobilisatie wordt ingegaan:

Maar soms zie je ook van: goh, van waarom heb je dit niet gevraagd, of waarom heb je dat niet gezegd en hoe kan het inderdaad dat jullie dit gewoon goed vinden? Dan wil je daar eigenlijk wat meer controle op krijgen en dan ga je soms inderdaad ook gewoon van, ja, mensen adviseren of gewoon toch vragen van: nou, hoe kan dat? (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019).

Er is ook duidelijke coalitievorming in het netwerk, waarbij bestaande operationele lijnen de boventoon voeren. Zo werken bijvoorbeeld de gemeente Delft en de politie nauw samen binnen de persoonsgerichte aanpak. Deze bilaterale relaties kunnen binnen een netwerk worden gezien als coalities, aangezien het om onderlinge informatiedeling, overeenstemming en zelfs besluitvorming gaat.

Dat dat meer onderling gaat, met bijvoorbeeld twee partijen. Dat zij onderling ook afspraken maken over hoe dingen aan te vliegen, wat denk ik, in die lokale context, vanwege ook gewoon de rol die het Veiligheidshuis inneemt echt best wel prima werkt. (persoonlijk gesprek, 15 juli 2019)

Maar heel veel dingen gaan ook gewoon heel erg goed en we weten, en dat is denk ik wel het fijne, we weten elkaar altijd te vinden. Je kan altijd één-op-één schakelen, zonder dat het bijvoorbeeld hoeft te worden besproken in het casusoverleg. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Deze bilaterale relaties worden vanuit anderen ook gestimuleerd:

Dan komen we weer bij elkaar. We hoeven niet elke week te vertellen: "hij zat in een auto met die en die", of "hij is daar en daar gezien of hij ging naar de moskee", of "hij ging dit en dit". Op een gegeven moment kan die informatie-uitwisseling ook bilateraal. Daar hoef je niet over bij elkaar te komen. (Persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

In relatie tot conflicten in het samenwerkingsverband hebben de meeste geïnterviewden aangegeven dat er af en toe wel eens conflicten zijn. Deze conflicten vinden dan meestal tussen twee actoren plaats in de context van het grotere overleg:

Ja, nou ja, dat kan wel eens gebeuren. Ik denk, ja, dat wat je eigenlijk zegt, waar mensen werken kan dat gewoon gebeuren en je kan soms ook echt anders naar een zaak kijken, omdat je ook gewoon een andere organisatie vertegenwoordigt. Nou ja, ik heb dat zelf één keer gehad. Dat ik, nou, echt niet blij was met hoe een partner eigenlijk gewoon zich tijdens een bepaald overleg de informatie inbracht of op dat moment, in ieder geval de bijdrage van diegene op dat moment. Dat is best wel lastig om op dat moment bij te praten, omdat je natuurlijk beperkt tijd hebt en je zit daar eigenlijk voor iets anders. [...] ik heb dat wel later gewoon besproken met diegene, want ja, je moet ook met elkaar verder. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Er is veel aandacht voor het signaleren en het uitpraten hiervan. Sterker nog, dit is ook de verwachting van andere actoren: *“Ik denk dat heel snel diegene vanuit het Veiligheidshuis ingrijpt. Die de regie heeft vanuit het casusoverleg en ik ben van mening dat met mijn partners, ik dat dan daarna nog uit zou spreken”* (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019). Concretere sturing op het oplossen hiervan is minder nadrukkelijk aanwezig, maar is er nog wel. Het wordt gesignaleerd en vervolgens aan de actoren zelf overgelaten om hier een vervolg aan te geven, op basis van de professionaliteit van de personen.

Een voorzitter ook wel kan zeggen van: “weet je, dit is wel later om een keer op terug te komen en pakken jullie dat gewoon inderdaad samen op?”. Maar dat is natuurlijk ook voor mij en zeker mijn rol, ik heb alle partners inderdaad ook nodig om ook gewoon daar wel inderdaad op terug te komen. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Ik ga je niet in dat overleg uitleggen wat er gebeurt als jij een dingetje hebt met iemand anders. [...] Ik signaleer dat en dan benoem ik dat en dan kijk ik kunnen jullie dat oppakken en afhankelijk van wat ik zie kies ik het niveau waarop ik dat beleg. Dat overleg ik bijvoorbeeld ook met mijn manager hier. [...] Dus mijn rol is het wel signaleren, het adviseren, maar ook het initiëren en ook ongevraagd, omdat op het moment dat dingen onderling niet lopen is mijn overleg niet succesvol. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

In het overleg wordt er door de actoren ook actief gestuurd op het weghalen van belemmeringen in de samenwerking. Hoewel sommige belemmeringen niet te bewegen zijn, zoals grenzen in de wet- en regelgeving, zijn andere belemmeringen wel bespreekbaar te maken. Vooral als het gaat om het wel of niet delen van informatie om andere redenen, zoals vertrouwen.

Maar ook dat je makkelijker dan iemand aanspreekt van: “goh, maar hoe zit dat dan? Dit hadden we toch afgesproken? Waarom duurt het inderdaad zo lang?”. Of hoe het kan zijn dat jullie dit nog niet hebben gedaan? Ja, sommige partners hebben heel lang de tijd nodig om gewoon [...] aan de doelen te werken of de afspraken inderdaad die we gemaakt hebben, om echt gewoon daar antwoorden op te geven. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Andere belemmeringen bestaan in een spanningsveld dat kan bestaan tussen de maatregelen op lokaal en centraal niveau. Dit spanningsveld is eerder aan de orde geweest, maar ook hier zal die kloof op een bepaalde manier moeten worden overbrugd. Verder blijkt dat er vooral wordt gekeken hoe opkomende belemmeringen worden vermeden of kunnen worden omzeild binnen de bestaande kaders:

Je kan altijd zeggen: “goh, dit kan niet gedeeld worden, maar dan gaan we wel afspraken van, ok, waarom kan het niet gedeeld worden? Kan het op een later moment wel gedeeld worden? Kan het met een aantal partijen gedeeld worden en wat kunnen we daar over afspreken? Dat heeft ook te maken met wat we hebben geleerd, wat ik net zei: vertrouwen en veiligheid. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

In algemene zin wordt er marginaal wordt besproken hoe er met elkaar wordt samengewerkt: “nee, misschien in de rand af en toe. Maar, nee, ik sla er niet zo één, twee, drie op aan dat wij echt spreken over hoe de één de ander en hoe we dat zien” (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019). Echter, dezelfde persoon geeft ook aan dat dit komt omdat de actoren elkaar goed kennen en met name weten wat ze van elkaar mogen verwachten: “Maar dat is misschien omdat wij denk ik van elkaar goed weten, ja, wat je van elkaar mag verwachten en hoe we het zien” (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019). Dit impliceert dat ze ook van elkaar weten wat ze niet hoeven te verwachten en sommige drempels van te voren al worden vermeden. Het is nog van belang om de oefening die eerder is benoemd te herhalen. In deze oefening moesten de actoren elkaars rol vervullen en een gefingeerde casus behandelen. Hier is eerder bij de sturing op het verkennen van inhoud op ingegaan. Deze oefening kwam bij de geïnterviewden ook naar voren als voorbeeld hoe belemmeringen voor samenwerking kunnen worden weggehaald, aangezien de verwachtingen over elkaar worden aangescherpt.

Volgens enkele geïnterviewden leidt de huidige samenwerking in de persoonsgerichte aanpak tot meer vormen van samenwerking op andere gebieden en nieuwe vormen van interacties met elkaar en met de omgeving. Op het gebied van uitvoering zijn er al nieuwe samenwerkingen ontstaan die eerder los van elkaar stonden:

Ik heb ook weleens gewoon bij mensen gezeten, samen met de Raad voor de Kinderbescherming, omdat je dan uiteindelijk, heb je bijvoorbeeld als het gaat om terugkeerders, ja, daar heeft iedereen belangen bij. Dat vergt zoveel voorbereiding en dan is het ook handig om af en toe ook met meerdere partners daar naartoe te gaan, om met elkaar af te spreken om gewoon gezinnen te spreken, afspraken te maken en ook de ander te introduceren. Dus dat is denk ik wel heel erg belangrijk. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Wat wel makkelijker is. Doordat je deze, is dat door de contacten denk ik, tussen de partners die erbij zitten, warmer zijn geworden. Dus even een voorbeeld. Stel, een collega van mij die zegt totaal off-topic, dus helemaal niet in het werkveld: “ik moet iemand van de gemeente hebben, zus en zo, maar ik zou niet weten wie ik moet benaderen”. Dan kan ik naar mijn partner van de gemeente en dan kan ik zeggen: “moet je luisteren, een collega van mij, hè? Die moet... Oh, dat ga ik even uitzoeken, weet je”. Daardoor denk ik dat je het allemaal wel dichter bij elkaar brengt. Ook voor anderen. [...] Het is niet het minste onderwerp waar we het over hebben. Dus ik denk dat het ook een hele hoop partners dichter bij elkaar heeft gebracht. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

Hoewel er verschillende beelden bestaan over of dit nou daadwerkelijk is gebeurd, blijkt wel dat die bereidheid om dit te exploreren bestaat bij de geïnterviewden.

Ja, ik denk ook omdat het een vaste groep is. Zeker ontstaan er nieuwe verbanden en ik denk dat dat bilateraal gebeurt of in dit soort dingen. [...] Dus ik denk dat het zowel kleinschalig is, als je echt kijkt naar één of twee partners die elkaar hebben leren kennen, of beter weten te vinden, maar ook in bredere zin als je naar een meer overstijgende basis kijkt. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

Uit bovenstaande citaten blijkt dat het ontstaat, maar er blijkt geen gerichte sturing op de creatie ervan. Evenwel is de context van de samenwerking zo vormgegeven en verzorgd dat deze aparte nieuwe samenwerkingen en nieuwe vormen van interacties niet alleen ontstaan, maar ook onderdeel uitmaken van de inhoudelijke aanpak. Er wordt dus nadrukkelijk niet gestuurd op het ‘in lijn brengen’ van deze actoren.

5.3.5 Gepercipieerd succes van de multi-level governance

Aan de geïnterviewden is gevraagd om het succes van de samenwerking vanuit hun perceptie in te schalen op de ladder van Hovik en Hanssen (2015), zoals behandeld in het theoretisch kader. De meeste geïnterviewden bestempelen de samenwerking als succesvol als daarnaar wordt gevraagd. Met behulp van deze ladder schalen de meeste geïnterviewden de samenwerking in tussen trede drie en trede vier. Dat blijkt uit de volgende citaten. *“Ja, wat je al zei, het is natuurlijk per casus ook. Maar ik denk dat je bij drie en vier zit”* (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019), *“Ja en ja, tussen drie en vier durf ik hem wel te scharen”* (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019) en *“Ik denk dat we zeker in drie zitten en bezig zijn met vier”* (persoonlijk gesprek, 3 september 2019).

Vergelijkbaar met de casusbeschrijving van Rotterdam kan er een verdeling worden gezien tussen het gepercipieerde eigenaarschap van het probleem en eigenaarschap van maatregelen, waarbij niveau drie wordt ervaren als een gedeeld eigenaarschap van het probleem en niveau vier een gedeeld eigenaarschap van de genomen (of te treffen) maatregelen. Op basis van deze beleving blijkt het gepercipieerde succes zoals omschreven door de anderen dan ook niet op te gaan voor iedereen die wordt geïnterviewd: *“ik neig dan naar de tweede trede”* (persoonlijk gesprek, 9 september 2019). De kanttekening die hierbij moet worden gemaakt is dat deze persoon ook aangeeft dat er per casus en context verschil kan zitten als het gaat om het gepercipieerde succes van de samenwerking:

Maar daar, ja, soms zit je dan ook wel op stap drie. Dat het beetje een situatie wordt waarbij je [...] wij weleens het idee hebben van: wij willen iets aan de kaak stellen of we willen iets voor het voetlicht brengen, waarvan wij denken dat het een goede zou zijn en daar wordt naar geluisterd en dat wordt ook wel gehoord en er wordt ook wel mee ingestemd dat dat wellicht heel handig zou zijn. Vooral om ons standpunt daarin te kennen of te onderkennen. Maar, vervolgens is dat dan wel een zodanige stap waarbij een heleboel partijen ook, ja, koudwatervrees hebben of denken van nou dit krijgen we niet recht gepraat. [...] Waar iedereen kan zeggen van: “nou ja, goed, dat hebben we zo gedaan en dat hebben we namelijk gedaan omdat wij dat een heel goed idee vonden en zij ook”. Het is lastig om dat sluitend te krijgen. Maar het is dus niet zo dat we het er niet over hebben. (persoonlijk gesprek, 9 september 2019)

De geïnterviewde merkt op dat het kan wisselen tussen twee en drie, waarbij er een drempel is geschetst die ervoor zorgt organisaties vanuit hun individuele belang reageren in relatie tot de verantwoording. Hier gaat het wederom om een bepaalde mate van het ervaren van gedeeld eigenaarschap ten opzichte van individueel eigenaarschap. Andere geïnterviewden hebben hier ook zo hun beeld bij.

Ze noemen het vaak wel van, ja, de gemeente is natuurlijk formeel eigenaar. Regiehouder. Maar ik zie in de praktijk dat de politie daar evenveel wel aandacht aan besteed en dat ze ook gewoon dit zien. [...] en we moeten daar ook echt wat mee en ik denk het OM ook wel. Van: goh, wat zien we en wat kunnen wij vanuit het OM? Dus het is niet echt alleen van, goh, dit ligt op het bordje van de gemeente. Dus, nee. Absoluut niet. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Ja, maar dat vind ik sowieso waar de integrale aanpak om draait. Je doet het met z'n allen en natuurlijk wordt er gezegd: "de gemeente heeft de regierol of hierin heeft de politie de regie of het OM heeft de regierol". Verschilt per casus, maar dat betekent niet dat de anderen niks hoeven te doen of alleen maar daar komen bijzitten. Als ik wat kan betekenen [...] dan zal ik dat natuurlijk ook meenemen. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

Deze percepties verschillen enigszins met de geïnterviewde die de trede lager inschat. Uit het volgende citaat blijkt een mogelijke verklaring hiervoor:

Nou, ik denk: dat zit deels ook in het handelingsperspectief en de casuïstiek zelf, hè? Ik denk het gedeelde eigenaarschap, dat zie je steeds meer ontstaan aan tafel. Maar wat je soms nog ziet is dat je casuïstiek hebt waarin je heel veel hebt gedaan en waarin het stagneert omdat er op dat moment door de omstandigheden, door de casus zelf, of door überhaupt beschikbare interventies je niks kan. Waardoor een casus wel stagneert en dat ligt niet aan degene die aan tafel zitten. Daar zit het commitment zeker en dat geeft ook frustratie, dat schuurt. Je hebt iemand waar risico's over zijn. Je hebt iemand waarbij iedereen denkt: we moeten iets en toch kun je niks. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

Als er nadrukkelijk wordt gekeken naar de samenwerking tussen de centrale overheid en de lokale overheid komt dezelfde constatering bij enkele van de geïnterviewden naar boven:

Ja, vind ik wel. Ja. Echt wel verschillende voorbeelden inderdaad, waarin de NCTV zich ook echt wel [...] eigenaarschap ook naar zich toetrekt. Van: goh, we moeten hier inderdaad wat mee. We moeten samen inderdaad, maar ook gewoon als het gat om grotere plaatjes. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

De NCTV zie ik zelf adviserend en gewoon meedenkend in de casusoverleggen. Gewoon ja, zo zie ik ze. Het gaat wat verder dan alleen bijvoorbeeld beleidsmatig adviseren. Ik vind de NCTV, hoe ik het ervaar, dat zij ook echt wel meedenken in het probleem, in de inhoud. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

5.4 Inductieve resultaten

In de interviews naar zowel de lokale samenwerkingen in Rotterdam als in Delft zijn alle variabelen van dit onderzoek besproken. De interviews hebben daarnaast ook bijvangst opgeleverd. Tijdens de gesprekken kregen de geïnterviewden de kans om vrijelijk te praten over wat zij belangrijk vonden in de samenwerking en welke contextuele factoren nog meer van toepassing. Daarnaast zijn de geïnterviewden specifiek bevraagd naar de eigen opvatting over de relatie tussen de lokale en centrale overheid, dat mede de aanleiding van dit onderzoek vormt, en in welke mate de huidige 'afstand' bijdraagt aan succes. Op basis van de codering van deze 'overige' informatie zijn drie aspecten naar boven gekomen die relevant zijn om nader uit te werken. De primaire reden waarom deze aspecten zijn aangestipt als relevant is omdat ze, zonder de geïnterviewden daartoe aanleiding te geven, in bijna elk interview naar boven kwamen.

