



EEN  
ONDERZOEK  
NAAR  
SAMENWERKING

## WORKING APART TOGETHER

Marjan de Gier (307566)  
Ilja Helsdingen (306960)

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Bestuurskunde

Begeleider: Dr. A. van Sluis  
Tweede lezer: Dr. P.K. Marks

december, 2009

## Voorwoord

Ter afronding van onze studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam hebben wij onderzoek gedaan naar de wijze waarop de Regionale Informatie Organisatie, onderdeel van het politiekorps Rotterdam-Rijnmond, samenwerkt in ketens en netwerken. Het resultaat hiervan heeft u nu in handen.

Graag bedanken wij een aantal personen, zonder wie deze scriptie niet tot stand was gekomen. Allereerst bedanken wij Arie van Sluis voor zijn begeleiding tijdens het schrijven van deze scriptie. Na een afspraak met jou op vrijdagochtend, waarin je altijd weer een kritische noot voor ons had, vonden wij weer nieuwe energie om door te gaan. Dit laatste geldt ook zeker voor onze ontmoetingen met Arjan de Zwart, de opdrachtgever voor dit onderzoek. Bedankt voor jouw enthousiasme en jouw kritische blik, die er voor zorgde dat wij scherp bleven.

Grote dank zijn wij verschuldigd aan onze echtgenoten, Jan Willem en Boudewijn, vanwege hun geduld, maar zeker ook voor de heerlijk broodjes waar zij ons van hebben voorzien tijdens onze gezamenlijke 'studie-vrijdagen'.

En als laatste bedanken wij alle gesprekspartners uit de diverse organisaties en van de RIO die tijd hebben vrij gemaakt om ons te woord te staan. U toonde grote bereidheid om mee te werken. De interviews zijn een inspiratie geweest voor een groot deel van de inhoud van de scriptie.

Marjan de Gier & Ilja Helsdingen

## Inhoud

<b>1. Inleiding.....</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding .....	4
1.2. Probleemschets .....	4
1.3. Onderzoeksvraag en deelvragen .....	5
1.4. Onderzoeksopzet .....	5
1.5. Leeswijzer.....	5
<b>2. Context van het onderzoek .....</b>	<b>7</b>
2.1. De plaats van de RIO in het korps .....	8
2.2. Het belang van informatiesturing binnen de politie .....	8
2.3. Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding .....	9
<b>3. Theoretisch kader .....</b>	<b>11</b>
3.1. Het ontstaan van de netwerksamenleving .....	11
3.2. Netwerkanalyse .....	16
3.3. Vertrouwen .....	21
3.4. Afhankelijkheden.....	22
3.5. Keten.....	23
3.6. Regierollen.....	24
3.7. Informatie-uitwisseling en -sturing in ketens en netwerken.....	26
3.8. Keteninformatisering en –management.....	28
<b>4. Van theorie naar empirie.....</b>	<b>30</b>
4.1. Analyse kader .....	30
4.2. Operationalisering .....	31
4.3. Methodologische verantwoording .....	33
4.4. Empirische afbakening .....	33
<b>5. RIO, dé informatieorganisatie .....</b>	<b>34</b>
5.1. Belangrijke netwerken en actoren .....	39
5.2. Externe actoren .....	41
5.3. Interne actoren .....	42

<b>6. Samenwerken in de haven .....</b>	<b>45</b>
6.1. Het ontstaan van het Expertisecentrum Haven .....	45
6.2. Actoren en doelen .....	46
<b>7. Bevindingen van het casuonderzoek .....</b>	<b>49</b>
7.1. Samenwerking .....	49
7.2. Regierollen.....	51
7.3. Strategieën .....	52
7.4. Informatierelatie .....	53
7.5. Organisatiegrenzen .....	56
7.6. Keteninformatisering en -management .....	58
7.7. Informatiesturing .....	59
<b>8. Analyse .....</b>	<b>63</b>
8.1. Regierollen.....	63
8.2. Strategieën .....	64
8.3. Informatierelatie .....	65
8.4. Organisatiegrenzen .....	66
8.5. Keteninformatisering en -management .....	67
8.6. Informatiesturing .....	68
<b>9. Conclusie .....</b>	<b>70</b>
9.1. Beantwoording van de deelvragen .....	70
9.2. Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag .....	75
<b>10. Aanbevelingen.....</b>	<b>76</b>
<b>Literatuur- en bronnenlijst .....</b>	<b>79</b>
<b>Bijlage.....</b>	<b>81</b>

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De politie is bestuurskundig een interessante organisatie. Zij staat midden in de samenleving, een samenleving die voortdurend aan verandering onderhevig is en waar de politie op in dient te springen door bijvoorbeeld het aanpassen van haar bedrijfsvoering. Door de opkomst van de netwerksamenleving zijn de effecten van haar inspanningen minder zichtbaar voor de burger dan voorheen, doordat de politie meer en meer samenwerkt en meer en meer achter de schermen bijdraagt aan het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. De politie is niet langer de sterke arm, maar zij moet samenwerken met andere organisaties om haar doelen te bereiken. Samenwerkingsverbanden, ketens en netwerken zijn bestuurskundig gezien een ‘hot item’ en voor ons derhalve een interessant onderzoeksobject.

### 1.2. Probleemschets

In juni 2005 is de visienota ‘Politie in ontwikkeling’ gepubliceerd. In deze nota, een opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen, wordt de visie op het doorontwikkelen van Politie Nederland beschreven. Eén van zes vakgebieden waarin men wil doorontwikkelen is informatiegestuurd werken. Eerder, in 2000, is politie Rotterdam-Rijnmond begonnen met het introduceren van de term informatiegestuurd werken en Informatie Gestuurde Politie. Men is toen overgestapt van geografisch werken naar procesgeoriënteerd en informatiegestuurd werken. Dit veranderingsprogramma heette Fijnmazigheid. Begin 2004 is als gevolg daarvan de Regionale Informatieorganisatie (RIO) opgericht. Bij deze dienst werden de functies, die voor 80% of meer uit informatietaken bestonden, samengevoegd met als doel in te kunnen spelen op de veranderende behoefte aan informatie en de veranderende informatiestromen. Door informatiesturing beoogt men doel- en probleemgerichter werken. Dit leidt tot betere resultaten op het gebied van leefbaarheid en veiligheid.

Om de toegevoegde waarde van de RIO en het concept Informatie Gestuurde Politie in het korps Rotterdam-Rijnmond te optimaliseren, heeft de RIO in haar jaarplan voor 2008 drie speerpunten benoemd: informatiebewustzijn, positionering en visievorming. Ook in het jaarplan van 2009 richten zij zich op deze drie speerpunten. De RIO zal in 2009 een meer nadrukkelijke rol spelen in landelijke ontwikkelingen, denk hierbij aan het Nationaal Intelligence Model. De doelstelling die men heeft is “voor op de bok” gaan. Partnergerichtheid, ketengerichtheid en innovatie zijn kernbegrippen voor de RIO in 2009. Zij is op diverse terreinen betrokken bij nieuwe ontwikkelingen, vaak in ketens georganiseerd, die nog geen vaste plaats hebben in de organisatie. Door extra aandacht voor deze ontwikkelingen wil de RIO belangrijke impulsen geven aan de organisatie, die ertoe leiden dat de innovaties en samenwerkingsverbanden eerder en beter renderen.

In aansluiting op het jaarplan 2009 van de RIO en in opdracht van het plaatsvervangend diensthoofd van de RIO richt ons onderzoek zich op de wijze waarop de RIO samenwerkt in (inter-) organisatorische samenwerkingsverbanden, hoe informatie-uitwisseling plaats vindt en hoe de RIO zich wellicht zou kunnen verbeteren ten einde eerder en beter resultaten te kunnen halen. We kijken naar de samenwerkingspartners van de RIO en ter illustratie gebruiken we één van de samenwerkingsverbanden waarin de RIO acteert, het Expertisecentrum Haven.

### 1.3. Onderzoeksvraag en deelvragen

Vorenstaande leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

*Op welke wijze werkt de RIO samen in netwerken en ketens, komt dit overeen met de missie, de visie en het jaarplan van de RIO en is verbetering nodig?*

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag worden de volgende deelvragen beantwoord:

- Wat is de taak en de plaats van de RIO binnen het korps?
- Wie zijn de interne en externe samenwerkingspartners van de RIO? En wat is hun onderlinge relatie?
- Wat is de rol van de RIO in samenwerkingsverbanden?
- Wat verwachten de samenwerkingspartners van de RIO?
- Hoe zien de informatierelaties er uit? Op welke wijze vindt informatie-uitwisseling tussen de samenwerkingspartners plaats en zijn hier knelpunten te benoemen?

### 1.4. Onderzoeksopzet

Het onderzoek betreft een bestuurskundig casusonderzoek naar samenwerking. De RIO is in deze scriptie de casus. In de casus gebruiken we een illustratie, het Expertisecentrum Haven. Voor de vorming van ons theoretisch kader hebben we literatuuronderzoek toegepast en gebruik gemaakt van het internet. Verder hebben we gebruik gemaakt van documentonderzoek. Alle gebruikte informatie staat vermeld in de literatuur- en bronnenlijst.

Om te komen tot bruikbaar empirisch materiaal ten behoeve van het beantwoorden van de onderzoeksvraag hebben we, naast bovenstaande, ook gegevens verzameld door het interviewen van meerdere, cruciale functionarissen.

### 1.5. Leeswijzer

Om de context van het onderzoek aan te geven wordt in het volgende hoofdstuk een korte beschrijving gegeven van de politie, het korps Rotterdam-Rijnmond en de RIO. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk ook uitgelegd wat binnen de politie verstaan wordt onder informatiesturing en informatiegestuurd werken.

In hoofdstuk 3 wordt het relevante theoretisch kader uiteen gezet. Termen als netwerksamenleving, ketens, informatierelaties en informatie-uitwisseling komen in dit hoofdstuk onder andere aan de orde.

Vervolgens komt in hoofdstuk 4 het analysekader aan bod. Hierin worden de kernthema's genoemd die zijn geoperationaliseerd vanuit de theorie in hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 5, 6 en 7 worden de empirische bevindingen beschreven die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen.

De analyse vindt u in hoofdstuk 8. Hierin worden de overeenkomsten en verschillen tussen de theorie uit hoofdstuk 3 en de empirische kennis die is opgedaan tijdens het onderzoek beschreven.

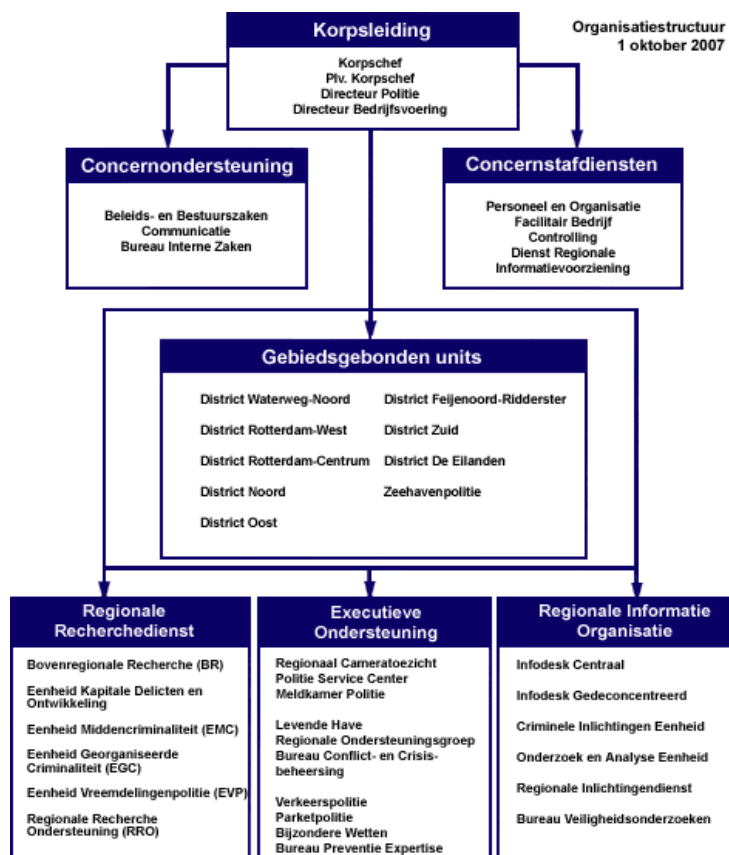
Hoofdstuk 9 is de conclusie van ons onderzoek. Hier worden de deelvragen en uiteindelijk de centrale onderzoeksvraag beantwoord.

Dit leidt ons naar het laatste hoofdstuk van deze scriptie: de aanbevelingen. In dit hoofdstuk doen wij een aantal voorstellen ter verbetering.

## 2. Context van het onderzoek

Ons onderzoek is uitgevoerd binnen de RIO van het regiokorps Rotterdam-Rijnmond. In Nederland zijn er 25 regiokorpsen, waarvan Rotterdam-Rijnmond er één is, en het Korps Landelijke Politie Diensten. Zij vallen allen onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De burgemeester uit een regio is de korpsbeheerder van een korps. De korpsbeheerder van het Korps Landelijke Politie Diensten is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De korpschef heeft de dagelijkse leiding over het korps. Per regio bestaat een driehoeksoverleg tussen korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef over ontwikkelingen, beleid en resultaten. De taken van de politie vinden hun oorsprong in de Politiewet (1993) en bestaan in het kort uit het opsporen van strafbare feiten, het handhaven van de openbare orde en veiligheid en het verlenen van noodhulp. Door middel van het uitvoeren van deze taken streeft de politie naar een leefbare en veilige samenleving. Verder is het politiewerk in te delen in twee categorieën te weten basispolitiezorg en specialistisch werk. Simpel gezegd bestaat de basispolitiezorg uit toezicht, preventie en handhaving. Denk bijvoorbeeld aan de dagelijkse aanwezigheid van de politie op straat en in het verkeer. Het specialistisch werk wordt uitgevoerd door deskundigen ter ondersteuning aan de basispolitiezorg. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de Mobiele Eenheid, de vreemdelingenpolitie, de recherche of aan de Infodesk (informatieknoppunt).

Eén van de grootste korpsen van Nederland is Politie Rotterdam-Rijnmond en ziet er schematisch als volgt uit:

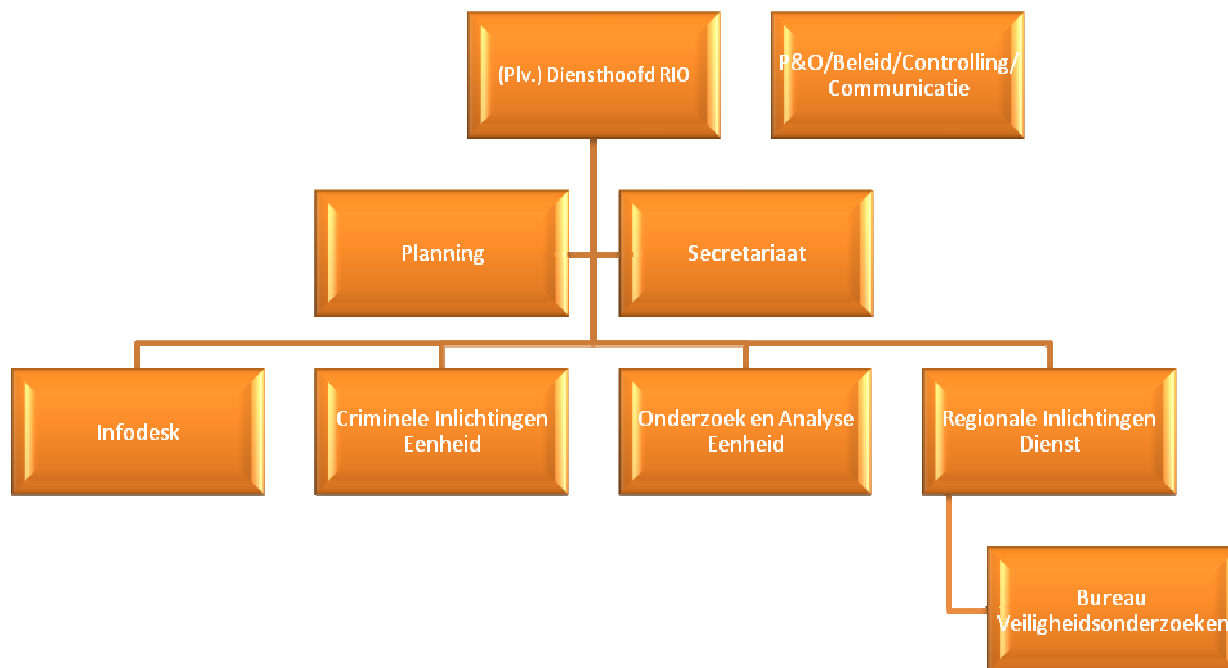


Tekening 1: organogram Politie Rotterdam- Rijnmond ([www.politie-rijnmond.nl](http://www.politie-rijnmond.nl))



## 2.1. De plaats van de RIO in het korps

Het korps Rotterdam-Rijnmond bestaat uit acht districten en vier regionale diensten. Elk district is verdeeld in vier processen: Wijkpolitie, Intake, Service & Ondersteuning, Opsporing en Directe Hulpverlening. Eén van de vier diensten van het korps Rotterdam-Rijnmond is de RIO en ziet er schematisch als volgt uit:



Tekening 2: Organogram van de RIO

Door het veranderingsprogramma Fijnmazigheid werd in 2000 de ontwikkeling in gang gezet van geografisch werken naar procesgeoriënteerd en informatiegestuurd werken. De RIO is als gevolg van dit programma ontstaan op 1 maart 2004 en als gevolg van de samenvoeging van alle (specialistische) functies in het korps die voor het grootste deel (80% of meer) uit informatietaken bestaan met als doel beter in te kunnen spelen op de ontstane verandering van informatiebehoefte en informatiestromen in het korps. Door te sturen op basis van informatie kan doelgerichter en probleemgerichter worden gewerkt en kunnen betere resultaten worden geboekt op het gebied van veiligheid en leefbaarheid.