5.4.1 *Het persoonlijke aspect: rol van karakter en persoonlijk vaardigheden?*

Bijna elk geïnterviewde persoon heeft in relatie tot succesvolle samenwerking de rol van de letterlijke persoon aangestipt als relevante factor. Deze factor staat nadrukkelijk naast de formele rol die een persoon aan tafel vertegenwoordigd. Dit blijkt onder andere uit de volgende citaten: *"Ja en het is een beetje gek, maar soms hangt het ook wel aan personen. Ik neem het voorbeeld van een bepaald persoon. Zij wordt heel positief gezien en ervaren door Rotterdam"* (persoonlijk gesprek, 21 juni 2019).

En daarop aanvullend:

Nou, dat heeft meer denk ik te maken met het soort persoon dat er op het dossier zit. De betrokkenheid en drive om [er] met elkaar voor te gaan, waardoor er dus ook vele vertrouwen is in elkaar. Ook als je met elkaar informatie deelt die niet overal mag landen. Wat echt gewoon bij het casusoverleg moet blijven. Nou, daar merk ik wel verschil tussen bijvoorbeeld Rotterdam en de gemeenten waar ik collega's over hoor. [...] Nee, dat heeft met de personen te maken met wie je samenwerkt, ja. (persoonlijk gesprek, 28 maart 2019).

Wat ik merk in deze aanpak, wat eigenlijk misschien niet zo zou mogen, maar als je lang met deze aanpak werkt, zit je ook met heel veel dezelfde personen aan tafel. Als je met dezelfde personen aan tafel zit werkt dat gewoon echt wel makkelijk, want je bouwt in de loop der jaren ook echt wel wat op, waardoor het aanspreken van iemand of het delen van de informatie toch wel makkelijker gaat dan wanneer je nieuw bent. [...] Dat kun je niet van tevoren met elkaar bedenken of gewoon [sic] en het is denk ik ook iets wat, ja, het heeft ook met de klik met personen te maken. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Iemand anders relateert deze 'klik' aan de bekende kleurentheorieën die terugkomt in vele managementopleidingen, waarbij karakteristieke kenmerken van een persoon worden gevat in een kleur. Het idee achter de theorie is dat een manager met behulp van deze kleuren een beter begrip krijgt van het soort mensen dat hij tot zijn beschikking heeft, om zo te kunnen sturen op het samenstellen van een effectievere samenwerking in het team.

Ik speel daar wel een beetje mee. Mijn werk is afhankelijk van de kleur van de ambtenaar of de gemeente in dit geval. Is het een blauwe gemeente, dan, weet je, dan zitten ze heel snel op de lijn van repressie. Want we moeten die aanslagen voorkomen. Zit de persoon op groen en geel en zoeken en co-creatie met elkaar, dan zie je dus dat er een verschuiving is naar deze kant en ik denk beide is goed en als je ervan bewust bent, dus vandaar dat ik vroeg ook of je bekend bent met de kleuren. Als je dat meeneemt in je werk, dan denk je, nou ja, dan weet ik ook hoe ik het gesprek kan voeren en wat mijn strategische benadering is en als dat er niet zo is, ja, dan ontstaat er een oordeel en negatieve energie. (persoonlijk gesprek, 21 juni 2019).

De rol van de personen aan tafel komt al eerder terug, maar wordt in de theorie vaak teruggebracht tot het niveau van de actor ('deze organisatie stelt zich op zodanige wijze op dat dit gebeurt'). Het blijkt nadrukkelijk van belang dat een persoon aan tafel prettig samenwerkt en een 'klik' heeft met de andere actoren in het samenwerkingsverband. De belangrijkste opmerking is dan ook dat er voor de lokale aanpakken in Rotterdam en Delft een bepaalde voorkeur is voor personen waar die klik bij bestaat ten opzichte van iemand die technisch hetzelfde mag (mandaat) en zal doen (rolopvatting). Dit kan het best worden omschreven met een hypothetische vergelijking: als twee personen een actor vertegenwoordigen, waarbij deze personen dezelfde rolopvatting, hetzelfde frame van het probleem en hetzelfde mandaat hebben, dan blijkt uit de interviews dat het succes van de samenwerking als hoger wordt gewaardeerd in combinatie met de ene persoon dan met de andere persoon. De klik die wordt ervaren is daarbij doorslaggevend.

Hè, wij zijn gewend aan toch een bepaalde stijl van een casusoverleg, die kennelijk iedereen past, want anders had je er waarschijnlijk niet meer gezeten en ja, ik denk dat als je misschien als je [sic] daar in één keer iemand anders neerzet. Die zullen ongetwijfeld heel professioneel zijn in hun vak, maar ik denk dat dat misschien af en toe, ja. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

En ik denk dat je, als je elkaar beter leert kennen, ook op persoonlijk vlak. Of als je in ieder geval weet wie de persoon achter de naam is, of dat je regelmatig contact hebt, dat maakt de drempel veel lager om met elkaar ook te communiceren als het moeilijke momenten heeft. (persoonlijk gesprek, 12 april 2019).

De persoonlijke factor lijkt nauwe relatie met het begrip vertrouwen te hebben:

Ja en het geeft vertrouwen als er iemand zit die zich actief daarop betreft, zeker vanuit de NCTV. Dus in de Delftse context, met de personen die er nu zitten, wordt de inbreng vanuit de NCTV in deze vorm heel erg gewaardeerd en dan heeft het een goede bijdrage. Ik weet dat als er iemand zit die niets zegt, dat hebben we in het verleden ook wel eens gehad, dat er veel meer terughoudendheid was, dat vond Delft minder prettig. Ja, dat merk in je in het overleg. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

Eerder werd in de casebeschrijving van Delft al de anekdote aangehaald waarbij het vertrouwen in de samenwerking bij één van de actoren werd beschadigd door het handelen van een andere actor binnen die samenwerking. Dit handelen gebeurde door een persoon, die in de context van de rol van de organisatie waar die persoon toe behoort dacht hier goed aan te doen. Het is vooral de persoonlijke wijze waarop dit ging wat de reden is geweest van de vertrouwensbreuk. Hoewel dit weer goed is gekomen, heeft het toch een merkbaar en nog altijd aanwezig effect. Zo blijkt dat de geïnterviewde die de anekdote deelde, op basis van deze ervaring collega's binnen zijn organisatie waarschuwt voor die specifieke persoon die eerder onzorgvuldig met informatie is omgegaan.

Er zijn collega's wel hoor, die nu weer in die gemeente aansluiten, maar daar heb ik ook wel voor gewaarschuwd van: "hey, let wel een beetje op wie er aan tafel zit. Dit was dan zo'n figuur die dan in één keer weer ergens anders opdook en dat is gewoon best wel listig vind ik". (persoonlijk gesprek, 9 september 2019)

De geïnterviewden komen snel en vaak op dit begrip terug, ook als het gaat om het persoonlijke aspect. Echter, karaktereigenschappen passen maar deels in de variabele 'vertrouwen' zoals dat is geoperationaliseerd voor dit onderzoek. Een persoon zonder 'klik', maar met hetzelfde mandaat en rolopvatting als een persoon waar wel een 'klik' mee is, zou op bijna elke indicator van vertrouwen hetzelfde kunnen scoren. In bovenstaand voorbeeld blijkt ook een mogelijk effect van het hebben van een persoon die zich anders opstelt, in het geval: minder zeggen en meer terughoudend zijn met informatie. Dit had voor de geïnterviewde een merkbaar effect op het overleg. Iemand anders beschrijft de effecten van wisselende personen aan tafel als volgt:

Ja en wat je ook ziet, [...] best wel veel wisselingen vinden er plaats. Dus dan heb je misschien iets met iemand bereikt, dan zit er gewoon een nieuw iemand op die functie. Als ik gewoon kijk naar de politie, denk ik van nou, ik heb al [met] zoveel politieagenten eigenlijk te maken gehad. Dus je moet iedere keer weer gaan bouwen en dingen bespreekbaar maken. Iedereen werkt weer anders. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019).

Als de geïnterviewden wordt gevraagd naar wat de sleutel is achter wat dan zorgt voor de moeilijk te definiëren 'klik', dan komen verschillende voorbeelden terug die allemaal gelinkt kunnen worden aan karaktereigenschappen:

Als ik kijk naar het Rijk, de NCTV, hebben wij gewoon nu een heel fijne lokaal adviseur, onze contactpersoon, accounthouder. Die heel goed de wegen weet binnen de organisatie, die snel reageert, die zoekt altijd naar de collega's die ergens wel iets vanaf

weten als zij dat niet weet [...] en op vertrouwen en ook gewoon echt op deskundigheid en ja, kwaliteit. En dat is ook bij het OM ook wel, ja. (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019).

In het geval van Delft kan ik dan over die betrokken lokaal adviseur spreken. Dat is iemand die een hele actieve betrokkenheid heeft. Die ook tijdens overleggen een hele actieve bijdrage heeft. Dat vind ik wel waardevol, van iedere partner. Ook als je niet direct een interventie in een casus uitvoert, maar omdat je meedenkt en daarin die betrokkenheid toont. Dat helpt in een overleg. Ik houd ervan als die dynamiek komt. Als iemand [daar] zou zitten die die rol niet neemt en er zit als toehoorder, dan verandert de dynamiek in een overleg en dan levert het misschien minder op. Maar dat is zo persoons- en casusafhankelijk, dat ik niet in het algemeen kan zeggen: “het is fijn, het is vervelend of nodig dat ze erbij zitten”. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019).

Ik vind het wel heel fijn dat ze ook gewoon meekijken, meedenken, echt wel aansluiten bij casuïstiek [...] het is een partner die echt wel voor meerwaarde zorgt vind ik zelf en ik moet ook zeggen, misschien hebben [we] het geluk met de betreffende lokaal adviseur, want die persoon heeft gewoon heel veel kennis en ik denk ook dat als je iemand met heel veel kennis hebt, dat het al sneller een toegevoegde waarde is dan iemand die echt gewoon nieuw is. Er werken ook heel veel nieuwe, jonge mensen bij de NCTV, die zich toch ook nog echt wel moeten ontwikkelen en als ik eerlijk gewoon ga kijken, van alle lokale adviseurs, vind ik de betreffende die wij hebben wel één van de betere. Omdat ze heel veel kennis heeft en ook af en toe durft om met een gestrekt been erin te gaan, omdat dat ook af en toe ook echt wel nodig is inderdaad. [...] Ja, ik houd daar zelf wel van en ik merk wel dat, nou, ik denk ook dat het wel persoonlijk is hoor. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019).

En hoe iemand het zelf benadert: *“ik denk omdat ik heel toegankelijk ben. Denk dat ik makkelijk bereikbaar ben, ik neem de telefoon altijd op. Denk dat het daar ook gewoon mee te maken heeft, ja”* (persoonlijk gesprek, 15 juli 2019).

Een factor die is verbonden met het persoonlijke aspect is de taal die wordt gesproken aan tafel. Meerdere mensen geven aan dat deze factor, waaronder ook de bereidheid van het leren van de taal van anderen aan tafel, een belangrijke factor is die meeweegt in het persoonlijke aspect en ‘de klik’:

Wat is ervoor nodig en hoe gaan we het op een ‘ander level’ brengen? Daar heb je dus partijen voor nodig, daar heb je dus de juiste taal, woorden en de toon om mensen te bewegen in het proces wat je gaat organiseren en dat gaat niet meer over ‘jij kent mij’ en ‘ons kent ons’ bij wijze van spreken. Nee, dat werkt niet meer. (persoonlijk gesprek, 21 juni 2019).

Een andere geïnterviewde komt daarbij met een concreet voorbeeld: *“misschien om toe te voegen dat je dezelfde taal spreekt. On in ieder geval elkaars taal kent. Dus dat je weet... Bijvoorbeeld monitoren. Nou, ik kan zeggen: “we gaan monitoren” en iedereen zegt: “ja” en iedereen bedoelt wat anders”* (persoonlijk gesprek, 3 september 2019).

5.4.2 Het politieke aspect

Het concept van een wicked problem, het samenwerkingsverband dat hieromtrent is gecreëerd en de actoren die hierbij zijn betrokken zijn allen hevig onder invloed van de politieke context waar ze in bestaan. Deze politieke context is in Nederland vrij bijzonder. Het college van burgemeester en wethouders kent een bepaalde politieke samenstelling die bepalend is voor het beleid dat lokaal wordt ingezet en de verdere wijze waarop dit beleid wordt ingekleurd. Dit geldt ook op nationaal niveau,

waar een kabinet ook een politieke kleur kent en beleid ook in die kleur moeten passen. Dit onderzoek leent zich niet voor een verdiepende politicologische blik op de samenstellingen van de coalities in Rotterdam en Delft, het effect van dergelijke factoren op beleid is een onderzoek op zich waard. Evenwel is het voor het succes van samenwerken wel belangrijk om stil te staan bij het bestaan van deze politieke context en wat er gebeurt als verschillende politieke kleuren op verschillende bestuurlijke niveaus botsen met elkaar.

Dat de politieke context van invloed is op een publieke organisatie, waarbij (indirecte) aansturing uiteindelijk altijd terug te leiden is naar de lokale, regionale of landelijke politiek, mag als een gegeven worden beschouwd. In relatie tot dit onderzoek geven de geïnterviewden het signaal dat politiek-bestuurlijke sensitiviteit bij de actoren die deelnemen aan het casusoverleg bijdraagt aan de succesvolle samenwerking: *“bij de politie ook zijn ze zich erg bewust van de bestuurlijke context waarin wij zitten, de politieke context. Dus dat helpt. Dat iemand dat ook snapt”* (persoonlijk gesprek, 4 juni 2019). Deze context kan per casusoverleg verschillen en dat vraagt wat van de betrokken medewerkers, voornamelijk die medewerkers van de NCTV die bij verschillende casusoverleggen door het land aansluiten: *“Dat vraagt natuurlijk wel ook, voor de politiek-bestuurlijke dynamiek [...] Nou, dat vraagt soms ook wel weer wat anders van een lokaal adviseur dan van een lokaal adviseur die in Zuid-Limburg of Noord-Groningen zijn werk doet”* (persoonlijk gesprek, 12 juli 2019).

Er is een koppeling merkbaar tussen de inhoud en de politieke context, waarin het politieke discours mogelijk conflicteert met wat er mogelijk is in de praktijk. Hoe een mogelijke botsing van de politieke context en praktische eruit kan zien wordt mooi geïllustreerd met de volgende anekdote:

Een mooi voorbeeld is bijvoorbeeld waar conflict over is geweest, een dossier waarvan de burgemeester zegt: “als het moet, dan schop ik die vent mijn stad uit”. Je kunt je wel voorstellen, de burgemeester van Rotterdam is wat makkelijk in dat soort uitspraken. Terroristen zijn hier niet welkom. Dan zit je met een casus van een vent die naar Syrië is geweest, die is terug en die is dakloos in Rotterdam. Dus die gemeente is bezig om die vent een dak boven zijn hoofd te geven, maar die burgemeester zegt: “terroristen zijn hier niet welkom, dat soort lui schop ik eruit”. Dus die ambtenaren, die medewerkers van de radicaliseringsploeg, die raken in een kramp. Van ja, enerzijds moeten we die kerel een dak boven zijn hoofd gaan geven, want een terrorist die rondzwerft, dat wil je niet en anderzijds bestuurlijk is het niet gewenst. Dus dan... Daar zit het conflict op de loer, want wat je dan krijgt is dat het bestuurlijke belang eigenlijk opgelegd gaat worden aan andere partners. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Volgens de geïnterviewden wordt het goedlopende casusoverleg ook direct naar voren geschoven in de politieke discussie als het gaat om de aanpak van andere vormen van radicalisering. De betrokken organisaties in het casusoverleg kunnen dit mogelijk enkel deels waarmaken:

Ja, is dit het geschikte platform? Ik denk het wel, maar de vraag is wel even of je dat... We zitten nu soms op een donderdagmiddag, hè, met zijn allen bij elkaar. Nou, Mohammed zus-en-zo, Ali zus-en-zo en dan opeens komt ‘Jan de Knecht’ voorbij, want dat is een rechtsextremist¹, maar dan zitten wij wel... Niemand verlaat de kamer, dus het blijven met [sic] dezelfde mensen bij elkaar zitten. Dus we zijn opeens van jihadisme-experts, gaat het opeens, hop, met andere pet. Nou, nu zijn we rechtsextremisme-experts en ik vraag me af, hardop, dat doe ik overigens ook in het casusoverleg. Klopt dit eigenlijk

¹ De geïnterviewde gebruikte expres een ‘oer-Hollandse’ naam om het verschil met de andere casuïstiek aan te tonen. Het betreft nadrukkelijk geen verwijzing naar een echt persoon. Overeenkomsten met de realiteit zijn daarmee louter toeval.

wel? Ben ik dan die expert? Man, ik vind na vijf jaar aanpoten begin ik het jihadisme net een beetje in de vingers te krijgen, laat staan... (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Naast de hierboven geschreven dynamiek die zich afspeelt binnen een casusoverleg, bestaat er ook nog een dynamiek tussen politiek op lokaal niveau en politiek op centraal niveau. De NCTV zit in nagenoeg elk casusoverleg van Rotterdam en Delft aan, ook al is het in beide overleggen geen kernpartner op lokaal niveau. De NCTV vormt hiermee de weg naar de landelijke politiek en andersom, de weg van de landelijke politiek naar het de uitvoering van het anti-radicaliseringsbeleid.