## 2.2. Het belang van informatiesturing binnen de politie

De ontwikkelingen op het gebied van informatie hebben de afgelopen jaren niet stil gestaan binnen politie Nederland. De introductie van informatiegestuurde politie, de vele producten van Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding<sup>1</sup> en zeker ook externe druk op de politie hebben daaraan bijgedragen. Beschikt de overheid wel over informatie om de burger te

<sup>1</sup> Kwalitatieve trendoverzichten geven een inhoudelijke beschrijving van ontwikkelingen, bijvoorbeeld de verandering van de modus operandi bij een bepaald soort delict. Kwantitatieve trendoverzichten zijn weergegeven in grafieken, tabellen of geografische kaarten.

beschermen? Beschikt ze over een samenhangend stelsel, zonder schotten, dat het mogelijk maakt om informatie te ontsluiten? Wordt informatie snel en goed genoeg uitgewisseld tussen overheidsdiensten? Kan er, op basis van informatie, proactief beslist worden over de inzet van politie? Hoe kan de overheid zich ontwikkelen zodat zij beter kan adviseren en signaleren? Om een antwoord te kunnen geven op deze vragen is politie Nederland begonnen met de ontwikkeling van een nationale visie op informatiehuishouding. Zij doet dit in het Nationale Intelligence Model. Dit maakt de taken en verantwoordelijkheden op lokaal, regionaal en nationaal niveau duidelijk. Er ontstaat een samenhangende informatiehuishouding waarbij onder andere standaards ontstaan voor informatie-uitwisseling. Hiermee ontstaat doorzettingskracht binnen de Nederlandse Politie. Het bevoegde gezag krijgt beter inzicht, kan zijn gezagsmatige positie beter waarmaken en helder sturen (DB RHC, 16 januari 2008).

### 2.3. Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding

De definities en betekenissen die binnen de Nederlandse Politie aan informatiesturing worden gegeven, komen in grote lijnen overeen. De meest gebruikte naam is Informatie Gestuurde Politie. Dit heeft als belangrijkste reden dat er vanuit de Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding werkprocessen, hulpmiddelen en ondersteuning is gegeven. Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding stelt twee vragen centraal bij Informatiegestuurde Politie: (1) doen we de juiste dingen? Hierbij gaat om een probleemgeoriënteerde aanpak van criminaliteit en onveiligheid en (2) doen we de juiste dingen goed? Hier gaat het om een procesgerichte aanpak. Bij processen gaat het volgens Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding om 'een aaneengesloten reeks van activiteiten om in een behoefte van een interne of externe klant te voorzien'. Bij procesgericht gaat het dus om het kennen van de eigen organisatie van de partners en benoemen van heldere taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden en daarmee de met partners afgestemde resultaten behalen. Samenwerking speelt hierbij een belangrijke rol. Uit deze twee vragen blijkt dat de nadruk binnen Informatie Gestuurde Politie ligt op informatie (het verzamelen en analyseren) én de activiteiten die moeten leiden tot het gewenste eindresultaat (het proces). Dit is vertaald naar een aantal concrete sturingselementen, namelijk sturingsmodel, analyseproducten, projectvoorbereiding, briefing en debriefing, restinformatie en informatieorganisatie. Maar alleen de invoering van deze sturingselementen zou niet tot het gewenste resultaat leiden als de elementen niet gebruikt worden door leidinggevenden om mee te sturen. Verder moet er dus sprake zijn van een cultuur zijn waarin informatieverzameling en -deling een hoofdtaak zijn. Leiderschap en cultuur vormen, naast de concrete sturingselementen, twee elementen van Informatie Gestuurde Politie.

Aspecten die centraal staan binnen Informatie Gestuurde Politie:

- veiliger samenleving door op de hoogte te zijn van de problemen;
- sturing op informatie door middel van een goede informatiehuishouding;
- sturing op politiewerk door leidinggevenden waardoor effectieve en efficiënte inzet van mensen en middelen;
- verbeteren van resultaten.

Op basis van bovenstaande kan Informatie Gestuurde Politie als volgt gedefinieerd worden: een (sturings)model met als doel een veiliger samenleving door probleemgericht, resultaatgericht en procesgericht te werken. Kenmerkend is (1) een optimale informatiehuishouding; en (2) sturing op

mensen en middelen. Bovenstaande onder de voorwaarde dat informatie beschikbaar wordt gesteld en geanalyseerd wordt om inzicht te krijgen in problemen en dreigingen, leidinggevend en nadrukkelijk een sturingsrol vervullen en er cultuur is waarin informatie wordt gedeeld, verantwoording wordt afgelegd over het werk en elkaar aanspreken een gewoonte is geworden (Aletha Huisman, Informatie Gestuurde Politie: De tijd en moeite waard?!, 2006).

### 3. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zetten wij het theoretisch kader voor ons onderzoek uiteen. De RIO opereert steeds meer in een netwerk van organisaties. De partners met wie zij onder andere zijn het Openbaar Ministerie, het Korps Landelijke Politie Diensten en de Belastingdienst (Douane, Blauw en Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst). Om tot resultaten te komen moet er worden samengewerkt. Om te analyseren hoe deze samenwerking verloopt en hoe de RIO samenwerkt in samenwerkingsverbanden worden onder andere begrippen als governance, netwerk, netwerkbenadering, arena, vertrouwen, regie(rollen), informatierelaties en informatie-uitwisseling uitgewerkt.

#### 3.1. Het ontstaan van de netwerksamenleving

In de jaren negentig ontstond er een verschuiving van ‘government’ naar ‘governance’. Tot die tijd bepaalde de overheid min of meer hoe de samenleving gemaakt werd door middel van regels en wetten. Governance is een nieuwe opvatting over besturing, in antwoord op bestuurlijke problematiek en ontwikkelingen in de maatschappij zoals globalisering, individualisering, mediatisering en de informatietechnologie. Er ontstond een verschuiving van ‘government’ (hiërarchische sturing) naar ‘governance’ (een meer horizontale, op samenwerking gerichte stijl van sturing). De term kan eenvoudig omschreven worden als medebestuur of gedeeld bestuur. Dit ziet men terug in een netwerk.

De verschillen tussen hiërarchische en horizontale sturing zijn als volgt. Bij hiërarchische sturing zijn betrokken actoren afhankelijk van hun meerdere, verschillen de actoren niet veel van elkaar, moeten ze met elkaar samenwerken en een hiërarchie is duurzaam en voorspelbaar. Bij horizontale sturing echter zijn de betrokken actoren afhankelijk van elkaar, verschillen de actoren onderling, kan het zijn dat ze niet geïnteresseerd zijn in samenwerken met elkaar en kan de samenwerking dynamisch zijn (onvoorspelbaar) door het toe- en uittreden van actoren (De Bruin et al, 2002).

De overheid, de markt en de ‘civil society’ kunnen deelnemen aan een verscheidenheid van netwerken. Het initiatief kan bij de overheid liggen maar ook andere partijen kunnen de eerste stap zetten om een netwerk te organiseren: ‘Governance is about managing networks’ (Rhodes, 1997, p52). Uit de literatuur blijkt dat netwerken worden gezien als de huidige vorm van governance. Het netwerkperspectief onderstreept de informele gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van actoren, zowel privaat als publiek, in formulering en invoering van beleid (Rhodes, 1997).

#### *Netwerk*

Zoals in de vorige paragraaf beschreven, zijn netwerken het gevolg van bestuurlijke problemen en ontwikkelingen in de samenleving. In de praktijk zien we meerdere typen netwerken: los van elkaar gekoppelde netwerken verbonden met ingewikkelde besluitvormingsprocessen rondom kenmerkende problemen, meer geformaliseerde netwerken op nationaal en lokaal niveau en netwerken rondom dienstverlening. De besluitvorming in netwerken wordt ingewikkelder door het toenemend aantal actoren, het aantal besluiten en de normen en waarden. De consequentie hiervan is dat de besluitvorming een complex spel wordt. Binnen een netwerk concentreren we ons niet op een centrale actor, maar op de wisselwerking tussen de verschillende actoren. Alle betrokken actoren hebben hun eigen doelstellingen, percepties, strategieën en belangen. De actoren proberen het handelen en de keuzes van andere actoren zoveel mogelijk te beïnvloeden, om zo hun eigen doelen te kunnen realiseren (strategisch handelen).

Relevant is om te bepalen wat onder een netwerk wordt verstaan. Netwerken zijn te definiëren als *'min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijdse afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of een concentratie van middelen'* (Klijn en Van Twist, 2000, in Edwards en Schaap, 2000). Een soortgelijke definitie is: *'More or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors, which form around policy problems and/or clusters of means and which are formed, maintained and changed through a serie of games'* (Koppenjan & Klijn, 2004, p. 69). Hier wordt aan toegevoegd dat netwerken gehandhaafd en veranderd worden door een serie van spelen. Hierbij wordt de aandacht voornamelijk gericht op de relaties tussen actoren. Een andere definitie die wordt gebruikt is: *'een dynamisch geheel van actoren, die wederzijds afhankelijk zijn, een onderlinge variëteit kennen en zich relatief gesloten ten opzichte van elkaar kunnen opstellen'* (De Bruin en ten Heuvelhof, 2007, p.21).

Bij de aanpak van complexe problemen is er vaak niet één organisatie verantwoordelijk voor het hele probleem, maar is het een combinatie van verschillende actoren. Elk van deze actoren hebben hun eigen belangen, doelen en taken. *"Government, business and civil society in our contemporary network society are increasingly faced with long-standing controversies over complex societal problems. ... These problems are characterized by a high degree of wickedness. This first manifests itself in the fact that the involved parties disagree not only about the solution, but even about the nature of the problem"* (Koppenjan & Klijn, 2004, p.1).

De complexiteit van een netwerk wordt vaak duidelijk in besluitvormingsprocessen. In de klassieke benaderingen van overheidssturing waren ontwikkelingen en vraagstukken in de samenleving beheersbaar en oplosbaar vanuit één centraal punt: de overheid. Binnen een netwerk zijn er verschillende actoren die bij de besluitvorming betrokken moeten worden. Het begrip actoren wordt verderop in deze paragraaf uitgelegd.

Castells ziet netwerken als de horizontale verbinding tussen publieke, private en maatschappelijke actoren die wederzijdse afhankelijkheid erkennen (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 3, citaat van Castells). De wederzijdse afhankelijkheid creëert het ontstaan en voortbestaan van patronen van interacties. Een hiërarchische stijl van sturen zal in een netwerk niet passen vanwege het aantal actoren. De actoren bewegen zich voornamelijk op horizontale lijnen in plaats van hiërarchische lijnen. Met andere woorden: het actief deelnemen aan netwerken is gebonden aan zekere regels. Het individuele netwerk bepaalt hoe deze regels eruit zien, want zij zijn ontstaan bij de totstandkoming van het netwerk en zijn vervolgens verder ontwikkeld in het netwerk. Regels in een netwerk zijn vaak impliciet, maar zijn voor de deelnemende actoren meestal erg helder. Regels bepalen namelijk het gedrag van actoren. Zij reguleren wat wel of niet acceptabel is, wie aan welk (deel)proces binnen het netwerk kan en mag deelnemen en aan welke randvoorwaarden (eind)producten moeten voldoen. Ofwel: regels bepalen de kwaliteit van de oplossing, de mate van de (minimale) kwaliteit die acceptabel is.

### **Netwerkbenadering**

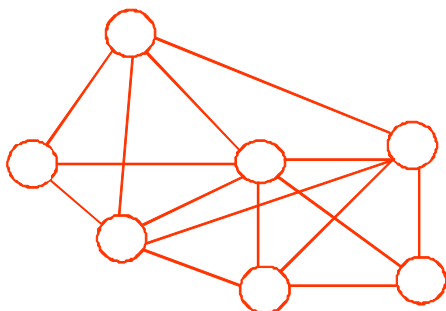
Door de veranderende samenleving als gevolg van allerlei maatschappelijke ontwikkelingen ontstaan processen van specialisatie, professionalisering, decentralisering, individualisering en informatisering. Deze ontwikkelingen zorgen voor een toenemende mate van fragmentatie van plekken, personen, groepen en organisaties waar belangrijke beslissingen genomen worden (Koppenjan & Klijn, 2004). Hierdoor ontstaat er een steeds groter wordende wederzijdse afhankelijkheid en vervlechting rond de aanpak van maatschappelijke problemen (Lips et al, 2005), waardoor behoefte ontstaat aan samenwerking, overleg en coördinatie. De oplossing hiervoor vindt men in de netwerkbenadering. Van belang binnen de netwerkbenadering is dat alle relevante actoren binnen het netwerk de

mogelijkheid krijgen om invloed uit te oefenen en tot nieuwe inzichten te komen. Volgens de netwerkbenadering staan de interactie tussen actoren en hun doelstellingen centraal in een netwerk. Ook is er sprake van een horizontale samenwerking. Kenmerkend voor de netwerkbenadering is dat netwerken zelforganiserend, autonoom en zelfbesturend zijn (Rhodes, 1997) Zoals eerder geschreven is een netwerk: *'een min of meer stabiele sociale relatie tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rond beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's en die gevormd worden door, in stand gehouden worden door en veranderen door een reeks van spelen'* (Koppenjan en Klijn, 2004). Zij noemen drie componenten die een rol spelen in een netwerk: actoren (1), belangen, strategieën en percepties (2) en arena's (3).

### Actoren

Een netwerk bestaat uit verschillende spelers. Dit noemt men de actoren. Zij worden gezien als knooppunten in een netwerk en hun onderlinge relaties (zie tekening 3). Dit kunnen individuen zijn, groepen of organisaties zowel in publieke als private domeinen. Het feit dat alle actoren middelen (formeel en informeel) tot hun beschikking hebben die zij individueel kunnen gebruiken en inzetten, geeft hun macht om het proces van samenwerken en besluitvorming te bevorderen of juist te frustreren.

De relatie tussen de actoren is er één van wederzijdse afhankelijkheid (zie ook paragraaf 3.4). Ze zijn afhankelijk van elkaar en van elkaars middelen en hulpbronnen zoals kennis, geld, bevoegdheden en personeel voor het realiseren van hun doelstellingen. Door die afhankelijkheid worden ze gedwongen tot onderlinge interactie (Koppenjan en Klijn, 2004). Zij moeten samenwerken om hun doelstellingen te bereiken. En hier ontstaat een paradox: door samenwerking wordt het aanpakken van het probleem complexer omdat actoren van elkaar afhankelijk zijn. Actoren hebben eigen doelstellingen en strategieën en proberen deze actief te realiseren. Interactie wordt ook wel gezien als een beleidsspel, een spel dat zich voltrekt in een arena. Het begrip arena wordt verderop in dit hoofdstuk uitgewerkt.