Zit bij ons natuurlijk ook de politieke dynamiek in. Wij moeten ook rapporteren aan de Kamer, dus wij moeten daar ook verantwoording over afleggen naar de Kamer toe hoe die lokale aanpak werkt. [...] En wat ook belangrijk is, dat wij op nationaal niveau altijd proberen te kijken waar we het netwerk en de regelgeving en de knelpunten kunnen analyseren en we kijken of we nieuw of ander beleid opzetten en dat is natuurlijk ook een nationale verantwoordelijkheid. (persoonlijk gesprek, 12 april 2019)

De politiek op beide niveaus weet elkaar ook te vinden. Dit kan tot discussies leiden:

Zeker als het gaat over Rotterdam. Daar zit ook een hele eigenzinnige bestuurder die ook zo zijn eigen ideeën heeft over hoe het in elkaar zit en daar ook gewoon met onze minister over spreekt en ja, die zijn het soms ook wel eens niet eens met elkaar en die hebben soms ook wel echt politieke discussie. Bijvoorbeeld als het gaat over salafisme. (persoonlijk gesprek, 12 april 2019)

De informatiebehoefte gaat duidelijk twee kanten op. Lokaal wordt gekeken naar de NCTV voor de lijn naar de minister en Tweede Kamer. Andersom kunnen de minister en Tweede Kamer niet worden geïnformeerd zonder de contacten met lokaal te borgen. Ook al is er soms discussie tussen politici, het is dan aan de ambtenaren die onder deze politici werken om een 'common ground' te vinden (waar de politiek dat soms niet kan) om de samenwerking te borgen. Dit is niet enkel ten behoeve van de inhoudelijke belangen van de samenwerking, maar ook ten behoeve van de organisatiebelangen in relatie tot de politiek: *"Wil je als NCTV wel goed op de hoogte zijn van wat er speelt [...] Als de Tweede Kamer daar vragen over stelt, dan moeten we het wel weten. Dus ja, dan blijf je wel politiek verantwoordelijk als NCTV (persoonlijk gesprek, 12 juli 2019).*

5.4.3 Het externe en interne afstandsaspect

Als laatste inductieve resultaat is gekeken naar het begrip 'afstand'. Dit begrip wil zoveel zeggen als de abstracte afstand die tussen actoren bestaat in termen als hoe vaak actoren elkaar zien, van elkaar weten, informatie delen met elkaar, de snelheid waarmee ze bereikbaar zijn voor elkaar en een stabiele rolopvatting. Het begrip blijft verder abstract, omdat de geïnterviewden hier soms verschillende dingen onder verstaan en er geen theoretische grondslag in dit onderzoek is gemaakt van het begrip. Evenwel kan een eerste benadering van het begrip worden gemaakt als de relatieve afstand tussen actoren op lokaal en op rijksniveau om een indicatie te krijgen in welke mate die afstand bijdraagt aan het succes van de samenwerking. Er wordt een verschil gemaakt in externe en interne afstand. Externe afstand is de afstand tussen de actoren op centraal niveau en de actoren op het lokale niveau (van Rotterdam en Delft) en interne afstand. Interne afstand is de afstand tussen actoren op centraal niveau. Hoewel de interne afstand tussen actoren op lokaal niveau ook in kaart kan worden gebracht is dat in het kader van de aanleiding en hoofdvraag van dit onderzoek minder relevant.

Externe afstand

Verreweg de meeste geïnterviewden vinden de huidige mate van afstand, in relatie tussen actoren op lokaal niveau en centraal niveau, het beste passen bij een succesvol casusoverleg. Eén van de

geïnterviewden maakt dit op korte wijze bijzonder duidelijk: “ja, je kan het niet uit elkaar trekken” (persoonlijk gesprek, 3 september 2019). Als er dieper wordt ingegaan blijkt dit een gedeelde opvatting en dit blijkt uit de volgende citaten:

Ik denk dat de NCTV nu een goede positie heeft. Adviserend en coördinerend, op het moment dat bijvoorbeeld, nou als die Tijdelijke Wet Bestuurlijke Maatregelen aangewend wordt. Dat moet via de NCTV, dus dan zie je wel dat ze een stap naar voren doen, maar verder zou ik het vooral zo laten. Laat die rijkspartijen vooral suggesties doen, voorzetjes doen. [...] Nou, houd dat vooral zo, want ik zou het niet fijn vinden als je met een lokale casus zit, waarbij het eigenaarschap ergens bij Binnenlandse Zaken ligt ofzo. Dat zou niet goed werken. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Ik vind juist dat je met je voet de deur in moet staan, zullen we maar zeggen. Gewoon als landelijke partner met je voeten in de klei, want wij gaan uiteindelijk over de dreiging en daar word je als landelijke partner gewoon op aangesproken natuurlijk. Gewoon heel hoog over het dreigingsbeeld natuurlijk, maar je denkt wel constant mee, gewoon ook over landelijke maatregelen bijvoorbeeld, die ingezet kunnen worden. Ik vind ook dat je mee moet denken over wat kan bijvoorbeeld vanuit de gemeente nog handig zijn om in te zetten. [...] Dat vind ik ook wel een beetje van de NCTV, om te kijken joh, zit men, nou ja, is de ene maatregel wordt [sic] genomen, zit die dan niet een andere in de weg? Of dat je ook kan uitleggen waarom dat soms zo speelt? Of dat je daar invloed op uit kunt oefenen. Bijvoorbeeld het intrekken Nederlandschap. Dat is natuurlijk een heel ingewikkelde maatregel. Niet altijd even wenselijk in het kader van lokaal. Maar ja, hij is er wel. Weet je, soms ben je ook wel een soort buffer ertussen. Dus ik vind eigenlijk wel dat je gewoon echt goed mee moet doen als NCTV. (persoonlijk gesprek, 15 juli 2019)

Ik vind het zoals het nu gaat wel het prettigst. Dat ik hun ook kan bellen als ik daar vragen over heb of als ik adviezen bij wijze van beleidsmatig [wil afstemmen]. Of gewoon adviezen waar ik toch echt alleen bij de NCTV voor terecht kan. [...] Vind ik het prettig als ik ze gewoon kan contacten, gewoon inhoudelijk en dat ze daarin meedenken. (persoonlijk gesprek, 16 juli 2019)

Ik denk dat zij met de huidige actieve rol die ze hebben in het casusoverleg, dat zij... Laat ik het zo zeggen: het moet zeker niet minder worden vind ik. Ik denk dat de rol die ze nu hebben, dat dat eigenlijk minimaal zo zou moeten zijn. (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019)

Volgens één van de geïnterviewden is sprake van een geformaliseerde afspraak dat lokaal altijd wordt geïnformeerd als een onderdeel van de centrale overheid in de regio van de lokale overheid gaat acteren:

Ja, de afspraak die wij hebben intern als met onze rijkspartners is dat eigenlijk altijd alle communicatie binnen de gemeente, met andere doelgroepen, dat we de gemeente altijd aan de voorkant informeren. Om te kijken hoe ze erin zitten, dat zij gewoon op de hoogte zijn en daar kun je af en toe in het gesprek afspreken ofzo. Of ze terugkoppeling krijgen of niet. (persoonlijk gesprek, 21 juni 2019)

De stelling dat de afstand tussen lokaal en centraal zo moet blijven wordt andersom ook onderstreept. Op de vraag of de centrale overheid verder weg zou moeten komen te staan is het antwoord bij dezelfde meerderheid dan ook direct nee:

Nee, nee, zeker niet. Nee, want ik denk wel... Kijk de kracht van die Veiligheidshuizenaanpak en het casusoverleg zit hem echt in die multidisciplinaire samenwerking. [...] ik doe het werk nu al vijf jaar met heel veel plezier, want ik word nog steeds echt verrast en dank ik van: oh ja, dat had ik nou nog echt niet bedacht over deze casus. [...] Dus nee, het moet niet verder weg. Alles wat functioneel wat bijdraagt aan onze beeldvorming over de casus is van harte welkom. (persoonlijk gesprek, 11 juni 2019)

Met het oog op de mogelijke ontwikkelingen van morgen ondersteunen de meeste geïnterviewden de notie dat de afstand ook op langere termijn zo moet blijven. De meerwaarde die wordt gegenereerd door deze manier van samenwerken staat bij de meesten dan ook buiten kijf: *“ja, ja, want de problematiek blijft veranderen en dus zullen [sic] de adviezen die eruit komen zullen ook constant blijven veranderen”* (persoonlijk gesprek, 17 juli 2019).

Hoewel een stabiele rolopvatting uit de hierboven gebruikte citaten een factor blijkt die de actoren in het samenwerkingsverband prettig vinden, is er op een hoger abstractieniveau juist een vorm van rolflexibiliteit gewenst. Dat wil zeggen dat wordt opgemerkt dat de NCTV verschillende rollen in zou moeten nemen bij verschillende casusoverleggen. Eénmaal *binnen* een casusoverleg wordt stabiliteit juist gewaardeerd.

In het begin van 2014 hadden we een hele grote inhoudelijke inbreng van de NCTV. Dat was toen heel erg nodig. Inmiddels zijn partners getraind en is er zoveel aanvullende expertise beschikbaar dat de NCTV veel minder vaak hoeft te vervullen. Maar de NCTV zal in een G4-gemeente, zoals Den Haag, wellicht ook een andere opstelling kiezen als in een gemeente als Delft of een kleine gemeente die één casus heeft. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

Toen de aanpak begon zaten ze overal bij en ook heel inhoudelijk. Daarna hebben ze zeker een terugtrekkende beweging gemaakt en ik denk dat het nu ook deels vanuit de samenwerking die ze bijvoorbeeld met de gemeente hebben als adviseur van die gemeente. Ook hoe hun rol eruitziet en in Delft loopt dat heel goed. Ik weet dat er landelijk ook gemeenten zijn die hun NCTV-adviseur niet kennen, of die heel graag willen dat die erbij zit en die zit er niet bij. (persoonlijk gesprek, 3 september 2019)

Interne afstand

Het voorgaande citaat betreffende de rolflexibiliteit van de NCTV naar buiten toe en dat sommige casusoverleggen hun lokaal adviseur (bijna) niet kennen is een mooie brug naar het volgende onderwerp. In zekere zin is deze situatie van wisselende opstellingen een reflectie van de interne context van de NCTV en in het bijzonder de lokale advisering. Als wordt gevraagd naar andere beperkingen die de context van de invulling van de rol vormgeven volgt het volgende antwoord:

Nou, dat is wel een goede vraag. [...] We hebben een redelijk krappe bezetting op dit moment, ja, dan moet je wel gaan prioriteren en dat is wel een discussie die loopt. Wat doen we wel, wat doen we niet? [...] Ja, ik vind het wel een lastige, want ik denk toch dat de meningen ook nog wel eens verschillen bij lokaal adviseurs van: waar ben je van, waar ben je niet van? Dus ik denk dat er lokaal adviseurs zijn die denken: ik ga niet meer naar het casusoverleg, want inmiddels moeten ze het zelf kunnen en lokaal adviseurs die zeggen: “ja, ik vind het wel, want het geeft me beeld van het reilen en zeilen lokaal”. (persoonlijk gesprek, 12 juli 2019)

Naast de effecten van een krappe bezetting op de keuzes die worden gemaakt om prioriteiten te stellen aan werkzaamheden speelt er nog een factor mee in de afweging om op een bepaalde afstand te gaan staan van het casusoverleg:

Ga je dan helemaal afschalen van, nou daar kijken we niet meer naar? Of gaan we zeggen: "joh, als er iets is, bel ons gewoon en weet ons te vinden". Alleen we gaan niet meer wekelijks of maandelijks ergens fysiek aanwezig zijn. Ja, daarnaast spelen altijd nog praktische dingen nog wel mee. Als je een keertje naar een overleg in Limburg moet, ja, dan ben je een dag weg. Als ik een keer naar een overleg in Den Haag ga, nou, dan red ik het wel met één of twee uur. Ja, dus dat scheelt natuurlijk ook. Het is gewoon praktisch, ja. [...] Bovendien hebben we natuurlijk maar eigenlijk 0,5 FTE voor je lokaal adviseurschap. Terwijl als je het echt heel goed wil doen, dan zou je er bij wijze van spreken echt een dagtaak van kunnen maken, gewoon alleen maar dat doen. (persoonlijk gesprek, 12 juli 2019)

Het laatste punt dat zichtbaar werd in de interviews was dat er een bepaalde afstand bestaat tussen de twee actoren op centraal niveau die de directe beleidsverantwoordelijkheid dragen: de NCTV en het ministerie van SZW.

Ja, tot nu toe opereren we echt langs elkaar heen. We zijn nu zover dat we hebben gezegd: "nou ja, het is ook gewoon goed om samen met elkaar op te trekken". Echt, dat zijn kleine stappen die we met elkaar aan het maken zijn. Ik denk, ja, dat kunnen we dus echt beide, dus niet alleen wij hier, maar ook het lokale, ons voordeel mee doen. (persoonlijk gesprek, 21 juni 2019)

In de casusbeschrijvingen kwam al aan bod dat het NCTV het singuliere contactpunt is voor veel actoren op lokaal niveau als het gaat om contact met de centrale overheid. Op de vraag of de andere actoren op centraal niveau dit waarderen kon het volgende worden gezegd:

Nee, dat vinden mensen niet altijd leuk, denk ik. [...] Ik denk zeker, we hebben natuurlijk gewoon wel eens een dingetje met ESS of met SZW, met de beleidsclub. Die zouden het natuurlijk veel prettiger vinden als ook zij direct worden benaderd. Nee, er is ook wel eens wat gesteggel over. (persoonlijk gesprek, 15 juli 2019)

De signalering dat deze actoren uit elkaar staan, wordt kracht bij gezet door een duidelijk verschil in relatie tot de kijk op het lokale domein. Zo is één van de partijen binnen SZW bijzonder geïnteresseerd in het spreken met lokaal over trends en ontwikkelingen.