Tekening 3: Netwerken; knooppunten en relaties ((Klijn en Van Twist, 2000, in Edwards en Schaap, 2000, p.39)

### Belangen, percepties en strategieën

Ieder actor in het netwerk heeft eigen percepties, belangen en strategieën. Percepties zijn beelden die actoren van de werkelijkheid hebben. Actoren hebben soms heel verschillende beelden van de werkelijkheid. Door kennis te krijgen van deze percepties, belangen en strategieën kan men een

uitspraak doen over verhoudingen tussen de verschillende partijen. In een netwerk zijn actoren altijd afhankelijk van andere actoren om hun eigen belangen te behartigen. Deze afhankelijkheid is groter als het gaat om netwerk- of groepsdoelen. Als gevolg van deze kennis zullen actoren strategieën ontwikkelen. Strategieën zijn handelingen of voornemens tot handelingen met als enige intentie andere actoren te beïnvloeden om zo een bepaald doel te bereiken. Actoren die strategisch handelen zullen als het uitkomt een verschil maken tussen wat ze zelf denken en wat ze anderen willen doen geloven (Klijn en Van Twist, 2000, in Edwards en Schaap, 2000). Strategieën komen weer tot stand vanuit de percepties of beelden die actoren van elkaar en van de groep of het netwerk hebben.

### *Strategieën om doelen te bereiken*

Het doel van de strategieën die een actor ontwikkelt om zijn doelstelling te bereiken is gebaseerd op percepties die de betreffende actor heeft. Percepties worden vertaald in doelstellingen, die vervolgens geoperationaliseerd worden. Door een combinatie van deze operationalisaties worden strategieën bepaald met als doel de inhoud van de probleemformulering en oplossingen, het verloop van het interactieproces of strategieën van de andere actoren te beïnvloeden (Koppenjan en Klijn, 2004).

De te onderscheiden strategieën zijn als volgt:

1. Go-alone strategieën; één actor probeert zijn oplossing te realiseren ondanks zijn afhankelijkheden met als eventueel gevolg tegenwerking van of het blokkeren van zijn oplossing door de andere actoren.
2. Conflicterende strategieën; het moeilijk of onmogelijk maken van wenselijke oplossingen van één actor.
3. Vermijdende strategieën; actoren zijn niet werkelijk tegen een bepaalde oplossing maar nemen een passieve houding aan of vermijden het conflict.
4. Coöperatieve strategieën; actoren onderkennen hun wederzijdse afhankelijkheden en proberen andere actoren voor hun oplossingen te winnen om een zo gunstig mogelijk resultaat te behalen in het onderhandelingsproces.
5. Faciliterende strategieën; iedere actor gaat er vanuit dat samenwerking noodzakelijk is om tot een voor iedereen wenselijke oplossing te komen. Een ieder houdt rekening met de belangen van de andere actoren.

Strategisch gedrag gaat meer over het aanpassen van het strategisch gedrag van een actor die tijdens de besluitvorming plaatsvindt. Een actor is in een besluitvormingsronde bereid om zijn verlies te nemen of zich terughoudend te gedragen om hier in een volgende besluitvormingsronde iets tegenover te laten stellen. Of andersom, tegenstand in de ene ronde om het verlies vergoed te krijgen in de volgende ronde (De Bruin et al, 2002).

### *Collaboratieve en competitieve strategieën om te delen*

Naast het gebruik van strategieën om doelen te bereiken maken organisaties ook keuzes over de mate waarin zijn informatie en kennis delen met andere organisaties in een samenwerkingsverband. Twee strategieën liggen hieraan te grondslag te weten collaboratieve strategieën en competitieve strategieën. Een collaboratieve strategie houdt in dat men streeft naar een zo groot mogelijke gemeenschappelijke kennisbasis. Hierdoor kunnen partners in een samenwerking hun competenties effectief inzetten voor het ontwikkelen van producten en diensten. Deze strategie versterkt het vermogen van de groep. De

partner die kennis inbrengt, verwacht te profiteren van de gezamenlijk ontwikkelde kracht. Dit is vooral van belang wanneer de groep een doelstelling heeft dat een groot risico met zich meebrengt, denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van nieuwe technologieën waarvan het succes op de markt onzeker is en de vereiste competenties verspreid zijn over de diverse partners. Er is sprake van sterke afhankelijkheid en snelle ontwikkelingen vragen om een hoge mate van gemeenschappelijke kennis.

Competitieve strategie houdt in dat er dominante partners in de samenwerking aanwezig zijn, die streven naar het delen van hun kennis. Echter, zij delen hun kennis selectief door partners geen volledig inzicht te verschaffen in alle aanwezige kennis in het samenwerkingsverband. Ze doen dit door gedeeltes van hun kennis beschikbaar te stellen, zodat partners op deelterreinen verder kunnen ontwikkelen, maar voor de definitieve afronding van het product of de dienst dienen zij hun bijdrage voor te leggen aan de dominante partner. In het gunstigste geval leidt deze strategie tot kennisvergroting van de partners op deelterreinen. Het leidt vooral tot een grotere machtspositie van de dominante partner. In competitieve samenwerkingsverbanden is (met opzet) in beperkte mate sprake van gemeenschappelijke kennis. De partners hebben niet alle informatie tot hun beschikking en weten niet welk deel van de totale kennis in het netwerk zij tot hun beschikking hebben. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de aandelenmarkt: een groot gedeelte van de informatie wordt dagelijks publiekelijk verspreid, maar er is geen inzicht in de achterliggende informatie die leidt tot bepaalde strategische besluiten. De dominante partner(s) bepaalt de beschikbaarheid van de informatie zodanig dat het eigen belang gediend wordt en er duidelijke afhankelijkheden ontstaan.

Voor (potentieel) nieuwe toetreders tot collaboratieve samenwerkingsverbanden is het belangrijk dat zij erkennen dat hun competenties aanvullend en versterkend zijn voor de groep. Zij dienen andere partners hiervan te overtuigen en dienen de bereidheid te hebben om hun kennis te maken tot gemeenschappelijke kennis. De afweging die zij maken is of de nadelen van het delen van hun kennis opwegen tegen de voordelen van de hoge bereidheid tot samenwerken. Deze afweging wordt lastiger naarmate de waarde van de beschikbare kennis en informatie toeneemt.

Voor (potentieel) nieuwe toetreders tot competitieve samenwerkingsverbanden is het van belang om niet al te grote verwachtingen te hebben. Het heeft vooral tot doel om partners een platform te geven om eigen belangen de ruimte te geven (Molodveanu en Baum, 2000, in Edwin Kaats et al, 2005).

### *Arena's*

Een arena is *'de plaats waar een specifieke groep van actoren keuzes maakt op basis van hun percepties van problemen, oplossingen en elkaars strategieën'* (Koppenjan en Klijn, 2004, p.50). Vanuit de percepties ofwel beelden die de actoren van elkaar, van problemen, van oplossingen, van het netwerk en van de ontwikkelingen hebben, ontwikkelen zij strategieën met als doel andere actoren te beïnvloeden om zo tot realisatie van hun doelstellingen te komen. Binnen deze arena's kunnen de verschillende actoren een actieve rol spelen. Diverse arena's samengevoegd vormen de basis van netwerken.

Ook een organisatie kan worden gezien als een arena. In een organisatie zijn partijen, mensen of groepen of afdelingen, met verschillende belangen bij het spel om de macht betrokken. Ieder probeert zijn belang en positie zoveel mogelijk te behouden en wendt hiertoe zijn macht aan en ontwikkelt strategieën. Alleen heeft niet iedereen dezelfde beschikking over machtsbronnen en ontstaan afhankelijkheidsrelaties. Informatie is zo een machtsbron. Het gevolg hiervan is dat er samenwerking moet plaatsvinden (Bekkers, 1998).



### **Onzekerheden in netwerken**

Een probleem dat zich voordoet in een netwerk is dat de verschillende actoren worden gedwongen om samen te werken in een netwerk, waarin de standaardprocedures van de betrokken actoren niet langer van toepassing zijn. Er worden nieuwe regels en procedures opgesteld om tot een oplossing en een gemeenschappelijk referentiekader te komen (Koppenjan en Klijn, 2004). Referentiekaders zijn de normen en waarden die door eerdere ervaringen, ideeën en interesses zijn gevormd. Deze nieuwe regels kunnen ook gebroken worden en daarom is vertrouwen van groot belang bij samenwerking. Vertrouwen geeft stabiliteit aan een relatie (Koppenjan en Klijn, 2004). Vertrouwen is één van de basiscondities voor de vorming en het voortbestaan van een netwerk (Van Duivenboden et al in Lips et al, 2005). Het vertrouwen blijkt in meer of mindere mate uit organisationele maatregelen zoals contracten, prijsafspraken, formele regels, procedures en certificering (zie ook paragraaf 3.3.). Een ander probleem is dat de verschillende actoren hun eigen percepties en eigen, vaak verschillende, belangen hebben ten aanzien van het probleem. Ze hebben verschillende interesses en ze komen uit verschillende organisaties met verschillende culturen, opvattingen en regels en maken deel uit van verschillende netwerken. Dit noemt men ook wel institutionele onzekerheid (Koppenjan en Klijn, 2004). Buiten institutionele onzekerheid kunnen nog twee onzekerheden ontstaan in netwerken waar er sprake is van complexe problemen te weten inhoudelijke onzekerheid en strategische onzekerheid. Inhoudelijke onzekerheid ontstaat als er gebrek is aan informatie of kennis of door het niet tijdig beschikbaar zijn van informatie of door het verschillend interpreteren van informatie (Koppenjan en Klijn, 2004). Dit laatste is het gevolg van verschillende referentiekaders van de actoren. De strategische onzekerheid ontstaat omdat actoren verschillende percepties ten aanzien van hun gezamenlijk belang hebben. Omdat ze ook verschillende percepties van het probleem kunnen hebben, kunnen ze een verschillende strategie willen volgen om hun doel te realiseren. Door onduidelijkheid over elkaars strategieën ontstaat onzekerheid (Koppenjan en Klijn, 2004). Deze drie onzekerheden, de nieuw opgestelde regels, de verschillende belangen van de actoren en de arena's waar de spelen plaatsvinden bepalen in grote mate het gedrag van de actoren in het netwerk. Om dit beter te kunnen verklaren is een analyse essentieel.

### **3.2. Netwerkanalyse**

Om een analyse te maken van het netwerk dient een aantal stappen doorlopen te worden. Deze negen stappen vallen uiteen in drie analyses te weten: de actoranalyse, de spelanalyse en netwerkanalyse. Zie tabel 1.

Bij de eerste stap (1) brengt men de doelen in kaart van zowel het netwerk als de doelen van de eigen organisatie. Het resultaat van deze eerste stap is dat inzicht wordt gegeven in wat een organisatie wil en hoe zij dit denkt te bereiken (Klijn en Van Twist, 2000, in Edwards en Schaap, 2000). Doelen van de actoren kunnen gevolgen hebben voor de selectie van actoren die al dan niet in het netwerk moeten worden toegelaten. Deze stap wordt als startpunt voor de verdere analyse gebruikt.

Bij stap twee (2) kijkt men met welke actoren rekening gehouden dient te worden en of zij al dan niet relevant zijn ten behoeve van het netwerk. Het is belangrijk om de machtsverhoudingen te bestuderen om zo beter naar de rol van betrokken actoren te kijken. Hierbij wordt er gestreefd naar een antwoord op de vragen: Wie van de actoren hebben de macht en wie van de actoren niet? Kunnen actoren iets op de politieke agenda krijgen of kunnen zij juist iets van de politieke agenda afhouden?

Stap
<i>Actoranalyse</i>
1. Organisatiedoelen in kaart brengen
2. Identificeer de betrokken actoren
3. Reconstrueer de percepties van de actoren
4. Analyseer de positie en de afhankelijkheden van de actoren.
<i>Spelanalyse</i>
5. Bepaal de arena
6. Identificeer en analyseer de stagnaties
<i>Netwerkanalyse</i>
7. Inventariseer de interacties tussen actoren
8. Inventariseer de percepties van de actoren
9. Inventariseer de institutionele context

Tabel 1: analyse

Er bestaan twee verschillende soorten macht, realisatiemacht en hindermacht. Realisatiemacht is het in staat zijn om iets op de politieke agenda te krijgen en daarmee het beleid te helpen ontwikkelen. Dit houdt in dat hindernissen die men misschien tegenkomt overwonnen kunnen worden. Deze hindernissen kunnen bestaan uit tegengestelde of niet overeenkomstige doelen en belangen. Het is van belang dat dergelijke hindernissen gedurende het gehele beleidsproces overwonnen worden, want beleidsvorming is nog geen beleidsuitvoering (Koppenjan en Klijn, 2004).

Hindermacht is het in staat zijn om beleid te kunnen tegenwerken, ofwel hindernissen neer te zetten die door middel van de hierboven genoemde realisatiemacht overwonnen moeten worden. Er zijn enkele manieren om hindernissen op te werpen. Eén manier is het ontkennen van het probleem. Door het probleem te ontkennen of te minimaliseren krijgt men voor elkaar dat het probleem niet langer op de politieke agenda prijkt. Een tweede manier is om zoveel mogelijk medestanders te mobiliseren om tegen het beleid te gaan stemmen. En als laatste kan men het beleidsproces hinderen door de beleidsuitvoering te dwarsbomen.

Hier worden nog de volgende aspecten aan toegevoegd die een rol hebben bij het selecteren van al dan niet relevante actoren ten behoeve van het netwerk. Het eerste aspect is de bronafhankelijkheid. Bij bronafhankelijkheid beschikken actoren over middelen die onmisbaar zijn voor het realiseren van gestelde doelen. Het tweede aspect zijn de belanghebbenden. Zij worden in hun belang geraakt door de uitkomsten van het besluitvormingsproces en/of diegenen op wie het besluitvormingsproces zich richt. Als laatste aspect wordt inzichtverrijking toegevoegd. Bij inzichtverrijking gaat het om actoren die door middel van verschillende invalshoeken hun kennis, inzichten en ideeën verrijken met betrekking tot de besluitvorming (Klijn en Van Twist, 2000, in Edwards en Schaap, 2000).

Bij de stappen drie (3) en vier (4) van de analyse brengt men de percepties in kaart van de actoren. Deze percepties behelzen zowel het probleem, de oplossing als de andere actoren. Door te kijken naar

de belangen van actoren en de afhankelijkheid die ze ten opzichte van elkaar hebben kijkt men in hoeverre de actoren van elkaar afhankelijk zijn. Dit noemt men ook wel de afhankelijkheidsrelaties. De afhankelijkheid kan eenzijdig of wederzijds zijn (zie paragraaf 3.4).

Deze vier voorgaande stappen noemt men de *actoranalyse*.

De spelanalyse volgt in de stappen vijf (5) en zes (6). Gedurende deze stappen kijkt men waar de besluiten genomen worden (arena) en inventariseert men de stagnatie. Deze stagnatie wordt het begin van de interventie. Er vinden interacties tussen betrokken actoren plaats. In de stappen vijf en zes laat men zien welke interactiepatronen waarneembaar zijn. Buiten dat gekeken wordt naar wie de centrale actoren zijn wordt er ook gekeken naar wat voor relaties er tussen de actoren bestaan. Van belang hierbij is het verzamelen van gegevens over de positie van de verschillende actoren, de beschikbare middelen en over wat het netwerk is van de actor binnen het netwerk (of binnen meerdere netwerken).

Vervolgens wordt in stap zeven (7) de veelvuldigheid van de interacties vastgesteld.

In stap acht (8) gaat het om de percepties die actoren van de situatie en het netwerk hebben (Klijn en Van Twist, 2000, in Edwards en Schaap, 2000). *‘Het realiseren van eigen belangen en doelen is het leidende motief in hun handelen. De vraag of ze bereid zijn bronnen te ruilen, deel te willen nemen aan de interactie en zich aan de spelregels te houden, hangt af van de strategische afwegingen die actoren maken’*. (Klijn en Van Twist, 2000, in Edwards en Schaap, 2000, p. 41). De nadruk ligt op het continu proces van analyseren. Het analyseren van percepties, actoren en netwerken gebeurt niet slechts bij de aanvang (Koppenjan en Klijn, 2004).

In de negende (9) en laatste stap wordt de netwerkanalyse voltooid door het inventariseren van de institutionele context. De institutionele context kan doorslaggevend zijn voor interacties tussen de actoren in netwerken. De literatuur onderscheidt twee soorten institutionele kenmerken, te weten de institutionele kenmerken van de actoren (denk bijvoorbeeld aan justitiële kenmerken of eigendomsrechten) en institutionele kenmerken van de interactie (denk bijvoorbeeld aan inspraakverplichting, juridische status van besluitvorming, etc.). Het is van belang om een prognose te maken van de haalbaarheid en het al dan niet slagen van het uit te voeren beleid door het in kaart brengen van deze kenmerken. Hier komt naar voren welke aanzet de besluitvorming op gang heeft gebracht. Bovendien worden fundamentele beslissingen nader belicht en worden de gekozen strategieën weergegeven. Tot slot wordt er een uitspraak gedaan over de meest belangrijke uitkomsten die tot dan toe behaald zijn.