Maar wat ik wel mis en je maakt me nu wel heel scherp, dat ik vanuit die persoonlijke context, dat partijen met elkaar zitten, dat dat onpersoonlijk wordt gemaakt en dat je dus veel meer gaat vertalen naar verschijningen en ontwikkelingen. Waarbij dus die namen anoniem gaat organiseren, maar dat we dus wel erover kunnen praten met elkaar. (persoonlijk gesprek, 21 juni 2019)

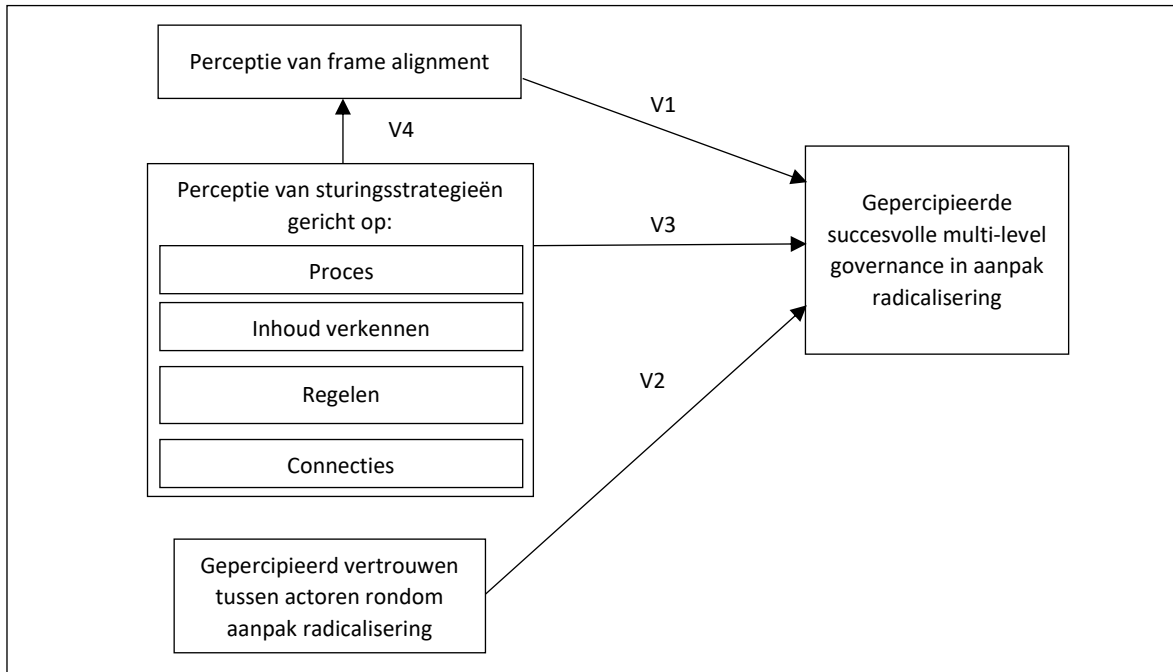
In de resultaten van Rotterdam en Delft blijkt dat deze overleggen bestaan. Volgens dezelfde persoon van SZW bestaat een dergelijk overleg echter niet:

Nee dat bestaat niet en eigenlijk zou dat er moeten komen. Dat je zegt: "dat is prima dat dat netwerk over allerlei zaken praat, weet je. Dan kunnen ze dus zonder censuur alles met elkaar delen en dat is allemaal goed geregeld, weet je, maar die uitkomsten. Hoe vertaal je die terug naar die wereld waar die afspraken nog gemaakt zijn, maar die er wel mee te maken hebben? (persoonlijk gesprek, 21 juni 2019)

6 ANALYSE

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het vorige hoofdstuk geanalyseerd. Centraal daarbij staat het conceptueel model van dit onderzoek. Voor de volledigheid wordt deze herhaald.



Figuur 11 – Conceptueel model (herhaald)

In paragraaf 6.2 zal worden elke per variabele apart behandeld per case. Vervolgens worden de relaties uit het conceptueel model aan de hand van deze informatie getoetst om zo gefundeerde uitspraken te kunnen doen over of de geschetste verwachtingen in paragraaf 2.5 (Verwachtingen en conceptueel model) juist zijn. Waar nodig zal de theorie worden aangehaald om bepaalde relaties te ondersteunen, of juist waar deze afwijken van de theorie. Er wordt in paragraaf 6.3 afgesloten met een analyse van de inductieve resultaten en welke rol die mogelijk innemen in de eerder getoetste verwachtingen.

Voor de gehele analyse is het relevant om te benadrukken dat het hier om de percepties van de gesproken actoren gaat, in relatie tot de variabelen die relevant zijn voor dit onderzoek. De verzamelde data is dan ook altijd een op percepties gefundeerde reflectie van de werkelijkheid. Als er ergens gemiddeld of laag staat, betekent het niet per sé dat er een normatieve uitspraak over het netwerk kan worden gedaan. Het is daarom niet mogelijk om een onderdeel van het netwerk te typeren als 'slecht' of 'goed'. Er worden enkel uitspraken gedaan in hoe er door de geïnterviewde actoren op deze variabelen wordt gereflecteerd.

6.2 De variabelen voor de cases Rotterdam en Delft

In deze paragraaf worden de voor het onderzoek relevante variabelen per case kort ingevuld. Dit vormt een overzichtelijk geheel, waarin de uitkomsten van het onderzoek in één tabel zijn gevat.

	Case Rotterdam	Case Delft
Gepercipieerd succes	<ul style="list-style-type: none"> Het is de gewogen perceptie van de actoren dat het niveau van samenwerking past op trede drie van de ladder van Hovik en Hanssen. De actoren zelf bestempelen de samenwerking als succesvol. 	<ul style="list-style-type: none"> Het is de gewogen perceptie van de actoren dat het niveau van samenwerking past op trede drie van de ladder van Hovik en Hanssen. De actoren zelf bestempelen de samenwerking als succesvol.
Frame alignment	<ul style="list-style-type: none"> Er bestaat consensus van de actoren over twee hoofdstromingen in framing van het probleem. Bijna alle actoren hebben kennis van bestaan van andere frames. De meeste actoren scharen zich achter het frame van het veiligheidsperspectief. 	<ul style="list-style-type: none"> Er bestaat consensus van de actoren over twee hoofdstromingen in framing van het probleem. Bijna alle actoren hebben kennis van bestaan van andere frames. Alignment is in minder mate aanwezig, aangezien er bij de meeste actoren een vermenging is te zien van de twee hoofdstromingen (die op nuances van elkaar verschillen).
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> De meeste actoren geven aan dat actoren in het netwerk elkaar het voordeel van de twijfel gunnen. De meeste actoren geven aan dat actoren in het netwerk rekening houden met elkaars intenties en belangen. De meeste actoren geven aan dat actoren in het netwerk middelen van anderen niet gebruiken voor hun eigen gewin. Er is bij de actoren een grote overtuiging dat de intenties van andere actoren in het netwerk goed bedoeld zijn. Er is verdeeldheid bij de actoren over de perceptie dat afspraken in het netwerk worden nagekomen. 	<ul style="list-style-type: none"> De meeste actoren geven aan dat actoren in het netwerk elkaar het voordeel van de twijfel gunnen. Er is verdeeldheid bij de actoren over de perceptie dat actoren in het netwerk rekening houden met elkaars intenties en belangen. De meeste actoren geven aan dat actoren in het netwerk middelen van anderen niet gebruiken voor hun eigen gewin. Er is bij de actoren een grote overtuiging dat de intenties van andere actoren in het netwerk goed bedoeld zijn. Er is verdeeldheid bij de actoren over de perceptie dat afspraken in het netwerk worden nagekomen.
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> De meeste actoren geven aan dat er weinig sturingsstrategieën worden toegepast gericht op 'proces'. De meeste actoren geven aan dat er veel sturingsstrategieën worden toegepast gericht op 'het verkennen van inhoud'. Er is verdeeldheid bij de actoren over de perceptie dat er sturingsstrategieën worden toegepast gericht op 'regelen'. De meeste actoren geven aan dat er veel sturingsstrategieën worden toegepast op 'connecties'. 	<ul style="list-style-type: none"> Er is verdeeldheid bij de actoren over de perceptie dat er sturingsstrategieën worden toegepast gericht op 'proces'. De meeste actoren geven aan dat er veel sturingsstrategieën worden toegepast gericht op 'het verkennen van inhoud'. Er is verdeeldheid bij de actoren over de perceptie dat er sturingsstrategieën worden toegepast gericht op 'regelen'. De meeste actoren geven aan dat er veel sturingsstrategieën worden toegepast op 'connecties'.

Figuur 12 – Overzicht variabelen per case

6.2.1 Gepercipieerd succes van de multi-level governance in de cases

Er wordt gestart met de beschrijving van de perceptie van het succes van de multi-level governance in de cases, aangezien deze variabele de afhankelijke variabele is. Alle andere variabelen kennen een relatie met deze variabele, waardoor het noodzakelijk is om hier als eerste dieper op in te gaan.

Zowel in Rotterdam als in Delft geven de actoren zelf aan dat er sprake is van succesvolle samenwerking. Dit is nog voordat het begrip 'succesvol' wordt gedefinieerd en berust daarmee enkel op een 'onderbuikgevoel' bij de actoren. Het is sprekend dat iedereen, met enkele kanttekeningen of blauwe plekken, tevredenheid uitspreekt over de samenwerking, terwijl het hier toch een *wicked problem* betreft. Doorgaans betekent dit dat er juist veel onenigheid kan zijn over de bepaling van het

probleem en de oplossing. Een veelvoud van discussie hierover op zowel nationaal als internationaal niveau als het ontbreken van 'de oplossing' reflecteren de complexiteit van dit probleem.

Als er dieper wordt gekeken naar de theoretische benadering van succes, dan wordt in dit onderzoek de ladder van Hovik en Hanssen (2015) gebruikt. In beide cases komt de samenwerking, zowel volgens eigen zeggen van de actoren als blijktend uit overige uitspraken inzake eigenaarschap, uit op trede drie van de ladder van Hovik en Hanssen. Deze trede staat bekend als 'tweede orde coördinatie' en geeft specifiek aan dat er synergie wordt gecreëerd en dat overlap van acties wordt voorkomen. Dit lukt uiteraard niet altijd, maar is één van de doelen van het casusoverleg waar de actoren in beide cases in slagen. Aangezien het een ladder is, betekent trede drie dat treden één en twee ook aanwezig zijn. Ook die treden, respectievelijk het delen van informatie en kennis en het overbruggen van verschillende percepties en een gedeelde taal ontwikkelen, zijn herkenbaar aanwezig in beide cases. Trede vier wordt in beide netwerken niet behaald. In de theorie gaat het daarbij over het gezamenlijk implementeren van maatregelen. Zoals eerder aangehaald staat het begrip 'eigenaarschap' centraal, want gezamenlijk maatregelen bedenken en uitvoeren betekent ook het dragen van een gezamenlijke verantwoordelijkheid daarvoor. De data reflecteert een samenwerkingsverband waarin het treffen van maatregelen nog steeds op individueel niveau van de betreffende actor wordt gedaan en dat verantwoordelijkheid voor (de uitwerking van) de maatregelen ook op individueel niveau (of in gevestigde samenwerkingen op één bestuurlijk niveau) wordt beleefd. Dit is een betrouwbare uitspraak, aangezien de theorie over de ladder voorschrijft dat een dergelijke uitspraak moet worden gedaan op basis van objectieve observatie in combinatie met de perceptie hierover van de actoren zelf.

Een interessante notie is dat er in beide cases sprake lijkt van succesvolle samenwerkingen die getypeerd kunnen worden als multi-level governance. Dit houdt echter niet altijd stand. Volgens de data blijkt dat de samenwerking zoals onderzocht in dit onderzoek opgaat tijdens het samenwerken in relatie tot het overgrote deel van behandelde subjecten, maar dat dit bij sommige casuïstiek verandert. Met andere woorden: de context van een case is medebepalend voor de mate van samenwerking zoals die kan worden beredeneerd met behulp van ladder van Hovik en Hanssen en daarmee ook de mate van succes van het samenwerkingsverband. De meest duidelijke verschuiving die in de context kan worden gevonden is de mate van politisering van een case (zoals één van de geïnterviewden de '20 procent' typeerde als de cases die politiek gevoelig zijn). Het effect van deze verschuiving op het soort samenwerking dat dan ontstaat komt één-op-één over met de theorie over verschillende benaderingen van samenwerking in een multi-level omgeving. Volgens de theorie hebben interacties in multi-level governance benadering een gedepolitiseerde oriëntatie gericht op functionaliteit. Dit is herkenbaar in de samenwerkingen in Rotterdam en Delft, waarbij verschillende actoren vooral op functioneel gebied kijken wat ze met een case aan moeten. De functionaliteit van de samenwerking staat hiermee voorop. Actoren hebben eigen belangen en een gedeeld belang en snappen dat ze elkaar nodig hebben om hier op de uitvoering van het beleid het best vorm te geven. Als er vervolgens sprake is van een grotere politisering, doordat een probleem van de politiek aandacht krijgt, dan laat de data zien dat dit een effect heeft op de manier van samenwerken. Het probleem verandert niet, het blijft immers een governance vraagstuk dat bestaat in een multi-level omgeving. Evenwel ontstaat er een verschuiving naar een decoupling benadering, waarbij actoren, onder wie de actoren op verschillende bestuurlijke niveaus, meer afstand tot elkaar nemen in de samenwerking. Dit gebeurt door onder andere het meer prominent verdedigen van de eigen belangen en verantwoordelijkheden ten opzichte van het gedeelde belang. Deze zelfde beweging ontstaat ook als de actoren enkel een gedeeld belang overhouden en het individuele belang verliezen (bijvoorbeeld als een actor geen directe relatie meer heeft vanuit de eigen verantwoordelijkheden bij een subject).

Afsluitend kan worden gezegd dat de samenwerking in de beide cases als succesvol wordt bestempeld. Beide netwerken staan volgens de data overtuigend op trede drie van de ladder van Hovik en Hanssen en er is een heersende perceptie van succes.

6.2.2 *Frame alignment in de cases*

Frame alignment in de cases is onderzocht aan de hand van wat het frame van de actoren van het probleem is, of zij zich bewust zijn van het bestaan van andere frames en de vraag of er een dominant frame is.

In Rotterdam blijken er twee hoofstromingen te bestaan die door actoren met behulp van verschillende noemers wordt verwoord. Het is een benadering die ofwel aan de veiligheidskant zit met een repressief karakter, ofwel aan de kant zit van het zorgdomein of het sociale domein en meer een preventief karakter heeft. Dat uit zich in de wijze waarop het probleem wordt benaderd, bijvoorbeeld het voorkomen van aanslagen. Uit de data blijkt dat dit ook een bekend fenomeen is bij de verschillende actoren, ook al worden er soms andere benamingen gebruikt voor deze frames. Hoewel dit bestaat, zijn de meeste actoren er het over eens dat het een veiligheidsprobleem betreft, oftewel een probleem dat zich uiteindelijk afspeelt in voornamelijk de veiligheidshoek. Hoewel er in dit onderzoek dieper is ingegaan op het frame van de oplossing, oftewel het 'soort' maatregelen en interventies dat wordt getroffen door het netwerk, kan er niets worden gezegd over of dit dominante repressieve frame ook tot gevolg heeft dat er meer repressieve maatregelen worden getroffen, zoals het met 'harde' maatregelen beperken van gedragingen van een radicaal persoon. Het is echter wel een voorstelbaar gevolg. De data laat duidelijk zien dat er *convergence* heeft plaatsgevonden op het repressieve frame, aangezien de meeste actoren zich hierachter scharen.

In de casus Delft is er ongeveer dezelfde verdeling te zien als in de casus Rotterdam tussen de harde, repressieve kant en de meer softe, preventieve kant. Er bestaat bij de actoren merkbaar meer verschil tussen de opvattingen die zij hebben over de framing van het probleem, waarbij de meeste actoren een vermenging zien van de preventieve en repressieve kant, waarbij de preventieve lijn dominant is. In theorie zou de vermenging van deze stromingen een goede consensusoplossing zijn, maar in de praktijk kunnen er botsingen ontstaan: wanneer prevaleert de veiligheidskant en wanneer zorg, als het zich hypothetisch vertaalt naar iemand geforceerd uit een socialisatieproces halen omdat die misschien een dreiging vormt? En welk probleem wordt daarmee opgelost? Het is voorstelbaar dat er dergelijke botsingen ontstaan rondom casuïstiek. Aangezien weinig definities van het probleem zijn vastgelegd is er onvoldoende informatie beschikbaar om te kunnen concluderen dat de actoren ook echt over dezelfde begrippen praten als ze hun perceptie van het probleem vormen. Het is hierdoor ook moeilijker om in te schatten welke andere actoren zich achter die exacte framing van het probleem scharen als actor A of actor B, aangezien het nuanceverschillen betreft die soms pas duidelijk worden als ze een botsing veroorzaken. Ten slotte wordt in Delft juist aangegeven dat het frame van het probleem juist breder is geworden in de loop der tijd, waarbij het begon als een 'echt' veiligheidsprobleem en uiteindelijk groeide naar een breder probleem dat zich in meerdere domeinen afspeelt. In die zin lijkt het erop dat er eerst *convergence* heeft plaatsgevonden op het frame dat het probleem niet enkel een veiligheidsprobleem is of een sociaal probleem, maar vervolgens heeft dit geleid tot ene uitwas aan verschillende interpretaties van deze vermenging. Effectief heeft dit geleid tot een *divergence* naar tal van verschillende combinaties.

In relatie tot frame alignment is voor het onderzoek de volgende verwachting gehanteerd:

V1: *Frame alignment draagt positief bij aan het gepercipieerde succes van multi-level governance in de aanpak van radicalisering in Rotterdam en Delft.*

Als deze verwachting wordt getoetst aan de hand van de cases, dan zou frame alignment in de casus Rotterdam positief bijdragen aan het gepercipieerde succes. In Rotterdam scharen de meeste actoren zich achter hetzelfde frame. Uit de data blijkt dat de actoren makkelijk 'dezelfde taal' spreken en er vooral op inhoud wordt gediscussieerd. Hierdoor blijft de discussie niet hangen op het bestaan van verschillende frames. Voor wat betreft Delft ligt het genuanceerder. Op basis van de constatering dat de actoren meer verdeeld zijn in relatie tot hun frames, zou deze factor theoretisch in mindere mate bijdragen aan het gepercipieerde succes van de samenwerking. Het gepercipieerde succes van de samenwerking in Delft is echter vergelijkbaar met die van Rotterdam. Uit de data blijken ook geen specifieke effecten van het hebben van verschillende frames in relatie tot het gepercipieerde succes. In theorie zou meer verdeeldheid in de frames leiden tot een 'decoupling' perspectief van samenwerken in een multi-level omgeving en mogelijk tot botsingen van beleid. Deze botsingen zijn zowel in Rotterdam als in Delft voorgekomen, maar in beide cases zijn deze botsingen besproken en opgelost zonder grote schade aan het gepercipieerde succes.

Het zou een gemis zijn om niet de vraag te stellen of er een hoger abstractieniveau moet worden gebruikt om frame alignment weer te geven. Als bijvoorbeeld het hoge abstractieniveau wordt gehanteerd waarbij er enkel sprake zou zijn van de frames 'veiligheid', 'sociaal' en 'vermenging van veiligheid en sociaal', dan zou er met behulp van dat abstractieniveau in beide cases een vergelijkbare frame alignment zijn. Rotterdam zit in frame 'veiligheid' en Delft in frame 'vermenging'. Dit ligt echter minder voor de hand, want het 'vermenging' frame hetzelfde inschalen als de andere twee frames is te kort door bocht. De constatering dat er veel nuanceverschillen bestaan in de benadering van het probleem in het samenwerkingsverband in Delft zou dan opeens irrelevant zijn, wat afbreuk doet aan de gebruikte theorie. Volgens de theorie zijn gehanteerde frames namelijk de basis van het gedrag van actoren in een samenwerking. Aangezien er vele soorten vermengingen mogelijk zijn, zou dit leiden tot een groter aantal nuanceverschillen in gedrag ten opzichte van actoren die meer vergelijkbare frames hanteren.

Het voorgaande zou er dan op wijzen dat er twee mogelijke verklaringen zijn. Of er zijn andere factoren die bijdragen aan het succes van de samenwerking in Delft die het ontbreken van een dominant frame als het ware compenseren, of frame alignment is minder relevant voor het gepercipieerde succes van de samenwerking in deze context. Dit kan echter pas worden geconcludeerd als de andere factoren zijn geanalyseerd.

6.2.3 Vertrouwen in de cases

Het vertrouwen in de cases is onderzocht aan de hand van hoe de actoren aankijken tegen de vijf factoren van vertrouwen zoals die in het theoretisch kader zijn geschetst. In algemene zin wordt duidelijk dat de actoren in beide cases bijna unaniem een groot vertrouwen ervaren, zonder dieper in te gaan op de definiëring van het begrip. Door meerdere actoren, zowel op lokaal als nationaal niveau, wordt vertrouwen verwoord als het meest cruciale component van een succesvolle samenwerking op het gebied van de aanpak van radicalisering, ongeacht welke actoren daarbij aansluiten.

Nader bekeken blijken in Rotterdam nagenoeg alle factoren aanwezig. Voor actoren grijpen veel van de factoren op elkaar in, met name als het gaat over het rekening houden met elkaars belangen en intenties en de overtuiging dat de belangen en intenties van anderen goed bedoeld zijn. Als er een verdeling moet worden gemaakt kan worden gezegd dat de factor 'nakomen van afspraken' het minst sterk is vertegenwoordigd in het netwerk. Dat wil nadrukkelijk niet zeggen dat het slecht is gesteld met deze factor, maar dat deze factor wel opvallend anders is dan de andere factoren van vertrouwen.

De casus Delft is voor wat betreft deze variabele ook sterk vergelijkbaar met Rotterdam. Ook hier geven nagenoeg alle actoren aan dat er een groot vertrouwen is. Hoewel er één actor is die blauwe

plekken heeft laten zien, is dit een situatie die niet door iedereen wordt beschreven. Hoewel deze blauwe plek nog steeds een belangrijke rol speelt voor die ene specifieke actor, is het relevant om te constateren dat uit de data niet is gebleken dat dit voor permanente schade heeft gezorgd. Vertrouwen in dit netwerk kan dus weer worden hersteld, wat een relevante constatering is op zichzelf. Dit past ook in de factor 'voordeel gunnen van de twijfel'. Deze factor draagt namelijk nadrukkelijk bij aan de verdere samenwerking als die eerder is beschadigd. Als de andere onderliggende factoren met elkaar worden vergeleken wordt geconstateerd dat ook in Delft alle factoren aanwezig zijn, maar dat er het grootste verschil van opvatting bestaat over de factor 'nakomen van afspraken'. Hier ligt ten minste aan ten grondslag dat er onwetendheid is over waarom sommige afspraken vertragen of niet nagekomen kunnen worden, terwijl dit klaarblijkelijk voor andere actoren evident is.

Vertrouwen wordt in beide cases nadrukkelijk als relevante factor voor gepercipieerde succesvolle samenwerking beschouwd, omdat het delen van informatie ten grondslag ligt aan de werkwijze van het samenwerkingsverband. Het is informatie die anderen kan schaden als dit uitlekt naar anderen die die informatie niet mogen hebben. Het delen van informatie heeft mogelijk meerdere effecten tot gevolg. Zo groeit het aantal actoren dat er weet van heeft, wat de kans op lekken vergroot. Anderzijds kan het ook informatie zijn die juist bijzonder relevant is voor een andere actor, maar er moet ook kunnen worden vertrouwd dat deze actor niet met de informatie aan de haal gaat zolang dat niet mag. Het lang functioneren van beide casusoverleggen is dan ook een testament van het vertrouwen in de samenwerking. In beide cases wordt dan ook aangegeven dat dit echt tijd nodig heeft om te groeien. In beide cases komen verhalen aan bod die een groot contrast laten zien met de situatie van de periode toen de samenwerking net werd opgestart, wat de observering steunt dat het vertrouwen inderdaad is gegroeid. De constatering dat de samenwerking al zo lang functioneert en volgens alle actoren is gegroeid, wordt voor een groot deel van de actoren toegeschreven aan de opbouw van een vertrouwensrelatie. In relatie tot vertrouwen is voor het onderzoek de volgende verwachting gehanteerd:

V2: *Het vertrouwen tussen de betrokken actoren draagt positief bij aan het gepercipieerde succes van multi-level governance in de aanpak van radicalisering in Rotterdam en Delft.*

Voor beide cases kan met overtuiging worden gesteld dat deze verwachting is bevestigd. Dit blijkt uit de data als het over de aanwezigheid van (de factoren van) vertrouwen in het samenwerkingsverband, het belang dat eraan wordt toegekend door de actoren zelf en de rol van vertrouwen in de inhoudelijke kern van de samenwerking als het gaat om informatiedeling. Dit vertrouwen is iets waar alle actoren, onder wie de actoren op verschillende bestuurlijke niveaus, een aandeel in hebben. Dat is iets wat volgens de theorie geen natuurlijk gegeven is, aangezien actoren op verschillende bestuurlijke niveaus niet zo 'close' worden gezien als actoren op hetzelfde bestuurlijke niveau. Hoewel dit onderzoek een momentopname betreft, is de data gewonnen uit actoren met een groot historisch besef. Hun kijk op de rol van vertrouwen in dit samenwerkingsverband komt overeen met andere constatering van longitudinaal onderzoek, zoals dat van Sicial et al. (2016), die vertrouwen bestempelen als de meest kritische factor in samenwerking met verschillende bestuurlijke niveaus als de gehele doorlooptijd mee wordt genomen.

6.2.4 Sturing in de cases

De sturing in de cases is onderzocht aan de hand van de indeling die is uitgeschreven in het theoretisch kader. Er is specifiek aan de actoren gevraagd wie er kan sturen in het netwerk en of de vormen van sturing die relevant zijn voor dit onderzoek in hun optiek aanwezig zijn.

In Rotterdam is elke vorm van netwerksturing aanwezig, maar er is verschil in de mate waarin dit door de actoren wordt gezien. Er is nadrukkelijk minder aandacht voor sturingsstrategieën gericht op 'regelen', wat zoveel wil zeggen als dat er weinig indicaties zijn dat er wordt gestuurd op het beïnvloeden van samenwerkingsstructuren in het netwerk of tussen het netwerk en andere netwerken. Het netwerk is vooral intern gericht, met aandacht voor elkaar. Dit blijkt ook uit de historische blik van de actoren: de samenwerkingsstructuur is relatief weinig gewijzigd sinds de oprichting van het casusoverleg. De andere grote afwezige zijn de sturingsstrategieën gericht op de procesovereenkomst, wat zoveel wil zeggen als formalisering en codificering van 'spelregels' die gelden in de samenwerking. Deze regels zijn nadrukkelijk aanwezig, maar allemaal ongeschreven. Dit is vooral merkbaar bij nieuwe actoren. De strategieën van sturing op de gebieden van inhoud en connecties zijn beide nadrukkelijk aanwezig. In het netwerk komen bijna alle strategieën die hieronder vallen, zoals het bedenken van verschillende oplossingen, het beïnvloeden van frames, het sturen op verzamelen van informatie, het actief mobiliseren van middelen, het koppelen van actoren aan het netwerk en het instellen van een procesmanager, bij alle actoren nadrukkelijk naar boven.

Voor de casus Delft is er een vergelijkbaar resultaat op te merken. In deze casus komen de sturingsstrategieën op de gebieden van inhoud en connecties op vergelijkbare wijze als bij Rotterdam het meest nadrukkelijk naar voren. De voorbeelden die bij Rotterdam zijn aangehaald, als het mobiliseren van middelen, het verzamelen van kennis, het bedenken van verschillende oplossingen en het instellen van een procesmanager, zijn ook hier duidelijk aanwezig. Er zijn echter nuanceverschillen. Zo heeft Delft ook veel ongeschreven regels, maar leggen ze ten opzichte van Rotterdam meer vast in de vorm van verslaglegging en het tekenen van de geheimhoudingsverklaringen (naast het convenant wat bij beide samenwerkingen bestaat). Er is op vergelijkbare wijze sturing merkbaar op het gebied van regelen, die ook in Delft minder aanwezig is ten opzichte van de andere sturingsstrategieën.

De gelijkenissen in de cases worden mogelijk mede veroorzaakt doordat de werkwijze van de lokale aanpakken is gebaseerd op eerdere samenwerkingen op andere gebieden en er in feite een blauwdruk voor samenwerking bestond. Wat hieraan bijdraagt is dat in beide gevallen het Veiligheidshuis duidelijk de rol van procesmanager toebedeeld heeft gekregen. Hoewel de Veiligheidshuizen eigen entiteiten zijn binnen de regio (en daarmee ook regionaal gekleurd), vallen ze onder eenzelfde inhoudelijke paraplu. Het is voorstelbaar dat dit bijdraagt aan de vergelijkbare wijze waarop er binnen de samenwerkingen wordt gestuurd.

In relatie tot het effect van sturing op het gepercipieerde succes van de samenwerking is voor het onderzoek de volgende verwachting gehanteerd:

V3: De toegepaste sturingsstrategieën dragen positief bij aan het gepercipieerde succes van multi-level governance in de aanpak van radicalisering in Rotterdam en Delft.

Deze uitspraak kan op basis van beide cases worden bevestigd. Echter, niet alle sturingsstrategieën zijn even relevant voor het succes van de samenwerking als andere. Dat heeft te maken met de kern van waar het netwerk over draait: het delen van informatie en het op elkaar afstemmen van te treffen maatregelen. Hierbij hebben beide netwerken zich ontpopt tot een verzameling probleemeigenaren en een samenwerking waarin er actief met elkaar over problemen en oplossingen kan worden nagedacht in relatie tot elkaars belangen en mogelijkheden. Het is daarom geen wonder dat de sturingsstrategieën op de gebieden van 'inhoud verkennen' en 'connecties' direct bijdragen aan het gepercipieerde succes van de samenwerking, aangezien deze sturingsstrategieën direct aansluiten bij de meest prominente indicaties van succesvol samenwerken volgens de geïnterviewde actoren. Dit sluit aan bij de theorie over netwerkmanagement van Klijn et al. (2015), waarin zij in hun onderzoek

wijzen op de constatering dat sturingsstrategieën gericht op connecties het meest van invloed zijn op uitkomsten van de samenwerking. Dit komt overeen met de observaties in beide cases.

In beide cases wordt er geen noodzaak ervaren om regels verder te formaliseren. Er is een systeem dat zorgdraagt dat ook de ongeschreven regels worden doorgegeven aan nieuwe actoren, onder andere door één-op-één gesprekken en het besef bij bestaande actoren dat nieuwe actoren dit moeten leren.

In de theorie komen verschillende rollen naar voren als het gaat om de procesmanager in een samenwerkingsverband in een multi-level omgeving, de 'bruggenbouwer' en de 'rentmeester'. In de praktijk van zowel Rotterdam als Delft is de procesmanager meer een 'rentmeester', waarbij er een nadruk ligt op het faciliteren en borgen van samenwerkingsprocessen. Volgens de theorie is de effectiviteit van deze rol afhankelijk van de institutionele complexiteit van het netwerk. Het is met dit onderzoek echter niet mogelijk om daar een gefundeerde uitspraak over te doen, aangezien er niet voldoende vergelijkingsmateriaal is om de institutionele complexiteit van de netwerken te bepalen. De twee cases hebben ieder ongeveer evenveel actoren en verschillen daarmee niet veel van elkaar. Volgens de theorie hebben netwerken in een multi-level omgeving over het algemeen meer baat bij een bruggenbouwer in plaats van een rentmeester, hoewel onder de streep beide rolopvattingen noodzakelijk zijn in het managen van het netwerk.

In relatie tot het effect van sturing op frame alignment is voor het onderzoek de volgende verwachting gehanteerd:

V4: *De toegepaste sturingsstrategieën (gericht op 'inhoud verkennen' en 'regelen') dragen positief bij aan frame alignment.*

Voor wat betreft de sturingsstrategieën gericht op 'inhoud verkennen' is getheoretiseerd dat de specifieke strategie die zich bezighoudt met zoeken naar overkoepelende doelstellingen en het beïnvloeden van frames direct bijdragen aan frame alignment. Immers, als er actief wordt gesproken over bestaande frames en het ageren van actoren om een overkoepelend frame aan te hangen ontstaat er mogelijk *convergence* van bestaande frames. Deze relatie kan met behulp van de data echter niet worden bevestigd, omdat een tegenstrijdigheid zich voor doet. In de casus Rotterdam scharen de meeste actoren zich achter een dominant frame, terwijl er in Delft meer verdeeldheid is geconstateerd. Voor beide geldt dat er op vergelijkbare wijze sturingsstrategieën gericht op 'inhoud verkennen' worden toegepast. Een mogelijke verklaring kan zijn dat de nadere invulling van de strategie medebepalend is voor het effect op frame alignment. Eén van de grote verschillen tussen de twee cases op het gebied van deze specifieke sturingsstrategieën is dat er in Rotterdam heel letterlijk wordt gesproken over elkaars frames en overkoepelende frames. Hier is consequent aandacht voor en wordt zelfs (enigszins) vastgelegd. In Delft komt dit minder sterk naar voren. In Delft zijn er andere strategieën toegepast die, onder meer, het doel hadden om van elkaar te leren en elkaars perceptie te adopteren. Het meest sprekende voorbeeld hiervan is het rollenspel, waarin actoren elkaars rol aannamen om zo een casus vanuit een ander voetlicht te bezien. Een dergelijk rollenspel geeft ongetwijfeld een onmiskenbaar inzicht in andere actoren, maar draagt mogelijk minder bij aan *convergence* naar een dominant frame.