Deze laatste drie stappen noemt men ook wel de netwerkanalyse.

### ***Management in en van netwerken***

In de vorige paragraaf zijn de stappen van de netwerkanalyse beschreven. Deze analytische methode helpt de inhoudelijke, strategische en institutionele onzekerheden inzichtelijk te maken om complexe problemen binnen een netwerk op te lossen (Koppenjan & Klijn, 2004) .

Het managen in en van netwerken is, naast de netwerkanalyse, eveneens een onderdeel van de netwerkbenadering en valt uiteen in (1) het sturen van het proces (spel) en (2) het sturen van de inhoud.

### *Het sturen van het proces ofwel het spel.*

In een netwerk is geen sprake van hiërarchische sturing en moet er gezocht worden naar een goede coördinatie om tot een gezamenlijke strategie te komen. En omdat actoren niet afzonderlijk samenwerking tot stand kunnen brengen moet het ‘spel’ van het probleem oplossen worden gemanaged (Koppenjan en Klijn, 2004, p. 188 en 194-207). Er zijn drie vormen van spelmanagement te onderscheiden: het initiëren van nieuwe spelen/spelronden of aanpassen van bestaande spelen, het ontwerp van het spel en het faciliteren van het spel. De verschillende vormen van spelmanagement worden in onderstaand schema toegelicht.

Vorm van spelmanagement	Omschrijving
Het initiëren van nieuwe spelen, spelrondes of het aanpassen van bestaande spelen	Het koppelen of ontkoppelen van actoren, arena's en spelen door het arrangeren of beëindigen van interacties middels het maken van afspraken tussen actoren (informeel) of door het afsluiten van een contract (formeel).
Het ontwerp van het spel	Het bereiken van overeenstemming over de spelregels. Dit zijn regels betreffende de agenda, de condities, participatie, de toetreding en uittreding, de rolverdeling, de werkmethoden, informatie, de te nemen stappen, besluitvorming en externe coördinatie.
Het faciliteren van het spel	Een afspraak die gemaakt kan worden is het kiezen van een facilitator of procesmanager. Een aantal voorwaarden waaraan hij of zij moet voldoen: onpartijdigheid, het vertrouwen hebben van de betrokken partijen, de juiste competenties bezitten en gezag hebben. (Lynn, 1981, in Koppenjan en Klijn). De facilitator is niet verantwoordelijk voor de inhoud en voortgang van het proces, de betrokken partijen in het netwerk blijven hier verantwoordelijk voor. De facilitator of de procesmanager moet het proces op gang krijgen, op gang houden en ervoor zorgen dat de samenwerking duurzaam is.

Tabel 2: vormen van spelmanagement

Management van het ‘spel’ in een netwerk kenmerkt zich als dynamisch en gefragmenteerd (Koppenjan & Klijn, 2004). In een (complex) netwerk zijn meerdere actoren betrokken, waardoor afspraken over interactie vaak ontbreken. Hierdoor ontstaan uitdagingen bij het managen van het spel.

Er is een aantal ‘spelregels’ voor netwerkmanagement. Er is dan onderscheid tussen regels die gaan over het proces van de besluitvorming en regels die gaan over de positie van de actoren in de besluitvorming (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007).

#### Proces van besluitvorming

- Respecteer het rituele karakter van de besluitvorming. Speel het hele spel ook al is het resultaat bekend;

- Niet tegelijkertijd op twee borden schaken;
- Het proces mag niet verlaten worden en er moet tot besluitvorming worden gekomen;
- De spelregels mogen gedurende het spel niet veranderd worden.

#### Positie van actoren in de besluitvorming

- Als een actor verliest moet hij met respect worden behandeld;
- De kern(basis) waarden van een andere actor mogen niet worden aangetast;
- Het resultaat van de besluitvorming moet door de actoren inhoudelijk kunnen worden uitgelegd;
- De machtige actor dient zijn macht, gedragsbeïnvloeding, terughoudend in te zetten;
- Overleg of gelegenheid voor overleg moet altijd worden toegestaan;
- Besluitvorming is alleen mogelijk als men als uitgangspunt wederkerigheid hanteert (voor wat, hoort wat);
- Handel volgens de juiste verhouding, evenredig.

#### *Het sturen van de inhoud*

Om inhoud in complexe netwerken te sturen bestaan een aantal strategieën (Koppenjan en Klijn, 2004). Het doel van deze strategieën is de percepties van de verschillende actoren te veranderen tot een gemeenschappelijk referentiekader en tegelijkertijd te leren van elkaar. De strategieën zijn als volgt:

1. Doelvervlochtening; een aanzet geven om door oplossingen te zoeken de verschillende doelstellingen te verenigen door bijvoorbeeld het samenbrengen van onderwerpen, package deals, compenserende regels of het bieden van perspectief op voordeel in de toekomst;
2. Een variëteit aan oplossingen; door middel van het aanbrengeen en stimuleren van alternatieven;
3. Het debat doorbreken; het in kaart brengen van conflicten en oplossingen hiervoor zoeken door bijvoorbeeld de agenda opnieuw te formuleren, de taalverschillen te overbruggen of het bevorderen van het referentiekader;
4. Het voorkomen van cognitieve fixatie bij het starten van het proces. De focus moet in het begin liggen op hoe het proces moet worden georganiseerd en niet op de inhoud van het probleem;
5. Cognitieve reflectie bevorderen; door het bewust introduceren van nieuwe actoren vanzelfsprekende percepties ter discussie te stellen;
6. Inhoudelijke selectie; hoe oplossingen gekozen worden, door wie, wanneer en hoe en welke voorwaarden er gelden;

7. Het verbinden van overeenkomstige arena's; het opzetten van een tweede gelijke arena met een continue uitwisseling van onderzoeksvragen en bevindingen;
8. Faciliterend onderzoek; er voor zorgen dat het onderzoek zich richt op interactie en niet op gevestigde kennisconflicten door de consequenties van alternatieven te laten zien, door nieuwe gezichtspunten of conflicten te herformuleren als kennisvragen, etc.;
9. Gezamenlijke onderzoeksopdracht; het coördineren van de inzet van betrokkenen door een gezamenlijke onderzoeksopdracht om verwachtingen en eisen met betrekking tot onderzoeksvragen, aannames en methodes, etc. op elkaar af te stemmen;
10. Begrenzing; het waarborgen van de onafhankelijkheid van onderzoek door het maken van afspraken over grenzen en rollen tussen de onderzoeks- en de onderhandelingsarena.

### 3.3. Vertrouwen

Eerder in hoofdstuk 3 werd al even kort geschreven over vertrouwen. Vertrouwen is van groot belang bij samenwerken en wordt gezien als één van de basiscondities voor de vorming en het voortbestaan van een netwerk. Vertrouwen kan onder andere gedefinieerd worden als: *'de bereidheid om zichzelf kwetsbaar op te stellen ten opzichte van de ander, wiens gedrag je niet in de hand hebt'* (Goedee en Entken, 2006, p. 16, citaat van Zand (1972)). Een andere definitie van vertrouwen bestaat uit 3 elementen. Allereerst gaat men uit van de *stabiele verwachting* van actor A over de intenties van actor B. Daarnaast heeft actor A de verwachting dat actor B zich onthoudt van het *najagen van eigen belang*. En als laatste: vertrouwen is gerelateerd aan *onzekerheid*. Wanneer er vertrouwen bestaat tussen de actoren, verkleint dit de onzekerheid en bevordert het de samenwerking. Daar waar er al een vorm van samenwerking bestaat, zorgt het ervoor dat dit verstevigd wordt (Koppenjan en Klijn, 2004).

We onderscheiden drie vormen van vertrouwen (Child en Faulkner, 1998, in Goedee en Entken, 2006):

- Vertrouwen op basis van berekening: organisaties zijn voornamelijk uit op het behartigen van het eigen belang;
- Vertrouwen op basis van begrip: actoren (hebben) elkaar leren kennen en de gezamenlijke acties nemen een voorspelbaar karakter aan;
- Vertrouwen op basis van een emotionele band: deze vorm van vertrouwen ontstaat wanneer er na verloop van tijd een band ontstaat tussen (twee of meer) actoren.

De meerwaarde van vertrouwen in een netwerk is dat er mogelijkheden ontstaan tot innovatie en kennisuitwisseling. Organisaties zijn bereid van elkaar te leren naarmate de actoren elkaar meer vertrouwen, doordat ze bereid zijn informatie met elkaar te delen. Vertrouwen ontstaat niet, maar moet groeien als gevolg van (langdurige) interacties. Dit kost tijd. Vertrouwen ontstaat in een proces (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007). De actoren leren elkaar en elkaars belangen en standpunten tijdens het proces van interactie kennen. Onderzoek heeft uitgewezen dat hoe meer men elkaar vertrouwd hoe beter de prestaties en de resultaten zijn. Naar mate het vertrouwen ontbreekt binnen een netwerk is er minder commitment en maakt men gebruik van contracten, het vastleggen van afspraken, opstellen van regels, etc. om op deze manier het gedrag van de ander enigszins onder controle te krijgen en te houden.

De mate waarin een organisatie bereid is informatie en kennis te delen met een andere organisatie is ook afhankelijk van de mate waarin er sprake is van vertrouwen. ‘Trust-production’ vervult een belangrijke taak in het delen van kennis en informatie. (Zucker, 1995, in Bekkers, 1998). ‘Trust-production’ is als iemand zich toegankelijk opstelt voor de maatschappelijke invloed die de ander heeft of wanneer een derde partij bemiddelt tussen twee partijen, die zich ten opzichte van de derde partij toegankelijk opstellen. Waar vertrouwen overgaat in wantrouwen begint de grens van een organisatie (zie ook paragraaf 3.8.).

### 3.4. Afhankelijkheden

Bij complexe maatschappelijke problemen zijn veel partijen betrokken: individuen (burgers, bedrijven), individuen die deel uitmaken van een groep of die in een organisatie werken, groepen zoals huishoudens en milieugroeperingen en organisaties vanuit zowel het publieke als het private domein. Wat deze verschillende actoren bindt is dat zij afhankelijk zijn van elkaar. Deze afhankelijkheid ontstaat doordat er middelen nodig zijn om een probleem op te lossen, die niet in het bezit zijn van één actor maar verdeeld zijn over de verschillende actoren. Middelen zijn hier bedoeld in de breedste zin van het woord, het gaat hier niet alleen om competenties, autoriteit, geld, personeel en kennis maar ook om legitimiteit, strategische capaciteit, etc. De mate van afhankelijkheid van een actor wordt bepaald door het belang van de middelen waar een ander toegang toe heeft en de mogelijkheid om deze middelen te vervangen of te verkrijgen door andere actoren. Het belang en de vervangbaarheid van de middelen bepaalt de afhankelijkheidsrelatie (Scharf, 1978, in Edwards en Schaap, 2000) (zie tabel 3).

Belang van middelen \ Vervangbaarheid van middelen	Hoog	Laag
	Groot	Lage afhankelijkheid
Klein	Onafhankelijk	Lage afhankelijkheid

Tabel 3: Afhankelijkheid van de actor ten opzichte van de middelen

Complexe problemen vragen vaak om een combinatie van verschillende middelen die weer in het bezit zijn van verschillende actoren. Meestal zijn de wederzijdse afhankelijkheden niet gelijk en is de ene actor meer afhankelijk van de andere actor en omgekeerd. Men spreekt dan van asymmetrische afhankelijkheid (zie tabel 4).

Actor A afhankelijk van actor B Actor B afhankelijk van actor A	Hoog	Laag
	Hoog	Wederzijdse afhankelijkheid
Laag	Eenzijdige afhankelijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid

Tabel 4: Afhankelijkheidsrelaties tussen actoren

Afhankelijkheden in een netwerk zijn erg gecompliceerd omdat er meerdere actoren bij betrokken zijn. Bovenstaande tabel maakt deze complexe patronen van afhankelijkheden inzichtelijk. Om te bepalen wat de mate van afhankelijkheid is tussen de actoren wordt gekeken naar de middelen van de actoren en wat deze middelen betekenen voor andere actoren. Dit gebeurt door vast te stellen welke middelen belangrijk zijn, wie deze middelen bezit en of deze middelen kunnen worden vervangen door andere middelen. Aan de hand van deze analyse wordt bepaald of een actor van cruciaal belang is voor het netwerk. Naast de middelen zijn ook de betrokkenheid en de wil om middelen in te zetten van belang. Dit laatste hangt samen met de perceptie en het doel van de actor.

Actoren en afhankelijkheden kunnen wijzigen tijdens het spel. Dit kan gebeuren doordat nieuwe informatie beschikbaar komt, door een wijziging in de probleemdefinitie, door andere oplossingen voor het probleem of doordat belangen en standpunten gedurende het spel kunnen wijzigen. Deze dynamiek zorgt ervoor dat andere actoren met andere middelen belangrijk worden en dit kan er op termijn voor zorgen dat het netwerk verandert. Regelmatig een analyse van de afhankelijkheden maken, maakt dat de afhankelijkheden inzichtelijk blijven.

Actoren zijn zich niet altijd bewust van hun afhankelijkheid en gedragen zich daar dan ook niet naar. Dit is een belangrijke reden waarom zij hun doel niet bereiken.

### 3.5. Keten

In paragraaf 3.1. is het begrip netwerk uitgelegd. Netwerken vormen de basis, waarbinnen ketens kunnen ontstaan. Ketens zijn populair op dit moment en lijken een oplossing voor veel (maatschappelijke) problemen. Er bestaan diverse definities van een keten: *“een keten is een samenwerkingsverband van partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze samenhangende handelingen uitvoeren, gericht op een gemeenschappelijk doel”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2003 gebruikt door Erik F. Steketeer, 2007, p.13). Of: *“van een keten is sprake wanneer er tussen de verschillende (netwerk)partners een overeenkomst bestaat om gezamenlijk een product of een dienst te leveren”* (Goedee en Entken, 2006, p. 16). Uit de diverse definities in de literatuur blijkt dat het werken in een keten niet vrijblijvend is. De ketenpartners verbinden hun (vaak) gefragmenteerde, vaak volgtijdelijke, handelingen, die gericht zijn



op een zelfde cliënt of doelgroep met als doel tot een gezamenlijk product of een gezamenlijke dienst te komen. Daarnaast moet gezegd worden dat, in tegenstelling tot wat er in een aantal definities staat, de doelstelling van een keten soms buiten de eigen organisatie staat, maar dat de organisatie met haar mogelijkheden, bevoegdheden en middelen een (kleine) bijdrage levert aan het bereiken van de ketendoelstelling.

### ***Verschil keten en netwerk***

In paragraaf 3.1. is reeds beschreven wat verstaan wordt onder een netwerk en in de vorige paragraaf staat wat verstaan wordt onder een keten. In de praktijk worden de termen ‘keten’ en ‘netwerk’ vaak door elkaar gebruikt. Daarnaast worden verschillende definities gebruikt om samenwerkingsverbanden te duiden. In de theorie is wel degelijk een onderscheid te vinden tussen keten en netwerk. Een keten begint vaak met een vraag waarbij de keten vervolgens door middel van een opeenvolging van (bij voorkeur) gecoördineerde handelingen een antwoord geeft op deze vraag. In netwerken is meestal geen sprake van volgtijdelijke, afhankelijke handelingen. Verder is er soms sprake van een tijdelijke samenwerking en bestaat er een bepaalde mate van vrijblijvendheid. Afhankelijk van de vraag wordt er al dan niet samengewerkt. Het belangrijkste verschil zit dus in volgtijdelijkheid en vrijblijvendheid.

### **3.6. Regierollen**

In samenwerkingsverbanden is sprake van regie. Het voeren van regie kan men opvatten als een metafoor voor een manier van besturen tussen aan de ene kant het hiërarchische streven naar regulering en aan de andere kant de ‘laissez faire houding’ waarin in de eerste plaats ‘op de markt’ wordt vertrouwd (Hupe en Klijn, 1997). De term regie wordt vaak in verband gebracht met ketenregie en netwerksturing. Verderop wordt ingegaan op de term ketenregie. Regisseren betekent er voor zorgen dat actoren gestimuleerd worden om dat te doen wat van hen verwacht wordt of wel het regisseren van het sturingsproces. De term regie komt sterk overeen met de termen sturing en management.