Voor wat betreft het tweede onderdeel zouden sturingsstrategieën gericht op 'regelen' leiden tot meer venues waar actoren op verschillende bestuurlijke niveaus elkaar ontmoeten. Dit zou leiden tot meer *vertical venue shopping*, wat volgens de theorie bijdraagt aan frame alignment. Vanuit de data kan deze relatie tevens niet worden bevestigd. In beide cases is er verdeeldheid bij de actoren over de toepassing van sturingsstrategieën gericht op 'regelen'. Er worden wel nieuwe venues aangeboord, maar die spelen zich voornamelijk op hetzelfde bestuurlijke niveau af. Toch zijn er aanwijzingen dat

deze relatie mogelijk wel bestaat. Zo wordt in de casus Rotterdam het voorbeeld aangehaald dat de lokale bestuurder direct met de minister spreekt over de aanpak van radicalisering. Hier is duidelijk sprake van een andere venue waar middels andere lijnen wordt geprobeerd om (de uitwerking van) beleid te beïnvloeden. Deze vorm van opschaling wordt vaker aangehaald als mogelijkheid, waarbij dezelfde actoren in andere venues elkaar over het probleem spreken. Dit zijn niet enkel bestuurders, maar ook actoren die op andere niveaus samenkomen. Aangezien dit vaker voorkomt en door meerdere actoren is genoemd, is het mogelijk iets dat wel leidt tot meer gepercipieerd succes in de samenwerking. Het kan echter niet worden bevestigd dat dit via de variabele frame alignment gaat, aangezien niet bekend is of dergelijke gesprekken leiden tot *convergence* in de bestaande frames. Overigens is het noemenswaardig om aan te geven dat er wel enige bevestiging is dat een toename van het aantal venues met actoren op het niveau van de centrale overheid leidt tot meer venue shopping. Er is daarmee nog steeds een basis om te veronderstellen dat deze relatie bestaat.

6.3 Overige factoren die van invloed zijn op het succes

De inductieve resultaten van de data laten enkele rode draden zien die door alle interviews heenlopen. Deze factoren passen niet direct in de vanuit de theorie geschetste factoren die bijdragen aan het gepercipieerde succes van samenwerken in een multi-level omgeving. Aangezien de onderwerpen in veel interviews worden benoemd, is het voor de volledigheid noodzakelijk om ze verder te analyseren. Deze analyse kan daarmee aanvullend van waarde zijn voor de bestaande theorie.

Het persoonlijke aspect

Op basis van de data kan worden geconcludeerd dat het persoonlijke aspect van een persoon die een actor vertegenwoordigt binnen een samenwerking een belangrijke factor is voor het gepercipieerde succes van de samenwerking. De reden dat dit met overtuiging wordt gesteld is omdat nagenoeg iedere geïnterviewde hier aandacht aan heeft besteed en dit aspect ontbreekt in de aparte getheoretiseerde variabelen. De persoonlijke factor is in het vorige hoofdstuk uitgebreid aan bod gekomen, maar kan het meest passend worden beschreven met het abstracte 'de klik'. Deze term heeft weinig wetenschappelijke waarde, maar gelet op de grote aandacht hiervoor uit verschillende actoren moet dit begrip wel relevant zijn. Evenwel is het niet mogelijk om enkel met de data uit dit onderzoek een sluitend antwoord te geven op wat 'de klik' exact inhoudt en of iemand dit ook, vergelijkbaar met mandaat en rolopvatting, bewust kan leren en/of in kan zetten. Het betreft hier geen formele eigenschap als rolopvatting of mandaat. Vanuit de data blijkt er een onmiskenbare relatie met de factor vertrouwen, maar het persoonlijke element past niet in één van de vijf factoren van vertrouwen zoals die zijn geschetst in de praktijk. Toch dragen de karaktereigenschappen daaraan bij. De relevantie van dit punt kan het beste worden beschreven met een hypothetisch voorbeeld: een persoon die actor A vertegenwoordigt heeft bijvoorbeeld bepaalde gedragingen die andere actoren heel prettig vinden, waarbij een ander persoon die actor A vertegenwoordigt, met dezelfde rolopvatting en mandaat, zich mogelijk gedraagt op een wijze dat een ander effect heeft op de rest van het netwerk. Hoewel in dit voorbeeld afspraken op vergelijkbare wijze (wel of niet) worden nagekomen, maakt de eerste persoon een meer betrouwbare en prettigere indruk in het netwerk dan de tweede persoon. De geïnterviewde mensen vinden dat het gepercipieerde succes hiermee wijzigt, hoewel er onder de streep formeel gezien hetzelfde wordt bereikt.

Hetzelfde geldt voor de overtuiging dat de intenties van de actor goed zijn of andere factoren waarbij de inschatting van de actor noodzakelijk is om te zeggen of er sprake is van vertrouwen of niet. Vanuit de data komt dit niet scherper naar voren dan het bestempelen als een 'klik' tussen de personen. Dit gaat dieper dan enkel elkaar aardig vinden of respecteren. De voorbeelden die worden gegeven door de actoren zijn dan ook voorbeelden van hoe iemand in zijn werk staat, acties uitvoert en op dezelfde golflengte meedenkt. Vanuit deze opvatting wordt de stelling gepropageerd dat het voor succesvol

gepercipieerd vertrouwen noodzakelijk is om mensen aan het overleg deel te laten nemen die een 'klik' hebben met de anderen aan tafel, of dat kunnen maken.

Mogelijk dat met behulp van wetenschappelijke theorie over psychologie en groepsdynamica de zogenaamde 'klik' in een netwerkcontext kan worden onderzocht. Afsluitend kan de stelling worden gemaakt dat 'de klik tussen personen op verschillende bestuurlijke niveaus' als variabele bijdraagt aan het gepercipieerde vertrouwen in de context van een samenwerking in een multi-level omgeving.

Het politieke aspect

Het opvallende van het effect van het politieke aspect op de gepercipieerde succesvolle samenwerking komt ook bij meerdere actoren terug en speelt daarmee een grote rol bij de bepaling van dit gepercipieerde succes. Hierbij kan meer direct worden teruggegrepen op het theoretisch kader. Bij de behandeling van frame alignment komt de lokale context, waaronder de lokale politiek, als relevante factor terug. Dit is echter enkel in relatie tot de bepaling van het dominante frame op het lokale niveau. De wijze waarop het politieke aspect door de geïnterviewden wordt benoemd laat daarnaast ruimte om na te denken over de wijze waarop de politieke context direct van invloed kan zijn op het gepercipieerde succes van de samenwerking. Hierbij moet wel rekening worden gehouden om, net als in dit onderzoek, succes te benaderen als 'intensiteit' van de samenwerking. Uit de data blijkt namelijk dat aparte actoren, ook op lokaal niveau, zich mogelijk gaan distantiëren van elkaar als de politieke gevoeligheid van een casus groter wordt. Als de intensiteit van samenwerking als graadmeter van succes wordt gebruikt, zoals dit uitgebreid beargumenteerd gedaan is in dit onderzoek, kan worden gesteld dat een hogere politieke gevoeligheid een negatief effect heeft op het gepercipieerde succes van de samenwerking. Daarbij rijst vervolgens de vraag wat 'politieke gevoeligheid' precies is en hoe dit als variabele moet worden onderzocht.

Enkel op basis van de beperkte data kan politieke gevoeligheid mede worden gezien als een meer-dan-normale interesse vanuit de lokale politiek (van volksvertegenwoordigers tot aan bestuurders) voor een specifiek onderdeel van de samenwerking, zoals een casus. Deze verscherpte aandacht heeft mogelijk tot gevolg dat het nastreven van individuele belangen van actoren nadrukkelijker naar voren komt en dat verantwoordelijkheden voornamelijk worden gezien als iets van een individuele actor en minder als een gedeelde verantwoordelijkheid van het netwerk. Het voorgaande is uiteraard deels gebaseerd op de data en deels op daaropvolgende logica. Er kan worden gesteld dat het effect van de lokale context onvoldoende is meegewogen in het bepalen van het gepercipieerde succes van de samenwerking, als enkel wordt gekeken naar het effect op frame alignment.

Het afstandsaspect

Afsluitend wordt teruggegrepen op de aanleiding van dit onderzoek. In de aanleiding wordt namelijk duidelijk gemaakt dat er verschillende opvattingen bestaan over de rol die de centrale overheid in zou moeten nemen als het gaat om de lokale aanpak van radicalisering. Dit heeft te maken met de context, net zoals bij het politieke aspect, maar is niet direct te vatten in een andere variabele van dit onderzoek. Het is sprekend dat de actoren nagenoeg unaniem voor een behoud van dezelfde afstand zijn en niet wensen dat de centrale overheid verder weg van het netwerk komt te staan. Deze actoren kunnen voornamelijk iets zeggen over de praktische invulling van de samenwerking. Het helpt actoren op zowel lokaal niveau als centraal niveau dat ze een gevestigde lijn met elkaar hebben om vragen te stellen of dingen te delen. Deze afstand is voor beide bestuurlijke niveaus een belangrijke bijdrage in hun perceptie van succesvolle samenwerking. In relatie tot de rolopvatting is meer flexibiliteit een punt waar de meeste geïnterviewden het over eens zijn. Het is noodzakelijk dat voor gemeente A een andere rolopvatting bestaat dan voor gemeente B. De vraag is vervolgens waar dit begrip, nu kort aangestipt als 'afstand tussen bestuurlijke niveaus' zou kunnen passen in het conceptueel model en daarmee in de theorie. Ten eerste is het mogelijk dat deze variabele bijdraagt aan frame alignment,

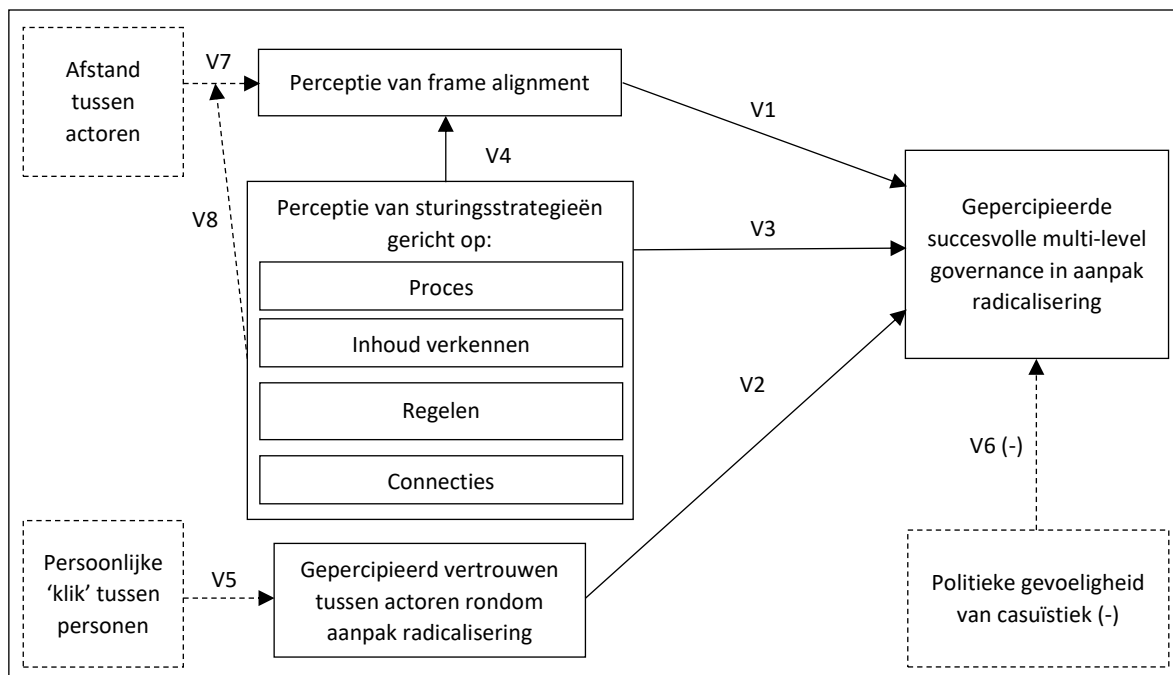
aangezien het vaker met elkaar spreken kan leiden tot *convergence* van frames. Echter, het is mogelijk dat deze relatie onderhevig is aan het effect van specifieke sturingsstrategieën gericht op het verkennen van inhoud die over overkoepelende frames en beïnvloeding van frames gaat (zie ook paragraaf 6.2.4, waar een dergelijke conclusie wordt gemaakt over verwachting vier). Met andere woorden: de toepassing van deze sturingsstrategieën zouden een modererende werking kunnen hebben op de relatie tussen 'de afstand tussen bestuurlijke niveaus' en 'frame alignment'. Het ligt minder voor de hand dat de mate van afstand tussen bestuurlijke niveaus direct bijdraagt aan gepercipieerd succes. Het lijkt namelijk eerder een spanningsboog te zijn in de onderzochte cases: te veel afstand zou negatief zijn voor de perceptie van succesvolle samenwerking, maar te veel nabijheid juist ook. Om dezelfde reden is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de relatie tussen deze variabele en het gepercipieerde vertrouwen tussen actoren in het netwerk. Het kan immers zo zijn dat te veel nabijheid van de centrale overheid juist overkomt als te controlerend en daarmee de suggestie kan wekken dat er geen vertrouwen is.

De hiervoor beschreven relatie tussen de lokale aanpakken van Rotterdam en Delft en de centrale overheid gaat in de praktijk over de structurele relatie met één van de beleidsverantwoordelijken op centraal niveau, NCTV (ten opzichte van incidentele relaties met andere actoren die uitvoering geven aan maatregelen). Als het gaat om de andere beleidsverantwoordelijke, SZW, is er meer afstand. Die afstand is zodanig dat er kennis over elkaar ontbreekt en dat er zelfs conflicterende beelden bestaan. Dit geldt voor zowel de wisselwerking tussen actoren op verschillende bestuurlijke niveaus als voor actoren op centraal niveau onderling. Het meest sprekende voorbeeld is de overtuiging bij iemand op centraal niveau buiten de NCTV die zou willen spreken over trends en ontwikkelingen met lokaal en aangeeft dat hier geen overleggen (of *venues*) voor bestaan. Dit staat echter haaks op wat blijkt uit de data. In Rotterdam zijn er meerdere overleggen waarbij wordt gesproken over trends en ontwikkelingen, expres buiten de blik van het casuoverleg op individuele casuïstiek en in Delft komen trends en ontwikkelingen ook op meerdere plekken aan bod.

Dit vormt ook een goede brug naar het laatste deel van dit aspect: de interne afstand tussen actoren op centraal niveau. Er kan worden geconcludeerd dat er een grote afstand bestaat tussen de twee beleidsverantwoordelijkheden op centraal niveau. Dit wordt door vertegenwoordigers van beide beleidsverantwoordelijken niet enkel gesteld, maar ook omkleed met voorbeelden in relatie tot samenwerken. Het lijkt erop dat de huidige afstand zorgt voor grote verschillen over de frames die beide actoren hanteren. Aangezien deze samenwerking ook kan worden gezien als een horizontale samenwerking (op centraal niveau) is het niet ondenkbaar dat dezelfde theorie hierop van toepassing is. Er kan in ieder geval op basis van de beschikbare data worden gesteld dat actoren zich achter verschillende frames scharen en er geen dominant frame is. Dit kan volgens de theorie leiden tot botsingen in beleid en een lagere perceptie van succesvolle samenwerking. Dit blijkt wederom uit de gegeven voorbeelden, waarbij de actoren kunnen botsen op beleidsmatige aspecten van de integrale aanpak van radicalisering. Er is echter te weinig data om dergelijke conclusies met volle overtuiging te kunnen maken, aangezien dit een benadering is van een nieuw netwerk.