Naar de invulling van de regierol in het openbaar bestuur is onderzoek gedaan (Muller en Landman, 2004, in Edwin Kaats, Philip van Klaveren en Wilfried Opheij, 2005). Er wordt onderscheid gemaakt tussen vier verschillende regierollen naar aanleiding van onderzoek bij gemeentelijke overheden in het kader van integraal veiligheidsbeleid. De vier verschillende regierollen zijn in tabel 5 schematisch weergegeven.

Regierol	Kenmerken regierol	Sterke kant(en)	Zwakke kant(en)
Dirigistisch: "onze wil is wet".	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden ontleend aan de wettelijke rol die een organisatie heeft (gezagsrelaties).  Autoritair.  Overzichtelijk.	Slagvaardigheid.  Voorspelbaarheid.	Bepert toepasbaar omdat er sprake moet zijn van een nauwe relatie tussen betrokken organisaties en er veel mogelijkheden moeten zijn om andere organisaties te sturen (via wetgeving). Dit komt weinig voor.
Inhoudgericht: afbakenen van het speelveld.	Nadruk ligt op samenwerking en verbintenissen in de vorm van convenanten.  De afspraken die worden vastgelegd hebben betrekking op 'wat' van organisaties verwacht wordt en niet op het 'hoe' de verwachting waargemaakt gaat worden.  Verantwoordelijkheden worden afgeleid uit de specifieke plek die de organisatie inneemt in de keten en niet uit de gezagsrelaties (deze ontbreken juist vaak).	Resultaatgerichtheid.  Betrokkenheid van de organisaties.	Organisaties kunnen over een grote mate van zelfstandigheid beschikken.  Organisaties kunnen bewust uitgesloten worden omdat zij het niet eens zijn met de (beleid)visie van de andere organisaties.
Procesgericht: stimuleren en faciliteren.	Nadruk ligt op faciliteren (uitnodigen, ondersteunen, doelen zoeken, inspireren, ruimte geven).  De regie is gericht op wederzijdse aanpassing en stimuleren van ontmoetingen.  Er is sprake van een zwakke relatie tussen organisaties.  Er zijn weinig mogelijkheden om andere organisaties te sturen.	Het pragmatische karakter van deze regierol zorgt voor sturing, zonder dat er sprake is van feitelijke sturingsmogelijkheden.	Veel woorden, maar weinig daden.  Iedereen gaat zijn eigen gang ondanks dat er veel gesprekken zijn.
Marktgericht: inkopen en afrekenen.	Er is sprake van een zwakke relatie tussen organisaties.  Er zijn relatief veel mogelijkheden om andere organisaties te sturen.  De marktgerichte regisseur wil grip hebben op de organisaties en maakt hierbij gebruik van marktwerking en incentives als prestatiebudgetten. De inzet van deze middelen moet het gebrek aan overeenstemming over de beleidsrichting compenseren.	Veel sturingsmogelijkheden.	Producten in de publiek sector zijn moeilijk te definiëren met als gevolg dat organisaties uitsluitend gericht zijn op kwantiteit.  Marktcorporatisme: organisaties kunnen fusies aangaan.

Tabel 5: regierollen bij gemeentelijke overheden i.h.k.v. integraal veiligheidsbeleid (Muller en Landman, 2004, in Edwin Kaats, Philip van Klaveren en Wilfried Opheij, 2005)

## **Ketenregie**

Ketenregie wordt gebruikt daar waar hiërarchische sturingsmogelijkheden niet aanwezig zijn. Ketenregie kan gezien worden als de regievorm ‘procesgericht’ (zie tabel 5) en gaat om het faciliteren en aanjagen (stimuleren) van de besturing van de keten, zonder dat er sprake is van hiërarchie in de keten. De term ketenregie wordt al langer gebruikt in het bedrijfsleven. In het bedrijfsleven wordt het Supply Chain Management genoemd. Nu zien we de term ketenregie eveneens in de publieke sector voorkomen, vooral in de publieke dienstverlening. Ook voor ketenregie worden diverse definities gebruikt. In het bedrijfsleven zou de volgende definitie van ketenregie van toepassing zijn vanwege het benoemen van het belang van de consument: *‘managementactiviteiten die er op gericht zijn om alle partijen in de keten zodanig te laten samenwerken dat de consument optimaal bediend wordt en waarbij de gezamenlijke kosten zo laag mogelijk zijn’* (Steketee, 2007, p.53). Onder ketenregie wordt ook verstaan: *‘een middel om de activiteiten op een niet vrijblijvende manier op elkaar af te stemmen, door de vraag van de klant centraal te stellen’* (Goedee en Entken, 2006, p. 35). Echter, in de publieke sector gaat het niet om het optimaal bedienen van de consument c.q. klant en is men ook niet altijd gericht op het reduceren dan wel minimaliseren van de kosten. Sterker nog, wanneer ketenregie tot doel heeft het oplossen van een maatschappelijk probleem, leidt dit niet altijd tot vermindering van de kosten. In de publieke sector zou de volgende definitie de beste weergave zijn: *‘ketenregie omvat die activiteiten die er op gericht zijn om de processen in de keten goed te besturen’* (Steketee, 2007, p.54).

## **3.7. Informatie-uitwisseling en -sturing in ketens en netwerken**

### **Informatie-uitwisseling**

Door het samenwerken van publieke organisaties in netwerken en ketens ontstaat een behoefte van informatie-uitwisseling tussen organisaties. Het ontstaan van deze informatie-uitwisseling tussen organisaties wordt een informatierelatie genoemd. Goede informatie- en communicatietechnologie is een randvoorwaarde voor deze informatierelatie en voor het goed kunnen samenwerken in een netwerk of keten. Belangrijk hierbij is om afspraken te maken over wie gegevens up-to-date houdt, onder welke voorwaarden aan wie informatie wordt verstrekt, wat waaronder wordt verstaan, afspraken over de inrichting van de informatievoorziening en om afspraken over de taakverdeling, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en kosten (Lips et al, 2005). Informatie-uitwisseling tussen organisaties heeft gevolgen voor de taken die organisaties uitvoeren en de wijze waarop zij hun processen hebben georganiseerd.

De vormgeving van een informatierelatie kan worden opgevat als een arena waarin macht wordt aangewend en uitgeoefend ten einde posities van organisaties te verbeteren ten opzichte van anderen. Het aangaan van een informatierelatie is geen neutrale activiteit. Organisaties zijn bang hun autonomie en onafhankelijkheid op te moeten geven. De mate waarin bestuurlijke verhoudingen tussen organisaties veranderen als gevolg van informatie-uitwisseling is vooral afhankelijk van de mate waarin afspraken over de informatie-uitwisseling zijn geformaliseerd in informatiestatuten en – protocollen. Het gaat hierbij niet zozeer om de standaardisatie van gebruikte technische standaarden en programmatuur, maar juist om afspraken over de uit te wisselen gegevens zelf, zoals om definities van begrippen. Als ten behoeve van de informatie-uitwisseling afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de definitie van een begrip, de wijze van aanlevering of de frequentie van uitwisseling, geldt aan de ene kant dat een betrouwbare en voorspelbare uitvoering van beleid gebaat is bij gedetailleerde en geformaliseerde afspraken. Aan de andere kant geldt naarmate er meer gestandaardiseerd en er meer geformaliseerd wordt, organisaties gedwongen worden hun historisch

gegroeide routines, procedures, informatiesystemen, afdelingen en taken, expertise en ervaring aan te passen aan de wensen van één van de samenwerkingspartners. Met andere woorden: bij informatie-uitwisseling tussen verschillende organisaties is vaak sprake van een delicate balans tussen samenwerking en conflict, omdat vrijwel altijd bepaalde organisatorische vanzelfsprekendheden en posities in het geding komen (Lips et al, 2005).

Een reactie op informatie-uitwisseling is het streven naar integratie. Er wordt getracht zoveel mogelijk van de gegevens die worden uitgewisseld, te standaardiseren en vast te leggen. Voor de betrokken organisaties gelden deze afspraken als richtlijn voor het opstellen of veranderen van gegevensmodellen en het aanpassen van hun eigen informatiesystemen, processen en routines. Het grootste bezwaar bij zulke vergaande integratie is dat organisaties beperkt worden in hun autonomie. In de praktijk hoeft het echter niet noodzakelijk te zijn om te streven naar integratie. Een minimale vorm van afstemming over de uit te wisselen informatie is vaak al voldoende om tegemoet te komen aan de informatiebehoefte van de betrokken organisaties, zonder dat hun autonomie te veel wordt aangetast. Bij het maken van afspraken over informatie-uitwisseling over organisatiegrenzen heen, geldt over het algemeen dat het niet zozeer gaat om het opstellen van een integraal gegevensmodel, maar dat het vooral gaat om het opstellen van spel- en gedragsregels als minimale vorm van coördinatie, eventueel aangevuld met de minimaal noodzakelijke afspraken over gegevensdefinities. In de praktijk is het van belang niet meer taken bij organisaties weg te halen dan strikt noodzakelijk is (Lips et al, 2005). Het is belangrijk om ook hier rekening te houden met wederzijdse afhankelijkheden, respect voor elkaars autonomie en vooral ook met eventuele tegenstrijdige belangen. Verder is vertrouwen een basisconditie voor succesvolle informatie-uitwisseling. Zoals eerder al beschreven is, geldt dat organisaties pas tot samenwerken bereid zijn, en dus tot informatie-uitwisseling, wanneer er sprake is van vertrouwen (Lips et al, 2005).

### *Informatiesturing*

We onderscheiden informatiesturing op input en output, op throughput en sturing op afhankelijkheidsrelaties tussen organisaties (Bekkers en Thaens in Lips et al, 2005). Bij sturing op input en output gaat het vooral om kaders die gesteld worden. Input door de middelen en output door het beoogde resultaat. Bij sturing op throughput gaat het om de processen, de activiteiten, hoe het beoogde resultaat bereikt wordt. Deze vormen van sturing zijn hiërarchisch te noemen. Bij sturing op afhankelijkheidsrelaties gaat het om het weloverwogen bij elkaar brengen van actoren die belang hebben bij de aanpak van het probleem. Dit gaat volgens voorafgestelde spelregels. Dit proces vindt in verschillende arena's en in verschillende spelrondes plaats. Belangrijk hierbij zijn informatie, kennis en informatie- en communicatietechnologie. De actoren die hierbij betrokken zijn kunnen deze middelen aanwenden voor hun belangen en positie of om hun beelden van de werkelijkheid te bevestigen.

Sturing en informatie zijn niet van elkaar te scheiden. Informatie is nodig om gericht te kunnen sturen. Sturen met informatie betekent het laten leiden door informatie. Om te kunnen sturen met informatie is het belangrijk dat de informatie klopt, actueel is en dat de informatie goed geborgd is. Om informatiegestuurd te kunnen werken heb je goede volledige informatieproducten nodig en om dit te kunnen bereiken is goede informatiecoördinatie noodzakelijk. Naast sturen mét informatie, bestaat er ook sturing op het gericht verzamelen van informatie. Nadat deze informatie verzameld is, wordt het geanalyseerd en vervolgens gedeeld door middel van bijvoorbeeld het opstellen van informatie- en analyseproducten. Met deze producten kan vervolgens actie ondernomen worden. Dit is dan weer sturen mét informatie. Op deze manier werkt men procesgericht in plaats van incidentgericht.

### 3.8. Keteninformatisering en –management

Zoals eerder beschreven creëren afhankelijkheden onzekerheid en dit heeft weer invloed op de autonomie van de organisatie en daarmee de organisatiegrenzen. Keteninformatisering doet een beroep op deze aspecten. Het gaat niet alleen over de ontwikkeling van een gemeenschappelijke infrastructuur en data-architectuur, het uitwisselen van gegevens en communiceren, maar ook over de relaties tussen organisaties, de toegang tot informatie en de verdeling van die informatie. Ketenmanagement en -informatisering is eigenlijk het managen van verbindingen ofwel de ruilrelaties die ontstaan tussen organisaties die tot een gezamenlijke actie willen komen. Zodat de gezamenlijke prestatie of actie optimaal is. Het ontwikkelen van inter-organisatiele informatiesystemen hangt af van het feit of organisaties in staat zijn om de wederzijdse afhankelijkheden die er tussen die organisaties bestaan te zien om deze te benutten.

Het delen van kennis en informatie leidt meestal tot grensverlaging. In het openbaar bestuur zijn organisatiegrenzen niet alleen functioneel maar ook normatief dan wel institutioneel. Vervaging van organisatiegrenzen heeft om die redenen gevolgen voor de verdeling en de controle van macht over organisaties. Door informatie- en communicatietechnologie zijn grenzen van overheidsorganisaties en tussen organisaties in beweging en ondergaan veranderingen. Om grensveranderingen door informatie- en communicatietechnologie te inventariseren moeten we weten welke eigenschappen informatie- en communicatietechnologie heeft. Informatie- en communicatietechnologie kent ondermeer de eigenschappen transparantie, controle en communicatie. Transparantie, omdat er meer gegevens binnen korte tijd verzamelt, bewerkt en gekoppeld kunnen worden. Dit maakt het mogelijk om continu een beter en gedetailleerder inzicht te krijgen in ontwikkelingen binnen organisaties. Controle omdat processen verder gestructureerd worden (standaardisatie en formalisering zijn essentieel voor informatisering) en betere controle door het koppelen van bestanden en terugkoppelen van informatie. Transparantie is weer essentieel voor controle. Communicatie wordt beter en gemakkelijker omdat plaats en tijd niet hoeven te bestaan voor het delen en uitwisselen van informatie.

De veranderingen van grenzen van organisaties door informatie- en communicatietechnologie zijn de volgende: de verandering van richting, ofwel het verleggen van de grens en de verandering van aard. Omdat organisaties de afhankelijkheden en onzekerheid willen verminderen kunnen zij de omgeving koloniseren, het controleren en disciplineren van de organisaties waarmee zij samenwerken. De organisatie brengt de toegang en aanlevering van informatie onder controle. Omgekeerd heet dit penetratie; organisaties in de omgeving zijn dan door middel van netwerktechnologie in staat om een organisatie binnen te dringen. Ook door integratie kan onzekerheid gereduceerd worden. Dit gebeurt dan door een elektronische verbinding aan te brengen tussen organisaties om informatie en kennis te ontsluiten en te delen. Maar dit kan ook door procedurele integratie. Dit is het ontwikkelen van automatische procedures om gegevens die door de ene organisatie worden beheerd door een andere organisatie te laten benaderen. Dit leidt namelijk niet tot aantasting van de eigen autonomie. En als laatste kent men inhoudelijke integratie; gemeenschappelijke datadefinities en een gemeenschappelijk informatiesysteem worden ontwikkeld.

De aard van organisatiegrenzen kan ook veranderen. Dit kan door grensvervaging; taken en informatiestromen worden op elkaar afgestemd. Maar dit kan ook door fixatie van grenzen. Men beschermt dan de autonomie en het eigen domein van de organisatie. Dit gebeurt door het werken met authentieke gegevensbronnen. Als laatste kent men de combinatie van grensvervaging en fixatie van grenzen, de gecontroleerde transparantie. Binnen een vooraf bepaald kader is men bereid transparant voor elkaar te zijn. Zo ontstaat een goede afstemming van gegevens.

Om inzicht te krijgen in hoe de organisaties hun grenzen omschrijven worden de volgende modellen gebruikt: (Morgan, 1986, in Bekkers, 1998).

- Het rationele model. Kenmerken hiervan zijn logische ordening van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Grenzen worden bepaald door deze kenmerken en veranderen door verschuiving, integratie en vervlechting van taken en doelen.
- Het open-systeem model. Kenmerk hiervan is dat de organisatie is geborgd door input en outputprocessen in een netwerk van afhankelijkheden. Ruilrelaties zijn belangrijk. Grenzen worden bepaald door de interacties met de omgeving en zij refereren aan afhankelijkheid door onzekerheid over de toegang tot informatie.
- Het culturele model. Kenmerken zijn de waarden, normen, rituelen en rituelen, codes en symbolen in de organisatie als gemeenschap. Grenzen verwijzen naar een symbolisch proces van in en uitsluiting.
- Het politieke model. Kenmerk van dit model is dat de organisatie een arena is van partijen met belangen en ongelijke verdeling van machtsbronnen waardoor afhankelijkheid en onzekerheid ontstaat. Het beheersen van deze macht gebeurt door de zogenaamde ‘sluis’- of ‘poortwachters’. Zij oefenen invloed uit op percepties en houding van andere actoren en controleren daardoor onzekerheid en afhankelijkheid.