6.4 Naar een nieuw conceptueel model

Op basis van de deelconclusies die zijn gemaakt in de voorgaande paragrafen kan het gehanteerde conceptueel model worden aangepast aan de hand van nieuwe inzichten. Dit model reflecteert de resultaten van dit onderzoek en geeft richting aan hoe er in het vervolg aan kan worden gekeken naar de wijze waarop succesvolle samenwerking vorm krijgt in deze context. Het model ziet er als volgt uit:



Figuur 13 – Herzien conceptueel model

De te verwachten relatie V1 is de meest complexe relatie in het geheel. Er is relatief veel theorie die wijst op de relatie tussen frame alignment en gepercipieerde succesvolle samenwerking. Evenwel zijn de resultaten van dit onderzoek hier niet eenduidig over. Zoals aangegeven bij paragraaf 6.2.2 is het mogelijk dat onduidelijkheid over de uitkomsten van deze verwachting worden gemaskeerd door verschillen in relaties tussen andere onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele. Aangezien de variabele 'gepercipieerd vertrouwen' vergelijkbaar is in beide cases, ligt het voor de hand dat het antwoord ligt in de variabele 'perceptie van sturingsstrategieën'. Gelet op het grote verschil van toegepaste sturingsstrategieën in beide cases en de grote hoeveelheid soorten strategieën die *kunnen* worden toegepast, zou het niet raadzaam zijn om V1 als mogelijkheid te negeren. Op basis hiervan blijft de verwachting V1 bestaan.

De te verwachte relaties V2 en V3 kunnen op basis van de resultaten worden bevestigd en blijven daarmee onderdeel van het model. Inhoudelijke kanttekeningen, zoals de wisselende bijdrage van verschillende strategieën van sturing aan het gepercipieerde succes, zijn hier niet in meegenomen. Dit is niet mogelijk aangezien er op basis van de data enkel een indicatie is die wijst op verschillende effecten op het gepercipieerde succes. Deze indicatie is niet concreet genoeg om dit onderscheid hard te maken in een set aan verwachtingen, zonder daar nader onderzoek naar te doen.

De verwachte relatie V4 blijft ook bestaan. Hoewel het effect van de sturingsstrategieën op 'inhoud verkennen' en 'regelen' op frame alignment niet volledig kan worden bevestigd, kan deze ook niet geheel worden ontkracht. Zoals aangetoond in de analyse kunnen delen van de verwachting worden waargenomen in de data.

De relatie V5 is beargumenteerd in paragraaf 6.3, waarin wordt gesteld dat de 'klik' tussen actoren bijdraagt aan het gepercipieerde vertrouwen. Evenwel hierbij de kanttekening dat 'klik' als variabele nader moet worden onderzocht. De relatie V6 betreffende het effect van politieke gevoeligheid van casuïstiek is een negatieve relatie met de afhankelijke variabele. De analyse biedt voldoende basis om deze relatie te verwachten. Dit geldt ook voor de mogelijkheid dat V7 bestaat en geeft de relatie aan tussen de abstracte afstand tussen actoren in het netwerk en frame alignment. De afsluitende verwachting V8 vormt vervolgens de veronderstelde effecten van de sturingsstrategieën als modererende variabele op V7, zoals beargumenteerd in de analyse.



7.1 Conclusie

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag. Deze hoofdvraag is:

Welke factoren zijn van invloed op succesvolle multi-level governance in de context van de lokale aanpakken van radicalisering van de gemeenten Rotterdam en Delft?

Deze hoofdvraag werd onderzocht aan de hand van enkele deelvragen. De eerste twee deelvragen beslaan het theoretische deel van dit onderzoek en kwamen in hoofdstuk 2 aan bod. Hieruit volgden enkele verwachtingen voor wat de empirie zou laten zien. Aan de hand van deze verwachtingen is de empirie onderzocht. Hieruit konden enkele van deze verwachtingen worden bevestigd en werden er enkele verwachtingen gecreëerd die geen basis hadden in de theorie. In deze paragraaf worden deze verwachtingen als conclusies gepresenteerd als antwoord op de hoofdvraag. Het is daarbij belangrijk om te herhalen dat de perceptie van succesvolle multi-level governance in dit onderzoek gelijk is gesteld aan de intensiteit van de samenwerking. Dit wil zeggen dat als er 'meer' wordt samengewerkt en er meer eigenaarschap wordt ervaren door de actoren, er sprake is van een hogere perceptie van succes van de samenwerking.

Conclusie 1: vertrouwen tussen actoren leidt tot een hogere perceptie van succesvolle multi-level governance

Uit de analyse blijkt dat er met overtuiging kan worden gesteld dat het vertrouwen tussen actoren in het netwerk direct bijdraagt aan de perceptie van succesvolle samenwerking in een multi-level omgeving. Hierbij wordt multi-level governance als het utopisch ideaal gehanteerd als het om samenwerken gaat. Dit vertrouwen is opgebouwd uit gedragingen die kunnen worden gevat onder de noemer dat de ene actor de belangen van een andere actor niet bewust zal schaden voor het eigen gewin. Daarnaast is er een duidelijke mate van sterke persoonlijke connectiviteit nodig tussen de personen die de actoren vertegenwoordigen.

Conclusie 2: sturingsstrategieën gericht op 'inhoud verkennen' en 'connecties' leiden tot een hogere perceptie van succesvolle multi-level governance

De tweede factor die overtuigend bijdraagt is het effect van sturingsstrategieën gericht op 'inhoud verkennen' en 'connecties'. Deze strategieën richten zich op de kern van waar deze samenwerking om draait (informatie delen, oplossingen verkennen en afstemmen, juiste actoren bij elkaar vinden en het proces faciliteren en managen). Deze onderdelen dragen direct bij aan het bestaansrecht van de samenwerking. Het is daarom niet verwonderlijk dat actieve sturing hierop bijdraagt aan de perceptie van succes. De actoren hebben daarmee genoeg reden om meer intensief samen te werken met elkaar.

Conclusie 3: frame alignment leidt mogelijk tot een hogere perceptie van succesvolle multi-level governance

Hoewel dit niet met volle overtuiging kan worden gezegd, zijn er genoeg aanwijzingen om aan te nemen dat frame alignment bijdraagt aan de perceptie van succesvolle samenwerking. Er kan worden geconcludeerd dat actieve sturing op het kenbaar maken van verschillende frames, het hebben over overkoepelende doelstellingen en het zoeken naar overkoepelende doelstellingen bijdraagt aan frame alignment.

Conclusie 4: politieke gevoeligheid van casuïstiek leidt tot een afname van de perceptie van succesvolle multi-level governance

De context die wordt gevormd door het specifieke beleidsdomein zorgt voor een aanvullende relevante relatie die direct van invloed is op de perceptie van succes van de samenwerking. Uit dit onderzoek blijkt dat naar mate casuïstiek meer politiek-bestuurlijk gevoelig wordt (waar mogelijk maatschappelijke aandacht mee gepaard gaat), dit negatief bijdraagt aan de intensiteit van de samenwerking. Aangezien intensiteit van de samenwerking in dit onderzoek beargumenteerd wordt bestempeld als succesvolle samenwerking, is het relevant om deze factor mee te wegen in het antwoord op de hoofdvraag.

7.2 Aanbevelingen

Het doel van dit onderzoek is om aanbevelingen te doen aan de centrale overheid over de wijze waarop zij zich in de samenwerking met de gemeenten Rotterdam en Delft verhouden, door het doen van kwalitatief onderzoek naar succesvolle samenwerking tussen de centrale overheid en de gemeenten Rotterdam en Delft in de context van de aanpak van radicalisering.

De analyse en conclusie van dit onderzoek vormen de basis voor de volgende aanbevelingen aan de centrale overheid als het gaat om hun houding en opvatting in relatie tot hun rol en acteren in de lokale aanpakken van radicalisering. Het gaat hier nadrukkelijk wel om de lokale aanpakken van de gemeenten Rotterdam en Delft. Hoewel er enkel gefundeerde uitspraken kunnen worden gedaan over het samenwerken in de context van deze twee gemeenten, is het goed mogelijk dat deze aanbevelingen een bouwsteen zijn in vragen die zich voordoen bij het vormgeven van de samenwerking met andere gemeenten.

Aanbeveling 1: blijf als centrale overheid doorgaan met samenwerken op ten minste deze afstand van lokale overheden

Uit de data blijkt dat rolflexibiliteit noodzakelijk is voor de centrale overheid als ze zich bemoeien met de aanpakken op lokaal niveau. Dit is ook logisch, want elke lokale aanpak bevindt zich in een andere context (zoals politieke omgeving en de ervaring die de publieke organisaties in de specifieke regio hebben met het aanpakken van een radicaliseringscasus). Echter, als de samenwerking wordt aangegaan is het voor de personen die de samenwerking aangaan nadrukkelijk relevant dat de centrale overheid niet verder weg gaat staan. Er is een overtuiging dat de afstand zoals die nu wordt ingenomen prettig werkt en bijdraagt aan het succes. Op de vraag of de centrale overheid dichterbij zou moeten komen zijn de meningen verdeeld. Daar kan dan ook geen nadere aanbeveling over worden gedaan. Een kanttekening bij deze aanbeveling is dat dit advies geen rekening houdt met andere contextuele factoren die afwegingen forceren, voornamelijk als het gaat om pragmatische aspecten. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat het makkelijker is voor een lokale aanpak die geografisch dichterbij is om dit niveau van aansluiting te behouden dan een lokale aanpak die verder is. Een ander punt is dat er mogelijk geen capaciteit is om aan elk casuoverleg een persoon te koppelen. Deze aanbeveling is dan ook voornamelijk relevant als de centrale overheid semi-structureel onderdeel wil uitmaken van de lokale aanpak binnen de kaders die daarvoor zijn gesteld.

Aanbeveling 2: investeer in de samenwerking met vaste personen om het vertrouwen op hoog niveau te houden

Uit het onderzoek blijkt dat vertrouwen essentieel is voor gepercipieerd succes in de samenwerking in een multi-level omgeving. Twee aanvullende zaken kunnen de opbouw en het behoud van dit vertrouwen stimuleren: de vaste contacten en de klik die wordt ervaren. Het is daarom aan elke betrokken actor aan te bevelen dat er vaste gemandateerde personen worden verbonden aan het

casusoverleg. Dit zou het grootste positieve effect op het gepercipieerde vertrouwen moeten hebben. Een kanttekening hierbij is de klik. Hoewel deze klik (in dit onderzoek) niet wetenschappelijk is onderzocht, is het raadzaam hier eerst aandacht aan te besteden om het vervolgens mee te laten wegen in de keuze voor welke persoon aansluit bij het lokale overleg. Daarnaast geldt ook hier de opmerking die bij de vorige aanbeveling is gemaakt over pragmatische drempels die kunnen bestaan bij het overnemen van deze aanbeveling, zoals afstand en capaciteit.

Aanbeveling 3: pas sturingsstrategieën toe die zich richten op 'inhoud verkennen' en 'connecties'

De resultaten van dit onderzoek bevestigen de bestaande theorieën over het nut van de toepassing van sturingsstrategieën die zijn gegroepeerd onder de noemers 'inhoud verkennen' en, voornamelijk, 'connecties'. Het is daarom de aanbeveling om de focus te leggen op het toepassen van deze sturingsstrategieën of de context te creëren, bijvoorbeeld door het formaliseren van een procesmanagers, waarin deze sturingsstrategieën vaker zullen worden toegepast.

Aanbeveling 4: er is mogelijk winst te behalen in nauwer samenwerken op centraal niveau (en daarmee een inhoudelijk sterkere aansluiting te zijn voor lokale aanpakken)

Hoewel er binnen de lokale aanpakken van de gemeenten Rotterdam en Delft verschillende percepties bestaan over het soort probleem, is er een consensus dat het probleem en de oplossing zich bevinden op het snijvlak tussen veiligheid, sociaal en zorg. Dit heeft het gevolg dat de oplossing moet worden gevonden in de samenwerking op deze gebieden. Op lokaal niveau is deze samenwerking nadrukkelijk aanwezig. Op centraal niveau valt deze samenwerking meer uit elkaar, waardoor er individuele lijnen bestaan en maar één partij doorgaans de vaste verbinding vormt met de lokale aanpakken. Deze partij, de NCTV, vormt enkel de representant van het veiligheidsdomein en fungeert soms als verbinder tussen lokaal en de andere domeinen. Het is nog onduidelijk wat de grote winst is bij het betrekken met de andere domeinen, maar deze wensen bestaan zowel aan de kant van lokaal als centraal en de bestaande *venues* worden hier niet voor gebruikt. Het kan de beleidsmatige stap naar voren versterken als beide beleidsverantwoordelijken hier, respectievelijk voor hun eigen domein, gebruik van kunnen maken. Evenwel moet er een laatste kanttekening worden gemaakt bij deze aanbeveling. Er wordt hier gesproken over een nauwere samenwerking op centraal niveau, maar enkel bekeken vanuit het perspectief van de theorie over succesvol samenwerken in een multi-level omgeving. Het is mogelijk dat er andere drempels zijn die deze samenwerking in de weg staan, maar deze zijn niet meegewogen in dit onderzoek.

7.3 Discussie en reflectie

Na het formuleren van conclusies en aanbevelingen wordt in deze laatste paragraaf kritisch teruggeblikt op het onderzoek dat is gedaan. Vervolgens wordt er ook gereflecteerd over de lessen die zijn geleerd tijdens het uitvoeren van dit onderzoek.

Discussie

In relatie tot de uitvoering van het onderzoek zijn er enkele punten te noemen die aan kritiek onderhevig zijn. Deze punten hebben respectievelijk te maken met de interviewselectie, de uitvoering van de interviews en de codering van de interviews. Voor wat betreft de interviewselectie was het vanuit praktische overwegingen niet mogelijk om meer actoren te spreken dan vijf actoren per netwerk, hoewel dit wel is geprobeerd. De data die hiermee wordt gewonnen is daarom nooit volledig voor alle actoren in het netwerk. Daarnaast zijn dit bij Rotterdam en Delft wegens dezelfde omstandigheden ook niet de exact zelfde partijen. Dit laatste verschilt echter maar één actor. Daartegenover staat dat de actoren die de kern vormen van beide casusoverleggen wel zijn geïnterviewd. Het tweede punt betreft de uitvoering van de interviews. Wegens gebrek aan specifieke

interviewervaring en de inhoudelijke context van het onderzoek is het afnemen van deze interviews dan ook een proces geweest dat gedurende de uitvoering van het onderzoek is veranderd. Antwoorden op vragen die op het einde van dit proces zeer specifiek zijn gesteld, moeten worden vergeleken met antwoorden uit interviews in het begin van proces zijn gegeven op veel minder specifieke vragen. Hierdoor kan worden gesproken van mogelijke aannames in de data, met name als het gaat om de eerste interviews. Uiteindelijk is de codering van de data van de interviews gedaan door één persoon. Dit betekent dat de waarde van elk stukje data door één persoon en zonder discussie is bepaald. Hierdoor is er per definitie sprake van een bias in het toekennen van waarde aan de data.

Een laatste discussiepunt betreft de keuze voor het onderwerp van de aanpak van radicalisering als het onderwerp van dit onderzoek. Aan het begin van dit onderzoek leek dit een zeer passend onderwerp voor de theorie van multi-level governance. Het probleem en de wijze waarop de Nederlandse overheid hiermee omgaat voldeed namelijk van de buitenkant aan alle kenmerken. Gedurende het proces leek er echter meer sprake van een samenwerking die vrede had met het zijn van een samenwerking in een multi-level omgeving en minder van een samenwerking die ambieerde om het ideaal van een multi-level governance samenwerking te zijn. Evenwel was de theorie nog steeds van toepassing, aangezien de samenwerking nog steeds in een multi-level context plaatsvindt. Evenwel kunnen de (verschillen in) resultaten mogelijk duidelijker naar voren komen bij een samenwerking die wel multi-level governance ambieert.

Reflectie

Het is relevant om stil te staan bij welke mogelijkheden dit onderzoek nou geeft voor vervolgonderzoek. Dit wordt uiteraard gedaan op basis van de conclusies die zijn getrokken.

Het grootste punt betreft de onduidelijkheid over de verwachting dat de relatie tussen de variabelen 'frame alignment' en 'succes van de multi-level governance'. De theorie spendeert hier veel aandacht aan en de relatie kan op basis van de data in dit onderzoek niet met overtuiging kan worden bevestigd of ontkracht. Daar speelt ook de context van het onderwerp nog in mee. Gelet op het verschil tussen de theorie en de praktijk kan het relevant zijn om deze relatie nader te onderzoeken, met een focus op de relatie tussen frame alignment en effect op hoe de samenwerking wordt ervaren. Mogelijk dat de afhankelijke variabele daarbij specifiek moet worden benaderd dan is gedaan in dit onderzoek, waarbij 'succesvolle multi-level governance' een hoog-abstrakte variabele. Hoog-abstract is mogelijk niet gedetailleerd voldoende om het effect van nuanceverschillen in 'frame alignment' te duiden.