Organisatiegrenzen hebben één ding gemeen: zij verwijzen naar soorten van onzekerheid die van kritisch belang zijn voor het evenwicht en het voortbestaan van de organisatie. Het gebruik van informatie- en communicatietechnologie kan deze onzekerheid verminderen of omgekeerd.

Er zijn meer organisatorische effecten van keteninformatisering. Meer informatie wordt tijdiger ontsloten waardoor onzekerheid en transactiekosten worden gereduceerd. Processen en taken kunnen beter op elkaar worden afgestemd. Verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid is niet alleen voor de organisatie belangrijk maar ook voor de keten. Verder heeft het ook gevolgen voor de cultuur van de organisaties, voor interne machtsverhoudingen en voor relaties tussen de betrokken organisaties. Als er alleen interesse is voor technologie en het instrument en niet voor deze andere zaken is de kans op tegenstand groot en is het slagen in het ontwikkelen van een inter-organisatorisch informatiesysteem naar verhouding klein. Keteninformatisering kan de exclusiviteit van een bevoegdheid en een daarmee samenhangende taak veranderen. Door het delen van informatie kunnen grenzen tussen afzonderlijke taken en bevoegdheden opnieuw overwogen moeten worden. Wie heeft het eigendom over de gegevens die worden verzameld, verwerkt en bewerkt?

## 4. Van theorie naar empirie

Dit hoofdstuk is een brug van het theoretisch kader uit het vorige hoofdstuk naar de empirische bevindingen en de analyse in hoofdstuk 5, 6, 7 en 8. We beginnen met een terugblik op een aantal thema's uit de theorie en de toepassing daarvan op ons onderzoek. Overigens zijn de thema's en de inhoud van deze thema's niet op zich zelf staand. Dit wil zeggen dat alle thema's met elkaar vervlochten zijn.

### 4.1. Analyse kader

Ons empirisch onderzoek begint met het maken van een netwerkanalyse van de RIO om onder andere te bepalen hoe het netwerk van de RIO er uit ziet, wie de actoren zijn waarmee zij samenwerken en wat de percepties en afhankelijkheden zijn van de betrokken actoren. We kijken hierbij specifiek naar het samenwerkingsverband het Expertisecentrum Haven, die wij als illustratie gebruiken. Als gevolg van bestuurlijke problemen en veranderingen in de samenleving is de netwerksamenleving ontstaan. Dit betekent onder andere dat organisaties meer en meer samenwerken om hun doelen te behalen. Dit geldt ook voor ons onderzoeksobject, de RIO. Zij maakt deel uit van netwerken en ketens. Een keten is een vorm van een netwerk, waar handelingen, in tegenstelling tot in een netwerk, volgtijdelijk plaatsvinden. Zowel in netwerken als in ketens is geen sprake van hiërarchische sturing, maar van horizontale, samenwerkingsgerichte sturing. Omdat er in netwerken en ketens geen sprake is van hiërarchische sturing ziet men andere vormen van regie ontstaan. Men spreekt dan over regierollen. In het theoretisch kader in hoofdstuk 3 zijn een aantal rollen genoemd: dirigistisch, inhoudgericht, faciliterend en marktgericht. Wij onderzoeken welke stijl gehanteerd wordt en of er sprake is van een combinatie van stijlen.

Om in netwerken bepaalde doelstellingen te halen is het van belang te weten welke strategieën de andere actoren erop nahouden ten opzichte van de eigen strategieën. Koppenjan en Klijn noemen hiertoe een vijftal strategieën om de eigen doelstelling te bereiken: go alone, conflicteren, vermijding, coöperatief of faciliterend. Volgens De Bruin passen actoren hun gedrag aan tijdens de besluitvorming. Volgens Molodveanu en Baum is er sprake van collaboratieve of competitieve strategieën om informatie en kennis te delen met andere actoren. In ons onderzoek zullen we kijken naar welke strategieën worden ingezet door de RIO en andere actoren, met welk doel en of er sprake is van een combinatie van alle hiervoor genoemde strategieën.

Als gevolg van het werken in netwerken en ketens ontstaat de behoefte aan uitwisseling van informatie. Het ontstaan van deze uitwisseling noemt men een informatierelatie. Zonder informatierelatie is er geen netwerk. Het delen van informatie leidt tot het verleggen van organisatiegrenzen wat onzekerheid tot gevolg heeft. Denk bijvoorbeeld aan de angst van organisaties om autonomie en/of macht te verliezen. In de theorie zijn verschillende vormen van verandering van de richting (verleggen) van organisatiegrenzen beschreven met als doel onzekerheid en afhankelijkheden te verminderen: kolonisatie, penetratie en integratie. Maar ook verandering van de aard van organisatiegrenzen is in hoofdstuk 3 beschreven. Om inzicht te krijgen in hoe organisaties hun grenzen omschrijven noemt Morgan vijf modellen: rationeel, politiek, open-systeem en het culturele model. In ons onderzoek gaan wij op zoek naar de informatierelaties en organisatiegrenzen van de RIO en haar samenwerkingspartners. Verder kijken we naar welke invloed de RIO heeft op de informatie-uitwisseling en informatisering en of het delen van kennis en informatie leidt tot het veranderen van organisatiegrenzen? Hier komen ook de onderwerpen keteninformatisering en –

**management** aan de orde. Keteninformatisering gaat voornamelijk om de uitwisseling van informatie tussen de samenwerkingspartners in de keten waardoor er gebruik gemaakt kan worden van de gegevens van elkaar. Het managen hiervan is er op gericht de partners op een zodanig manier te laten samenwerken en zodanig op elkaar af te stemmen dat het resultaat optimaal is.

Het laatste thema is **informatiesturing**. Om informatiegestuurd te kunnen werken heb je goede, volledige informatieproducten nodig en om dit te kunnen bereiken is goede informatiecoördinatie noodzakelijk. Op deze manier werkt men procesgericht in plaats van incidentgericht.

## 4.2. Operationalisering

Uit bovenstaande kan afgeleid worden dat vanuit de theorie de volgende zes kernthema's door ons zijn vastgesteld:

1. Regierollen
2. Strategieën
3. Informatierelatie
4. Organisatiegrenzen
5. Kennisinformatisering en –management
6. Informatiesturing

Bij elk thema hebben wij de belangrijkste indicatoren geformuleerd (zie tabel 6). De thema's worden gebruikt als rode draad in de interviews. Daarna gaan we op basis van deze thema's de documenten en het empirisch materiaal analyseren.

Daarnaast zullen we een netwerkanalyse uitvoeren volgens de stappen zoals in paragraaf 3.2. genoemd. Zo ontstaat onder andere een beeld over de betrokken actoren, hun doelen en percepties en de interactiepatronen in de netwerken waar de RIO deel vanuit maakt.



Thema	Wat is het?	Indicator	Hoe meet je het?
Regierollen	Zorgen dat actoren gestimuleerd worden om dat te doen wat van hen verwacht wordt of wel het regisseren van het sturingsproces.	Iedere regierol heeft zijn eigen indicator(en): autoritair, overzichtelijk, gericht op samenwerken, faciliteren, etc.	Interview en documentstudie
Strategieën	Strategieën zijn handelingen of voornemens tot handelingen met als enige intentie andere actoren te beïnvloeden om zo een bepaald doel te bereiken.	Iedere strategie heeft zijn eigen indicator(en);	Interview
Informatierelatie	De aanwezigheid van informatie-uitwisseling.	Informatie wordt uitgewisseld  Aanwezigheid van een convenant	Interview en documentstudie
Organisatiegrenzen	Delen van informatie leidt tot verleggen van organisatiegrenzen met onzekerheid tot gevolg (angst om macht en/of autonomie te verliezen).	Vertrouwen  Actieve deelname aan samenwerkingsverbanden  Delen van informatie	Interview
Keteninformatisering en -management	De ontwikkeling van gemeenschappelijke infrastructuur en data-architectuur, het uitwisselen van gegevens, de relatie tussen organisaties, de toegang tot informatie en de verdeling van informatie en het managen van verbindingen (ontstaan van ruilrelatie tussen organisaties die tot gezamenlijke doel willen komen).	Vertrouwen  Aanwezigheid van overlegvormen  Gedeelde systemen  Aanwezigheid van een convenant	Interview en documentstudie
Informatiesturing	Sturen op basis van informatie.	Proactief werken  Aanwezigheid van vormen van informatiesturing  Aanwezigheid van een convenant	Interview en documentstudie

Tabel 6: kernthema's analysekader

### 4.3. Methodologische verantwoording

We doen een onderzoek naar samenwerking en ons onderzoek is een enkelvoudige casestudy in opdracht van het plaatsvervangend diensthoofd van de RIO. De casus betreft hier de RIO. Het Expertisecentrum Haven, dat onderdeel uitmaakt van de RIO, dient als illustratie van de casus. We zijn het onderzoek begonnen met een literatuurstudie naar onderwerpen als ketens, netwerken, samenwerkingsverbanden en regie. Verder hebben we (interne) documenten bestudeerd over de RIO en over samenwerkingsverbanden waar de RIO deel vanuit maakt. Daarnaast hebben we in totaal 19 semigestructureerde interviews gehouden. De interviews zijn gehouden met sleutelpartijen en –figuren binnen en buiten de RIO en/of betrokken bij het Expertisecentrum Haven, waarvan 8 gesprekspartners op strategisch niveau functioneren en 11 gesprekspartners op operationeel niveau. We hebben gestreefd naar een evenredige verdeling van niveaus om een volledig beeld te krijgen van processen die zich op de verschillende niveaus afspelen in en om de RIO en het Expertisecentrum Haven. Deze semigestructureerde interviews zijn vooral gebruikt om te vragen naar meningen en percepties. Daarnaast zijn ze gebruikt om een aantal feiten uit documenten te controleren: klopt de praktijk met de theorie en andersom. De interviews hebben plaatsgevonden van 8 mei 2009 tot 1 augustus 2009.

De reden dat we voor de RIO gekozen hebben is dat onze interesse voor het werken in ketens en netwerken gewekt is door een eerdere opdracht bij het Samenwerkingsverband Persoonsgebonden Aanpak Rotterdam (SPAR, het huidige Veiligheidshuis). De regionale SPAR manager en de SPAR coördinator van de politie zijn werkzaam binnen de RIO. Voor onze scriptie zijn we op zoek gegaan naar een onderzoeksopdracht voor de RIO die gaat over samenwerken in ketens en netwerken. Daarnaast heeft bij de keuze meegespeeld dat één van de schrijfsters van deze scriptie werkzaam is voor de RIO (interne klantrelatie). Dit heeft er voor gezorgd dat er eenvoudig toegang is tot de benodigde (interne) documenten en een aantal van de gesprekspartners en hun agenda's. Gevaar hiervan is dat gesprekspartners zich beperkt voelen in het open en eerlijk beantwoorden van interviewvragen ten behoeve van het behouden van de (goede) relatie. Verder bestaat het gevaar dat betreffende schrijfster vergeet door te vragen en van aannames uitgaat doordat zij denkt te weten wat er speelt of wat de gesprekspartner bedoeld. Om dit te voorkomen en om objectief onderzoek te doen worden alle interviews door schrijfsters samen gehouden.

Er zijn meerdere samenwerkingsverbanden waar de RIO deel van uit maakt die wellicht interessant zouden zijn voor ons onderzoek, maar we hebben gekozen voor het Expertisecentrum Haven. De belangrijkste reden hiervoor is dat deze samenwerking reeds een aantal jaren bestaat en dit zorgt voor meer ervaringen, meningen en percepties van betrokken actoren die interessant zijn voor ons onderzoek. De bevindingen uit de documentstudie en de interviews worden in hoofdstuk 5, 6 en 7 gepresenteerd. De analyse in hoofdstuk 8 wordt weergegeven naar kernthema.

### 4.4. Empirische afbakening

Zoals in de vorige paragraaf geschreven betreft ons onderzoek een enkelvoudig casestudy. Deze enkelvoudige casestudy wordt vooral geïllustreerd door één illustratie en kan daarom niet als volledig representatief beschouwd worden voor andere situaties binnen de RIO. Wel zijn we er vanuit gegaan dat de illustratie een voorbeeld is van hoe het er in andere samenwerkingsverbanden waar de RIO deel van uit maakt, die nauwelijks onderzocht zijn, aan toe gaat. Het voordeel hiervan is dat we ons op deze manier kunnen beperken tot het onderzoeken van één casus waardoor dieper op de materie kan worden ingegaan. Nadeel kan zijn dat het voor een groot deel een subjectief onderzoek betreft, want er is vooral uitgegaan van de antwoorden van geïnterviewden. Dit is door ons geobjectiveerd door het documentonderzoek.

## 5. RIO, dé informatieorganisatie

De RIO is ons onderzoeksobject, de casus, in het onderzoek. We kijken naar hoe de RIO samenwerkt in netwerken en andere samenwerkingsverbanden. We beginnen dan ook in dit hoofdstuk met een beschrijving van de RIO. Zoals in hoofdstuk 4 uitgelegd zal de casus geïllustreerd worden door het Expertisecentrum Haven. We zijn er vanuit gegaan dat het Expertisecentrum Haven een voorbeeld is van hoe het er in andere samenwerkingsverbanden, waar de RIO deel van uit maakt, aan toe gaat.

### *Het ontstaan van de RIO*

Het korps Rotterdam-Rijnmond heeft zich, ondersteund door het programma Fijnmazigheid, ontwikkeld van een geografisch georiënteerde organisatie naar een organisatie die zowel procesgericht als geografisch georiënteerd is. De transformatie naar de procesgestuurde organisatie en de informatiegestuurde politie heeft geleid tot een verandering van de informatiebehoeften en informatiestromen in het korps. Om hier adequaat op in te kunnen spelen is besloten om het proces “informatiesturing” onderdeel te maken van het programma Fijnmazigheid. Door te sturen op basis van informatie kan doelgerichter en probleemgerichter worden gewerkt en kunnen betere resultaten worden geboekt op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Dit heeft geleid tot het oprichten van een nieuwe informatieorganisatie, de Regionale Informatie Organisatie (RIO). Op 1 maart 2004 is de RIO van start gegaan. Alle functies in het korps die voor 80% of meer uit informatietaken bestonden, zijn samengevoegd tot één RIO. Ruim één jaar later is het definitieve inrichtingsplan voor de RIO opgesteld en heeft de formele inrichting plaatsgevonden.

### *Missie en visie*

De missie van de RIO is een afgeleide van de missie van het korps. De missie van de RIO luidt: *‘de RIO levert een substantiële bijdrage aan de realisatie van de korpsdoelstellingen op het gebied van veiligheid en leefbaarheid door een professionele, vraaggerichte en proactieve uitvoering van haar taakstelling binnen de kaders van informatiegestuurde politie’*. De RIO geeft inhoud aan haar missie door vanuit een klantgerichte benadering, gevraagd en ongevraagd, relevante, hoogwaardige en volledige informatieproducten te leveren, alle relevante bronnen hiervoor te raadplegen en alle beschikbare informatie te gebruiken.

Het korps is een informatiegestuurde organisatie. Daarbij spelen de informatieprocessen zich af in het gehele korps (het systeem) en in voorkomende gevallen ook tussen het korps en partners daarbuiten. Binnen dit geheel heeft de RIO een ondersteunende en coördinerende rol. De RIO zelf heeft enerzijds een afgeleide informatiepositie, maar genereert anderzijds ook zelfstandig informatie.

De RIO richt zich op haar kerntaken en daarmee op de “core-business” van de informatieorganisatie. De focus richt zich daarbij op informatie ten behoeve van het operationele proces. Deze informatie kan bijdragen aan de strategische, tactische besluitvorming in het korps (zoals analyses en weegdocumenten) of direct bijdragen aan de operationele aanpak (zoals enkelvoudige verstrekkingen en dossiers van veelplegers). Daarnaast bouwt de RIO een kennisbank op waarmee ze de hoofdprocessen ondersteunt. Ook heeft de RIO een signalerende en adviserende rol met betrekking tot de kwaliteit van operationele gegevens.

## *Jaarplan*

Zowel in 2008 als in 2009 zijn drie speerpunten benoemd om de toegevoegde waarde van de RIO en het concept Informatie Gestuurde Politie verder te vergroten: Positionering van de RIO, Informatiebewustzijn en Visievorming. Bij Positionering gaat het in eerste instantie om de interne positionering met daaruit voortvloeiend een sterke positionering extern. Bij Informatiebewustzijn gaat het om kwaliteit en goede en juiste informatie voor processen en producten. Bij Visievorming gaat het over herijken van de bestaande visie van de RIO en de visie op leiderschap. In 2009 wordt dit gekoppeld aan de landelijke ontwikkelingen als het Nationale Intelligence Model waarin de RIO actief participeert. Voor alle speerpunten zijn kwalitatieve prestatie-indicatoren ontwikkeld die onderdeel uitmaken van het jaarplan. Eén van die indicatoren is Restinformatie, dit is een inspanningsverplichting die de RIO aangaat ten aanzien van het bevorderen van het delen van restinformatie. Dit is een aantal te leveren documenten. Voor 2009 geldt buiten de drie speerpunten dat het het jaar wordt van de inhoud. Dit betekent borgen op productieniveau en ontwikkelen op kwaliteitsniveau. Voor alle afdelingen ligt de nadruk op het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening.

## *Partners*

De RIO werkt samen met partners op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Ten aanzien van het strategische en tactische niveau ligt de nadruk op het maken van basisafspraken of bepaalde producten met een langere doorlooptijd. Ten aanzien van het operationele niveau gaat het veelal om het onmiddellijk verstrekken van informatie ten behoeve van de operationele inzet of onderzoeken. Daarbij heeft de RIO een aantal externe partners die verschillende informatieproducten kunnen afnemen, zoals enkelvoudige verstrekkingen.

Het informatieproces bestaat in het algemeen uit een aantal processtappen die voor wat betreft de volgorde verschillend doorlopen kunnen worden. Ook verschilt het toepassen van het aantal processtappen per situatie of product. Binnen het informatieproces zijn de volgende processtappen te onderscheiden: intake → zoeken → inwinnen → veredelen → analyseren → verstrekken. Deze processtappen zijn ook terug te vinden in het landelijk referentiemateriaal van Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding.

## *Hoofdprocessen en producten RIO*

Binnen de RIO zijn zeven hoofdprocessen benoemd. De ordening daarvan is gekozen op basis van de producten van de RIO. In tabel 7 zijn de hoofdprocessen en de bijbehorende producten weergegeven, waarbij tevens is aangegeven welke RIO onderdelen (kunnen) bijdragen aan het betreffende productieproces.

Afhankelijk van de situatie kan een hoofdproces ook een ondersteunende bijdrage leveren aan een ander RIO-proces. Dit komt omdat informatieproducten langs verschillende wegen, via verschillende volgorden, tot stand kunnen komen. Zo kan het verzorgen van een enkelvoudige verstrekking in bepaalde situaties een hoofdproces zijn (verstrekking wordt direct gedaan aan de klant) en in andere situaties een ondersteunend proces (bijvoorbeeld als input voor het opstellen van een weegdocument).

Hoofdprocessen	Producten	RIO-onderdeel
Doen van enkelvoudige verstrekkingen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Eenvoudige en complexe informatieproducten uit bronnen (op basis van informatieverzoek of op eigen initiatief)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Infodesk</li> <li>▪ Criminele Inlichtingen Eenheid</li> <li>▪ Regionale Inlichtingendienst</li> </ul>
Opstellen van weegdocumenten	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Weegdocumenten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Infodesk</li> <li>▪ Criminele Inlichtingen Eenheid</li> <li>▪ Regionale Inlichtingendienst</li> <li>▪ Onderzoek en Analyse Eenheid</li> </ul>
Maken van overzichten	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Trendoverzichten</li> <li>- Geautomatiseerd</li> <li>- Niet geautomatiseerd</li> <li>▪ Overzichten en dossiers, zoals PersoonsGerichteAanpak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderzoek en Analyse Eenheid (met ondersteuning van de Infodesk)</li> <li>▪ Infodesk</li> </ul>
Maken van analyses met adviezen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Strategische analyses</li> <li>▪ Tactische analyses</li> <li>▪ Operationele analyses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderzoek en Analyse Eenheid (met ondersteuning van de Infodesk)</li> <li>▪ Infodesk</li> </ul>
Opbouwen en ontsluiten van kennis	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kennisdocument met advies</li> <li>▪ Toegankelijke kennis in kennisbank</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderzoek en Analyse Eenheid</li> </ul>
Verzorgen van informatiepakketten t.b.v. de briefing	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informatiepakket in STIP (briefingsprogramma)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Infodesk</li> </ul>
Signaleren en adviseren m.b.t. de kwaliteit van de operationele gegevens	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Berichten en rapportages over invoerfouten</li> <li>▪ Advies over de inrichting van de systemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderzoek en Analyse Eenheid</li> </ul>

Tabel 7: overzicht van de hoofdprocessen en producten van de RIO

### Enkelvoudige verstrekkingen

Bij enkelvoudige verstrekkingen wordt informatie overgedragen op basis van:

- Informatie uit systemen (bijvoorbeeld door de Infodesk). Het betreft gestandaardiseerde, eenvoudige en complexe, maar niet omvangrijke informatie uit bronnen;
- Informatie op basis van ingewonnen inlichtingen (door Criminele Inlichtingen Eenheid en Regionale Inlichtingendienst), die ook in systemen is vastgelegd.

Enkelvoudige verstrekkingen kunnen plaatsvinden aan de hand van informatieverzoeken, of op eigen initiatief. Ze kunnen ook deel uitmaken van een ander RIO-product, zoals een weegdocument. Ten behoeve van enkelvoudige verstrekkingen raadpleegt de RIO ongeveer 60 systemen en bronnen. Voor een deel zijn deze alleen toegankelijk voor geautoriseerde RIO-medewerkers. Ook wordt gebruik gemaakt van open bronnen. Het gedeconcentreerde deel van de Infodesk stelt informatieproducten samen ten behoeve van opsporing en bewijsconfrontaties. Dit zijn enkelvoudige verstrekkingen die relatief gezien meer tijd vragen.

Eén van de specialismen binnen de RIO is het inwinnen van informatie door het runnen van informanten door de Criminele Inlichtingen Eenheid en de Regionale Inlichtingendienst. Deze ‘warm ingewonnen’ informatie leidt in een aantal gevallen ook tot verstrekkingen. Voorbeelden daarvan zijn informatie met betrekking tot openbare orde of illegaal vuurwapen bezit.

## Weegdocumenten

Een weegdocument is een beslisnotitie (in verschillende vormen) met operationele informatie uit bronnen die de RIO ter beschikking staan en die op verzoek of op eigen initiatief wordt vervaardigd. Een weegdocument kan betrekking hebben op criminaliteit, maar ook op openbare orde en veiligheid. In een weegdocument levert de RIO informatie voor de prioritering en capaciteitstoedeling (weging) die plaatsvindt binnen de hoofdprocessen van het korps of in het kader van een Grootchalig Bijzonder Optreden. Het weegdocument onderscheidt zich van een enkelvoudige verstrekking omdat het nadrukkelijk bedoeld is om de hoofdprocessen te ondersteunen bij de besluitvorming over inzet, zoals het opstarten van een opsporingsonderzoek, tactische inzet van medewerkers of een Grootchalig Bijzonder Optreden. Het weegdocument geeft daarbij input voor het mogelijk opstarten van activiteiten binnen een van de andere hoofdprocessen in het korps (Opsporing, Wijkpolitie, etc.) en is daarmee een beslisdocument. Weegdocumenten kunnen worden vervaardigd door een afzonderlijk RIO-onderdeel (bijvoorbeeld Infodesk), maar kunnen ook in samenwerking tussen verschillende RIO-onderdelen worden opgesteld. Bijvoorbeeld informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid wordt aangevuld met door de Infodesk verkregen informatie, waarna de Onderzoek en Analyse Eenheid een operationele analyse maakt. Het eindproduct wordt als weegdocument aangeboden.

## Overzichten

Het proces “opstellen van overzichten” bestaat uit twee deelprocessen:

- 1) Opstellen van trendoverzichten, bijvoorbeeld ten behoeve van de Gebiedsgebonden Aanpak;
- 2) Samenstellen van overzichten en persoonsdossiers, zoals ten behoeve van de PersoonsGerichte Aanpak en de pandenaanpak.
- 3)

### Ad. 1. Trendoverzichten

Trendoverzichten zijn overzichten van ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit, openbare orde en overlast, dat zich over een bepaalde periode uitstrekt. Deze overzichten kunnen zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn<sup>2</sup>. Het doel van het deelproces ‘trendoverzichten’ is om, ten behoeve van de sturing op resultaten, trendoverzichten te verstrekken die inzicht geven in de historische en voorspelbare toekomstige ontwikkelingen. Trendoverzichten kunnen bijdragen aan een gerichte gebiedsgebonden aanpak.

Het verschil tussen een analyse en een trendoverzicht is dat een trendoverzicht inzicht verschaft óf er iets aan de hand is, bijvoorbeeld door een opsomming van data of feiten die in chronologische volgorde zijn geplaatst. Analyses gaan nader in op het fenomeen en geven informatie over wát er aan de hand is en wát de oorzaak is. Een trendoverzicht kan de basis vormen voor een analyseproduct.

### Ad. 2. Overzichten (ten behoeve van de Persoonsgerichte Aanpak)

De RIO stelt een aantal soorten overzichten samen, welke behoorlijk kunnen variëren qua reikwijdte, vorm en inhoud. Het opstellen van overzichten kan bijvoorbeeld plaatsvinden in de vorm van persoonsdossiers. Deze aanpak wordt steeds vaker toegepast en richt zich in ons korps momenteel op een aantal verschillende doelgroepen<sup>3</sup> zoals criminele veelplegers, overlastgevende en criminele

<sup>2</sup> Kwalitatieve trendoverzichten geven een inhoudelijke beschrijving van ontwikkelingen, bijvoorbeeld de verandering van de modus operandi bij een bepaald soort delict. Kwantitatieve trendoverzichten zijn weergegeven in grafieken, tabellen of geografische kaarten.

<sup>3</sup> De personen binnen deze onderwerpen worden geselecteerd op basis van vaste definities met strikte criteria.

jongeren, overlastgevende harddrugsgebruikers, overlastgevende en/of criminele illegale vreemdelingen, etc.

Ook worden overzichten gemaakt voor andere onderwerpen dan de persoonsgerichte aanpak van veelplegers. Voorbeelden hiervan zijn panddossiers ten behoeve van de pandenaanpak c.q. interventieteams, een overzicht van bijnamen van Antilliaanse personen, een overzicht met alle incidenten op het vlak van voetbalgeweld, een overzicht met alle jeugdgroepen in een bepaald gebied, etc.

### *Analyse en advies*

Een analyse is *'het inzichtelijk maken van verbanden tussen criminaliteitsgegevens onderling en/of tussen criminaliteitsgegevens en andere mogelijke gegevens ten behoeve van een product dat de besluitvorming ondersteunt ten aanzien van (de praktische invulling van) de criminaliteitsbeheersing en de beheersing van de openbare orde en veiligheid'*. Een analyse is voorzien van een advies over een mogelijke aanpak of onderzoeksrichting.

### *Opbouwen en ontsluiten van kennis*

Kennis is een term die op vele manieren kan worden geïnterpreteerd. De hoeveelheid kennis die relevant zou kunnen zijn voor het werkveld van de politie neemt in ieder geval steeds sneller toe. Daardoor wordt het steeds lastiger om uit die enorme hoeveelheid de juiste toepasbare kennis te destilleren waardoor de effectiviteit van de politie-inzet kan toenemen. Het opbouwen van deze kennis vindt plaats op vele plaatsen in het korps en daarbuiten. De RIO kan daarbij binnen het korps een ondersteunende en coördinerende rol vervullen. De relatie met strategische/tactische analyse en wetenschappelijk onderzoek is hecht, omdat er voor het opbouwen van kennis bijvoorbeeld gebruik gemaakt wordt van wetenschappelijke onderzoeken, externe analyseproducten, beschrijvingen van methoden van aanpak, etc.

Behalve voor het opbouwen van kennis zorgt de RIO voor het beheren en ontsluiten daarvan. Dit kan zowel actief (op verzoek), bijvoorbeeld in de vorm van een kennisdocument met advies, maar ook via het toegankelijk maken van kennis via een kennisbank.

### *Informatiepakket ten behoeve van de briefing*

Het proces 'briefing en debriefing' omvat het direct aansturen van het operationele proces door leidinggevend van de hoofdprocessen in het korps, ondersteund met essentiële operationele informatie voor de aankomende dienst. De rol van de RIO hierbij is het permanent genereren van informatie ten behoeve van die briefing tot en met het aanleveren van een informatiepakket. De RIO zorgt voor continuïteit bij het verzorgen van het informatiepakket (in ieder geval 7 dagen per week).

### *Signaleren en adviseren met betrekking tot de kwaliteit van de operationele gegevens*

Het signaleren en adviseren met betrekking tot de kwaliteit van de operationele gegevens heeft als doel om te kunnen komen tot kwalitatief goede informatieproducten, doordat de onderliggende data betrouwbaar zijn. De RIO heeft daarbij continu een signalerende rol en ondersteunt daarmee de hoofdprocessen bij de daadwerkelijke sturing op de kwaliteit van de registratie. Op basis van inzicht in soorten en aantallen fouten adviseert RIO daarnaast over mogelijke verbetering bij de 'inrichting' van systemen, zodat bijvoorbeeld door aanpassingen in invoerschermen de kans op het aantal fouten wordt verkleind. Het proces signaleert en adviseert met betrekking tot de kwaliteit van de operationele gegevens en richt zich alleen op de systemen die operationele gegevens bevatten.

### *Vormen van samenwerking tussen eenheden*

Intern is het noodzakelijk dat er intensief wordt samengewerkt binnen de RIO. Deze samenwerking krijgt onder andere gestalte bij de volgende aspecten:

- Binnen alle eenheden zijn medewerkers en leidinggevenden belast met taakaccenten. Deze medewerkers stemmen periodiek onder aansturing van de portefeuillehouder de werkzaamheden met elkaar af, voornamelijk ten behoeve van het werkproces weegdocumenten. Deze afstemming loopt door alle RIO-onderdelen heen;
- De samenwerking tussen de Criminele Inlichtingen Eenheid en de Regionale Inlichtingendienst wordt in toenemende mate gezocht in het segment van de openbare orde, vooral op het gebied van de problematiek met betrekking tot de voetbalhooligans;
- De Regionale Inlichtingendienst werkt zoveel mogelijk, voor zover wet- en regelgeving het toelaat, samen met andere RIO-onderdelen. Voor een juiste uitoefening van de AIVD-taak betekent dit dat de Regionale Inlichtingendienst alleen informatie kan ontvangen van de andere RIO-onderdelen. Dit in tegenstelling tot de openbare orde taak. Hier is het verstrekken van inlichtingen door de Regionale Inlichtingendienst aan andere RIO-onderdelen geen probleem, mits bronbescherming in acht wordt genomen. Afhankelijk van de aandachtsvelden binnen dit taakveld wordt vooral samengewerkt met de Infodesk en Criminele Inlichtingen Eenheid.
- In het kader van de taakstelling van het Bureau veiligheidsonderzoeken worden door de Regionale Inlichtingendienst, Criminele Inlichtingen Eenheid en Infodesk enkelvoudige verstrekkingen gedaan ten behoeve van Politie-veiligheidsonderzoeken bij nieuwe medewerkers van de RIO. In verband met wettelijke regels verstrekt Bureau veiligheidsonderzoeken geen informatie aan de andere eenheden.

### **5.1. Belangrijke netwerken en actoren**

Nu we een beeld hebben van de RIO en haar processen en producten hebben we vervolgens gekeken van welke netwerken de RIO deel uitmaakt. Dit om te komen tot de een volledige netwerkanalyse van de RIO. Uitgaande van de literatuur zijn netwerken min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijdse afhankelijke actoren die zich formeren rondom specifieke thema's en of een concentratie van middelen (Koppenjan en Klijn 2004). Binnen de RIO hebben we op basis van de deze theorie een drietal netwerken en een samenwerkingsverband geïdentificeerd:

- het Expertisecentrum Haven (netwerk)
- het Veiligheidshuis (netwerk)
- de Automatic Numberplate Recognition (samenwerkingsverband)
- het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (netwerk)

### *Doelen van de netwerken en het samenwerkingsverband*

Doel van het **Expertisecentrum Haven** is het verhogen van de doelmatigheid van de gezamenlijke aanpak van de criminaliteit (o.a. milieucriminaliteit, mensensmokkel, crimineel ondernemerschap, in-uit- en doorvoer van verdovende middelen of grondstoffen hiervoor etc.) met een zo effectief



mogelijke inzet van personeel en middelen. Dit gebeurt door het bundelen van kennis en informatie, het uitvoeren van acties en het verlenen van assistentie. De Zeehavenpolitie, de dienst Nationale Recherche en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Economische Controledienst bestrijden criminaliteit langs de strafrechtelijke weg. De Douane zorgt voor administratief rechtelijke en fysieke controle op goederenstromen en goederenzendingen. De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst zorgt voor het tegengaan van crimineel ondernemerschap binnen de keten van werk en inkomen.