Hetzelfde verschijnsel komt naar voren bij de uitspraken over de aanwezigheid van strategieën van sturing. Op basis van dit onderzoek kan een gefundeerde uitspraak worden gedaan over of sturingsstrategieën bijdragen aan succes en over welke categorieën van sturingsstrategieën in deze context meer bijdragen aan succes dan andere strategieën van sturing. Het blijft echter steken op dat niveau van detail. Het onderzoek wijst uit dat het effect van sturingsstrategieën binnen eenzelfde noemer (bijvoorbeeld alle strategieën die passen binnen 'sturing gericht op beïnvloeding van frames van actoren') mogelijk wisselend zijn. Er kan in een vervolgonderzoek bijvoorbeeld specifiek worden ingegaan op één categorie sturingsstrategieën, om zodoende een uitspraak te doen over de effecten van meer gedetailleerde strategieën.

Naast de inhoudelijke reflecties ook een laatste persoonlijke reflectie. Naarmate dit proces langer duurt en er wordt gewerkt aan het vormen van conclusies (en voornamelijk de aanbevelingen) kan niet worden ontkend dat dit onderzoek maar een klein deel is van een zeer complexe situatie. Hierbij wordt expres het woord complex gebruikt, omdat het gaat over een veelvoud aan factoren die de context vormen en op één of andere wijze bijdragen aan het (ontbreken van) succes van de samenwerking. De

aanbevelingen die worden gedaan zijn daarom altijd van toepassing als er wordt gesproken over deze samenwerkingsverbanden in een vacuüm, maar dat zijn ze in de praktijk niet. De kern van het onderzoek draait om een succesvolle samenwerkingen tussen actoren. Maar deze actoren worden als publieke organisaties beïnvloed door politieke kleuren, door personen die deel uitmaken van deze actoren, door maatschappelijke aandacht en tal van andere factoren die kunnen bijdragen aan (het ontbreken van) succes van een samenwerking. Hoe langer het proces van dit onderzoek duurde, hoe meer het duidelijk werd voor de onderzoeker hoe groot de complexiteit van deze bestuurlijke opgave eigenlijk is. De resultaten van dit onderzoek vormen daarmee ook enkel een perceptie van de werkelijkheid. Als er één uitspraak met zekerheid kan worden gedaan naar aanleiding van dit onderzoek, dan is dat de uitspraak dat de resultaten van dit onderzoek vooral niet limitatief zijn voor de verklaring van de werkelijkheid.



8 LITERATUUR

- Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). (2018, 2 oktober). *Rechts-extremisme in Nederland. Een fenomeen in beweging*. Geraadpleegd van <https://www.aivd.nl/documenten/publicaties/2018/10/02/rechts-extremisme-in-nederland-een-fenomeen-in-beweging>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571. doi:10.1093/jopart/mum032
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging*. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector. Den Haag: Boom Lemma
- Campomori, F., & Caponio, T. (2017). Immigrant integration policymaking in Italy: regional policies in a multi-level governance perspective, *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 303-321. doi:10.1177/0020852315611238
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- De Graaf, B. (hoogleraar) (2016, 12 maart). DWDD University presenteert: Terrorisme, door Beatrice de Graaf [Televisie-uitzending]. In Bosscher, A. (producent). De Wereld Draait Door (DWDD) University. Amsterdam, Nederland: BNN VARA. Geraadpleegd op 23 september 2018, van <https://dewerelddraaitdoor.bnnvara.nl/media/354452>
- [Definitielijst NCTV]. (z.d.). Geraadpleegd op 12 oktober 2019, van <https://www.nctv.nl/onderwerpen/dtn/definities-gebruikt-in-het-dtn>
- Di Gregorio, M., Fatorelli, L., Paavola, J., Locatelli, B., Pramova, E., Nurrochmat, D.R., May, P.H., Brockhaus, M., Sari, I.M., & Kusumadewi, S.D. (2019). Multi-level governance and power in climate change policy networks. *Global Environmental Change*, 54, 64-77. doi:10.1016/j.gloenvcha.2018.10.003
- Esteban, J., & Schneider, G. (2008). Polarization and conflict: Theoretical and empirical issues. *Journal of Peace Research*, 45(2), 131-141.
- Gemeente Delft. (2015a, 1 september). *Visie Polarisatie & Radicalisering*. Geraadpleegd op 8 juli 2019, van https://ris.delft.nl/internet/vergaderingen-commissie-economie-financien-en-bestuur_41213/agenda/commissie-economie-financien-en-bestuur_8017/college-van-bw-visie-polarisatie-radicalisering-en-uitvoeringsprogramma-gewelddadig-jihadismepdf_401006.pdf
- Gemeente Delft. (2015b, 1 september). *Uitvoeringsprogramma Gewelddadig Jihadisme 2015-2019*. Geraadpleegd op 8 juli 2019, van https://ris.delft.nl/internet/vergaderingen-commissie-economie-financien-en-bestuur_41213/agenda/commissie-economie-financien-en-bestuur_8017/college-van-bw-visie-polarisatie-radicalisering-en-uitvoeringsprogramma-gewelddadig-jihadismepdf_401006.pdf

- Gemeente Rotterdam. (2015, 21 april). *Programma Rotterdamse aanpak radicalisering 2015-2018*. Geraadpleegd op 8 juli 2019, van <https://www.persberichtenrotterdam.nl/uploads/programma%20radicalisering.pdf>
- Gemeente Rotterdam. (2019). *Aanpak Radicalisering, extremisme en polarisatie 2018-2022*. Geraadpleegd op 8 juli 2019, van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/radicalisering/Aanpak-radicalisering-2018-2022.pdf>
- Honig, O., & Yahel, I. (2017). A fifth wave of terrorism? the emergence of terrorist semi-states. *Terrorism and Political Violence*, 1-19. doi:10.1080/09546553.2017.1330201
- Hovik, S., & Hanssen, G. (2015). The impact of network management and complexity on multi-level coordination. *Public Administration*, 93(2), 506-523. Doi:10.1111/padm.12135
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., & Steijn, A.J. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221.
- Klijn, E.H., Steijn, A.J., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082. doi:10.1111/j.1467-9299.2010.01826.x
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy and Politics*, 40(4), 587-607.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. London: Routledge.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) & het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). (2014, 29 augustus). *Actieprogramma Integrale Aanpak Jihadisme*. Geraadpleegd op 23 september 2018, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/08/30/actieprogramma-integrale-aanpak-jihadisme>
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV). (2015, 8 september). Meest betrokken gemeenten ontvangen versterkingsgelden voor de aanpak van jihadisme. Geraadpleegd op 6 juli 2019, van <https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2015/Meestbetrokkengemeentenontvangenversterkingsgeldenvoordeaanpakvanjihadisme.aspx>
- Markus, N. & Van Teeffelen, K. (2018, 13 juli). Onduidelijk of aanpak van radicalisering werkt. *Trouw - de Verdieping*, 1-3.
- Kouwenhoven, A. (2018, 1 augustus). Zo ontliet 'casus 116' zijn radicaliseringsprogramma. Geraadpleegd op 10 juli 2019, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/08/01/zo-ontliet-casus-116-zijn-radicaliseringsprogramma-a1611875>
- Longo, F., & Noranicola, E. (2018). Home care for the elderly in Sweden, Germany and Italy: A case of multi-level governance strategy-making. *Social Policy & Administration*, 52(7), 1303-1316. doi:10.1111/spol.12385
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387

- Østby, G. (2008). Polarization, horizontal inequalities and violent civil conflict. *Journal of Peace Research*, 45(2), 143-162.
- Pierre, J., & Peters, B. (2000). *Governance, politics and the state*. Basingstoke: Macmillan.
- Rapoport, D.C. (2002). The Four Waves of Rebel Terror and September 11. *Anthropoetics – The Journal of Generative Anthropology*, 8(1), 1-14.
- Redactie Volkskrant (2018, 28 september). OM: grote aanslag in Nederland vrijdeld, verdachten wilden kalasjnikovs en bomvesten gebruiken. Geraadpleegd op 11 december 2018, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/om-grote-aanslag-in-nederland-vrijdeld-verdachten-wilden-kalasjnikovs-en-bomvesten-gebruiken~bb0691f5/>
- RTV Rijnmond (2018, 29 november). Rotterdam focust meer op rechts-extremisme bij aanpak radicalisering. Geraadpleegd op 2 december 2018, van <https://www.rijnmond.nl/nieuws/175621/Rotterdam-focust-meer-op-rechts-extremisme-bij-aanpak-radicalisering>
- Scholten, P. (2013). Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands. *Policy Sciences*, 46(3), 217-236. doi:10.1007/s11077-012-9170-x
- Scholten, P. (2016). Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation. *Journal of International Migration and Integration*, 17(4), 973-994. doi:10.1007/s12134-015-0438-9
- Schuurman, B., Bakker, E., & Eijkman, Q. (2018). Structural Influences on Involvement in European Homegrown Jihadism: A Case Study. *Terrorism and Political Violence*, 30(1), 97-115. doi:10.1080/09546553.2016.158165
- Schuurman, B. & Taylor, M. (2018). Reconsidering Radicalization Fanaticism and the Link Between Ideas and Violence. *Perspectives on Terrorism*, 12(1), 3-22.
- Sharifi M.N. & Heck, W. (2017, 14 mei). Populariteit extreem-rechts neemt toe, ook in Nederland. Geraadpleegd op 9 december 2018, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/05/14/ook-in-nederland-populariteit-extreem-rechts-neemt-toe-9081867-a1558632>
- Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A., Andreani, M., & Ruffini, R. (2016). Public services management and co-production in multi-level governance settings. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), 8-27. doi:10.1177/0020852314566008
- Torfig, J. (2005). Governance network theory: Towards a second generation. *European Political Science*, 4(3), 305-315.
- Van Heelsum, A., & Vermeulen, F. (2018). Cities' policies: The work of european cities to counter muslim radicalisation. *Journal of International Migration and Integration*, 19(1), 161-179. doi:10.1007/s12134-017-0533-1.

- Van Weezel, T.G. (2018, 1 augustus). Verdachte steekpartij Amsterdam had een terroristisch motief. Geraadpleegd op 11 december 2018, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/verdachte-steekpartij-amsterdam-had-een-terroristisch-motief~b3b32982/>
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek* (5^e druk). Amsterdam: Boom Lemma.
- Versteegh, K. (2017, 15 februari). Jihadist die nu terugkomt is gevaarlijker. Geraadpleegd op 11 december 2018, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/02/15/jihadist-die-nu-terugkomt-is-gevaarlijker-6713654-a1546199>
- Versteegh, K. (2018, 5 februari). 'Jihadisten uit Syrië en Irak kunnen spil van nieuwe netwerken worden'. Geraadpleegd op 11 december 2018, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/02/05/jihadisten-spil-nieuwe-netwerken-a1591132>
- Witte, R., Jacobs, M., & Muis, I. (2015). *Met brede(re) ervaring de toekomst in*. Geraadpleegd op 28 februari 2019, van <https://www.emma.nl/artikelen/tien-jaar-radicaliseringsbeleid-meewerken-brengt-je-in-de-knel>



Bijlage 1: Topiclijst interviews

Bijlage 2: Codeerschema

BIJLAGE 1 TOPICLIJST INTERVIEWS

Variabele	Onderwerpen
Gepercipieerde succesvolle samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> [LADDER] Niveau op de ladder: <i>Ladder gebruikt de volgende kenmerkende elementen om niveaus te onderscheiden:</i> <ol style="list-style-type: none"> 1) Enkel delen van informatie en kennis. 2) Voorgaande, plus deelname aan discussies, relevante meningsvorming en beïnvloeding van percepties van actoren. 3) Voorgaande, plus beïnvloeding gedrag van andere actoren om externe effecten te mitigeren of synergie te creëren. 4) Voorgaande, plus gedeeld eigenaarschap van problemen en maatregelen. [SUCCES] Wat is de mate van succesvolle multi-level governance in dit netwerk?
Frame alignment	<ul style="list-style-type: none"> [FRAME] Wat is het probleem volgens actor? [BEELDEN] In welke mate bestaan er andere beelden van het probleem? [CONSENSUS] In welke mate is er consensus in het netwerk over het beeld van het probleem?
Strategieën van sturing	<ul style="list-style-type: none"> [PROCESOVEREENKOMST] <ul style="list-style-type: none"> Zijn er regels gericht op toe- en uittreden tot het netwerk? Zijn er regels gericht op het reguleren van conflicten? Zijn er regels gericht op het omgaan met verschillende belangen van actoren? Zijn er regels gericht op de verwerking en beheer van informatie en besluitvorming? [INHOUD] <ul style="list-style-type: none"> Bestaat er een overkoepelende doelstelling en frame? Wordt er actief gestuurd op het bedenken van verschillende oplossingen? Wordt er actief invloed uitgeoefend op bestaande frames van actoren? Wordt er gestuurd op het verzamelen en managen van informatie en kennis? Wordt creatieve concurrentie bewust aangemoedigd? [REGELEN] <ul style="list-style-type: none"> Worden er ad-hoc structuren om samen te werken gecreëerd in het netwerk of in venues [CONNECTIES] <ul style="list-style-type: none"> Zijn er actief actoren gekoppeld aan of ontkoppeld van het netwerk? Zijn middelen van actoren door sturing gemobiliseerd? Zijn er nieuwe (vormen van) interacties tussen actoren ingesteld? Zijn er door sturing coalities gevormd in het netwerk? Wordt er gemedieerd bij conflicten? Is er een procesmanager? Worden belemmeringen voor samenwerken actief weggehaald? Worden er (nieuwe) redenen tot samenwerken gecreëerd?
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> In welke mate worden binnen het netwerk afspraken nagekomen? In welke mate worden anderen het voordeel van de twijfel gegund? In welke mate wordt erg rekening gehouden met elkaars intenties en belangen? Zullen actoren middelen van anderen gebruiken voor hun eigen gewin? Zijn de intenties van de andere actoren altijd goed bedoeld (probleemoplossing bovenaan)?

BIJLAGE 2 CODEERSHEMA

Variabele	Datakenmerk	Code
Gepercipieerde succesvolle samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> De actor benoemt de plek op de ladder van Hovik en Hanssen. De actor benoemt individuele elementen die wijzen op een bepaalde positie van de ladder van Hovik en Hanssen, zoals eigenaarschap. Er is sprake van een succesvol netwerk volgens de definitiestelling van de actor. 	1
Frame alignment	<ul style="list-style-type: none"> De actoren geven aan hoe het probleem volgens de actor wordt gezien. Er is sprake van meerdere frames van het probleem. Er is sprake van (het ontbreken van) consensus over het dominante frame. 	2
Strategieën van sturing	<ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van sturingsstrategieën gericht op 'de procesovereenkomst' (zie uiteenzetting in operationalisering). 	3.1
	<ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van sturingsstrategieën gericht op 'inhoud verkennen' (zie uiteenzetting in operationalisering). 	3.2
	<ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van sturingsstrategieën gericht op 'regelen' (zie uiteenzetting in operationalisering). 	3.3
	<ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van sturingsstrategieën gericht op 'connecties' (zie uiteenzetting in operationalisering). 	3.4
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van aanwezigheid van de vijf factoren van vertrouwen (zie uiteenzetting in operationalisering). 	4
Inductief 1	<ul style="list-style-type: none"> Alle overige data uit de interviews 	5

Inductief 2 (overige data)	Datakenmerk	Code
Persoonlijke factor bij actoren	<ul style="list-style-type: none"> Er wordt gesproken over de relevantie van persoonlijke karaktereigenschappen in relatie tot succesvolle samenwerking. 	5.1
Politieke gevoeligheid	<ul style="list-style-type: none"> Er wordt gesproken over de relevantie van de politieke context in relatie tot succesvolle samenwerking. 	5.2
Afstand	<ul style="list-style-type: none"> Er wordt gesproken over de relevantie van de externe afstand tussen actoren in relatie tot succesvolle samenwerking. 	5.3
	<ul style="list-style-type: none"> Er wordt gesproken over de relevantie van de interne afstand tussen actoren in relatie tot succesvolle samenwerking. 	5.4