Doel van het **Veiligheidshuis** is het terugdringen van overlast en criminaliteit en zij richt zich op de Persoonsgerichte Aanpak van de meest overlastgevende en criminele personen. Ook wordt nazorg geboden aan volwassenen en jeugdigen die uit detentie komen.

Doel van **Automatic Numberplate Recognition** is niet alleen preventieve en repressieve strafrechtelijk handhaving maar ook strafvorderlijke opsporing. Dit gebeurt door middel van een technologie die kentekens scant om deze te vergelijken met een vooraf samengestelde lijst van kentekens waar iets mee aan de hand is.

Doel van het **Regionaal Informatie en Expertise Centrum** is gemeenten en partners op veiligheidsgebied te ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau.

### *Actoren en doelen*

De volgende stap, om te komen tot een volledige netwerkanalyse, is het in beeld brengen van alle actoren die deel uitmaken van de netwerken van de RIO. In tabel 8 staat een overzicht van alle actoren. We hebben een driedeling gemaakt, te weten externe actoren (buiten het korps), interne actoren (eenheden van de RIO) en interne actoren binnen het korps.

In paragraaf 5.2. beschrijven wij de actoren waarmee een interview heeft plaatsgevonden en waar de RIO in meerdere samenwerkingsverbanden mee samenwerkt. Dat is één van de redenen waarom deze actoren belangrijk zijn voor dit onderzoek. Met deze actoren heeft een interview plaatsgevonden. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 5.3. de actoren die deel uit maken van de RIO (eenheden van de RIO) en daarom ook belangrijk zijn voor het onderzoek. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 6) wordt een korte uitwerking gegeven van de geïnterviewde actoren van het Expertisecentrum Haven, evenals van hun organisatiedoelen.

Extern	Intern RIO	Intern korps
Openbaar ministerie	Onderzoek en Analyse Eenheid	Zeehavenpolitie
Douane	Regionale Inlichtingendienst	Regionale Recherche Dienst
Gemeente Rotterdam	Criminele Inlichtingen Eenheid	Beleids- en bestuurszaken
Rijksdienst voor Wegverkeer	Infodesk	Verkeerspolitie
Belastingdienst (blauw)	Bureau Veiligheidsonderzoeken	Andere diensten en districten van het korps Rotterdam Rijnmond
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en Economische Controle Dienst		
Gemeentelijke gezondheidsdienst		
Centraal Justitieel Incasso Bureau		
Korps Landelijke Politiediensten		
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst		
Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst		
Nationale Recherche		
Koninklijke Marechaussee		
Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer		
Havenbedrijf Rotterdam N.V.		
Reclassering		
Dienst Justitiële Inrichtingen		
DCMR Milieudienst Rijnmond		

Tabel 8: overzicht alle actoren die deel uitmaken van de netwerken van de RIO

## 5.2. Externe actoren

### *Het Openbaar Ministerie*

Het Openbaar Ministerie wordt ook wel de staande magistratuur genoemd, behoort tot de rechterlijke macht en valt hiërarchisch gezien onder de Minister van Justitie. De Minister maakt echter geen deel uit van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie werkt vooral op het gebied van strafrecht. Zij heeft hierin vier taken: het handhaven van wetten (het toepassen van de het strafrecht en het strafprocesrecht), de vervolging van strafbare feiten, het uitvoeren van strafvonnissen en opsporing van strafbare feiten. Hiertoe werkt zij samen met politie, andere opsporingsdiensten, het lokaal of landelijk bestuur en maatschappelijke organisaties zoals woningbouwverenigingen, reclassering en het

gevangeniswezen. Ook neemt zij deel aan het zogenaamde driehoeksoverleg; vertegenwoordigers van lokaal bestuur, politie en Openbaar Ministerie.

De samenwerking met de RIO vindt plaats in het Veiligheidshuis, het Expertisecentrum Haven en het Regionaal Expertise en Informatie Centrum. Het voornaamste doel van deze samenwerkingen is voor het Openbaar Ministerie zoveel mogelijk zaken naar zitting brengen en dit succesvol doen.

### *Gemeente Rotterdam*

De gemeente Rotterdam is het lokale bestuur. Samenwerking met de RIO vindt plaats in het Regionaal Informatie en Expertise Centrum met als doel om de gemeente en partners op veiligheidgebied te ondersteunen bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit op lokaal niveau. Deze samenwerking maakt het mogelijk de georganiseerde criminaliteit niet alleen strafrechtelijk te bestrijden, maar ook met fiscale en bestuurlijke instrumenten.

Ook werkt de gemeente Rotterdam samen met de RIO sinds 1 januari 2009 in het Veiligheidshuis, voortgekomen uit het Samenwerkingsverband Persoonsgerichte Aanpak Rotterdam. Deze samenwerking is gericht op het terugdringen van overlast en criminaliteit en richt zich op de Persoonsgerichte Aanpak van de meest overlastgevende en criminele personen. Ook wordt nazorg geboden aan volwassenen en jeugdigen die uit detentie komen.

### *Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst*

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst is een onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en doet onderzoek in binnen en buitenland om tijdig risico's en dreigingen te onderkennen voor de nationale veiligheid en vitale maatschappelijke processen. Ook wint zij politieke inlichtingen in voor het bepalen van het buitenlandbeleid en voor het voeren van internationale onderhandelingen van de regering.

De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst werkt samen met de Regionale Inlichtingendienst, een onderdeel van het regionale politiekorps. Zo ook bij het korps Rotterdam Rijnmond. De Regionale Inlichtingendienst is bij dit korps een onderdeel van de RIO. Medewerkers van de Regionale Inlichtingendienst worden ingezet om informatie te verzamelen om op regionaal en lokaal niveau de informatiepositie van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en is van essentieel belang voor deze informatiepositie. Dit gebeurt op wettelijke basis, artikel 60 van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002. Volgens deze wet is de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst opdrachtgever.

## **5.3. Interne actoren**

### *Onderzoek en Analyse Eenheid*

De Onderzoek en Analyse Eenheid is de organisatorische eenheid binnen de RIO die belast is met het vervaardigen van analyseproducten ten behoeve van de hoofdprocessen in het korps. De Onderzoek en Analyse Eenheid ondersteunt deze hoofdprocessen bij het verbeteren van de kwaliteit van de operationele informatie en ontwikkelt en ontsluit daarnaast kennis.

De Onderzoek Analyse Eenheid bestaat uit drie afdelingen:

### *1. Strategische Analyse & Kennis*

De afdeling Strategische Analyse & Kennis houdt zich bezig met het vervaardigen van analyses ten behoeve van besluitvorming op strategisch niveau vanuit een operationele invalshoek. Bij de totstandkoming van deze analyses wordt gebruik gemaakt van interne en externe informatiebronnen evenals wetenschappelijk onderzoek. Tevens wordt binnen deze afdeling kennis vergaard en ontwikkeld ten behoeve van het korps.

### *2. Tactische & Operationele Analyse*

De afdeling Tactische & Operationele Analyse houdt zich bezig met het vervaardigen van tactische en operationele analyses. Deze analyses zijn veelal gebaseerd op interne bronnen. Ook wordt gebruik gemaakt van, sterk met het operationele politiewerk gelieerde, externe bronnen. Dit kunnen systemen zijn, maar ook buurtagenten, wijkmedewerkers etc.

De medewerkers analyse verrichten hun werkzaamheden:

- binnen het gedeconcentreerde deel van de Infodesk;
- binnen het geconcentreerde deel van de analisten (centrale pool);
- bij de Regionale Recherche Dienst, de dienst Zeehavenpolitie, de eenheid Criminele Inlichtingen Eenheid en de eenheid Regionale Inlichtingendienst.

### *3. Kwaliteit & Gegevens*

De afdeling Kwaliteit & Gegevens is verantwoordelijk voor het monitoren van de kwaliteit van de gegevens, het signaleren van fouten bij de registratie en het adviseren over de wijze van registratie. Daarnaast verwerkt het onderdeel bepaalde gegevens in de operationele systemen.

### ***De Regionale Inlichtingendienst***

De Regionale Inlichtingendienst is de organisatorische eenheid binnen de RIO die is belast met de informatievoorziening in het kader van het beschermen van de democratische rechtsorde en de veiligheid, in de meest brede zin van het woord, binnen de regio Rotterdam. De Regionale Inlichtingendienst krijgt haar informatie door het ‘warm inwinnen’ van informatie (runnen van informanten en agenten).

De Regionale Inlichtingendienst levert een bijdrage aan een veilige en leefbare samenleving door, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag, inlichtingen in te winnen en te verwerken die bestemd zijn ter ondersteuning van de taakstelling van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst Dienst en/of ter advisering van besluitvorming betreffende de veiligheid in het openbaar gebied i.c. de openbare orde.

### ***De Criminele Inlichtingen Eenheid***

De Criminele Inlichtingen Eenheid is de organisatorische eenheid binnen de RIO die is belast met de informatievoorziening in het kader van de uitvoering van de politietaak waarbij informatie wordt verkregen op basis van het runnen van informanten. De Criminele Inlichtingen Eenheid heeft volgens wettelijke regelgeving de exclusieve bevoegdheid tot het verwerken van informanten informatie. De Criminele Inlichtingen Eenheid levert een bijdrage aan een veilige en leefbare samenleving door in

ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag informatie in te winnen en te verwerken die bestemd is ter ondersteuning en advisering van besluitvorming ten behoeve van hoofdprocessen in het korps voornamelijk de opsporing. De Criminele Inlichtingen Eenheid maakt hiervoor gebruik van exclusieve bronnen.

### *De Infodesk*

De Infodesk is de organisatorische eenheid binnen de RIO die is belast met het ontsluiten van relevante tactische en operationele informatie vanuit open en gesloten bronnen en systemen ten behoeve van de hoofdprocessen binnen de politie. Daarbij fungeert de Infodesk als een continu beschikbaar operationeel informatieloket en informatieknooppunt van het korps. Het doel van de Infodesk is het leveren van een substantiële bijdrage aan de korpsdoelstellingen.

### *Bureau Veiligheidsonderzoeken*

Bureau Veiligheidsonderzoeken is een organisatorische eenheid binnen de RIO die zich richt op het waarborgen van de betrouwbaarheid en de integriteit van medewerkers binnen de Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond die een vertrouwensfunctie bekleden of gaan bekleden. Het bureau valt hiërarchisch onder het hoofd van de Regionale inlichtingendienst.

Het Bureau Veiligheidsonderzoeken voert veiligheidsonderzoeken uit met als doel vast te stellen of de betrokkene de verplichtingen in de (geambieerde) functie onder alle omstandigheden loyaal zal vervullen, zodat de veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat niet geschaad worden.

De veiligheidsonderzoeken worden onder mandaat van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst verricht. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst is verantwoordelijk voor de uit het onderzoek verkregen gegevens.

## 6. Samenwerken in de haven

Het Expertisecentrum Haven dient als illustratie in dit onderzoek. Zoals reeds aangegeven is één van de redenen dat we voor het Expertisecentrum Haven hebben gekozen het feit dat deze samenwerking reeds een aantal jaren bestaat en dit zorgt voor meer ervaringen, meningen en percepties van betrokken actoren. Het zijn actoren die er toe doen voor de RIO en die interessant zijn voor het onderzoek.

### 6.1. Het ontstaan van het Expertisecentrum Haven

Op 1 januari 2002 werd, als onderdeel van het Kernteam Rotterdam-Rijnmond, het Expertisecentrum Haven opgericht. Dit naar aanleiding van een strategienota van het college van Procureurs-Generaal. Als doelstelling werd aangegeven: *“Het bestrijden van zware en georganiseerde criminaliteit in de haven van Rotterdam”*. Het doel van het kernteam is *“Bijdragen aan een effectievere bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit teneinde daardoor het concept van de betrouwbare haven te versterken”*.

Het Expertisecentrum Haven werd een samenwerkingsverband tussen het kernteam en de Zeehavenpolitie. Het moest het (inter)nationale aanspreekpunt worden voor (inter)nationale opsporingsdiensten en eventuele andere partners. In de haven waren diverse opsporingsdiensten actief en de informatie die uit die onderzoeken naar voren kwam was versnipperd aanwezig. Door het oprichten van het Expertisecentrum Haven zou men een centraal overzicht krijgen van de opsporingsonderzoeken en kennis en expertise opbouwen. Op die manier kon men vanuit het Expertisecentrum Haven de opsporingsactiviteiten coördineren en ondersteunen. In de daarop volgende 3 jaar werd de interne omgeving waarin het Expertisecentrum Haven lag ingebed veranderd. Kernteams werden omgevormd tot units binnen de Nationale Recherche en met de definitie strategienota Nationale Recherche was de *“Rotterdamse Haven”* niet langer een specifiek aandachtsveld van de Nationale Recherche. In deze strategienota is aangegeven dat de Nationale Recherche zich moet richten op een delict gerichte aanpak van georganiseerde criminaliteit. Aandacht voor bijvoorbeeld het (grensoverschrijdend) transport van verdovende middelen. Hierbij zijn de navolgende drie infrastructurele hoofdvormen onderscheiden, vervoer door de lucht, via het water of over land (weg of spoor). De Rotterdamse Haven wordt als belangrijk transportknooppunt genoemd. Een belangrijke noemer voor een verdere samenwerking.

Daar waar de Nationale Recherche haar aandachtsvelden verlegt ontstond er ook een andere behoefte aan informatie, gericht op haar specifieke aandachtsvelden. De informatie binnen het Expertisecentrum Haven voldeed maar voor een deel aan deze behoefte. De informatie, kennis en expertise behoefte met betrekking tot havengerelateerde criminaliteit blijft voor beide partijen een noodzakelijke samenwerking.

In een gesprek tussen de toenmalige manager van de Nationale Recherche en de toenmalige plaatsvervangend Korpschef van het korps Rotterdam-Rijnmond werd het navolgende besloten: *“De verantwoordelijkheid voor de inhoud en producten van het Expertisecentrum Haven wordt op 1 februari 2005 door de Nationale Recherche overgedragen aan het Korps Rotterdam-Rijnmond, Dienst Zeehavenpolitie.”*

In juni 2005 is het Inrichtingsplan van de RIO geaccordeerd in het Overleg Korpsleiding. In het Inrichtingsplan van de RIO wordt onder andere ingegaan op de samenwerking met de dienst Zeehavenpolitie/Expertisecentrum Haven. In het inrichtingsplan is aangegeven dat er een sterke

overlap bestaat tussen de taakstelling van het Expertisecentrum Haven en de taakstelling van de RIO. Vanuit deze overweging is in een Overleg Korpsleiding in 2007 door de Korpsleiding besloten dat het Expertisecentrum Haven wordt ondergebracht bij de RIO. Het doel is: Het optimaliseren van het samenwerkingsverband tussen de partners in de haven op het gebied van handhaving en opsporing.

Het Expertisecentrum Haven houdt zich voornamelijk bezig met informatietaken, zoals informatieverzameling en -verwerking, informatieveredeling, informatieverstrekking en informatiecoördinatie. Dit betreft tevens informatiecoördinatie binnen het netwerk van de haven (bijzondere opsporingsdiensten etc.) en met andere (internationale) havens. De doelstelling van het Expertisecentrum Haven is om het informatieproces rondom alle zeehavens in Nederland te coördineren en te verbeteren. Om dit te realiseren is er een convenant afgesloten met diverse partners. Deze partners zijn:

- Het Openbaar Ministerie;
- Het Korps Rotterdam Rijnmond: Zeehavenpolitie;
- De Belastingdienst: Fiscale Inlichtingen- en Opsporing Dienst en Douane;
- De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst;
- Het Korps Landelijke Politiediensten: Nationale Recherche en Dienst Waterpolitie;
- De Koninklijke Marechaussee.

Van deze partners vormen er vier de stuurgroep. Dit zijn het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst (Fiscale Inlichtingen- en Opsporing Dienst en Douane) en de Zeehavenpolitie. Deze stuurgroep wordt het Havenoverleg genoemd.

## **6.2. Actoren en doelen**

Hieronder volgt een uitwerking van de actoren die deel uitmaken van het Expertisecentrum Haven en waarmee een interview plaatsgevonden. Zij zijn een belangrijke partner van de RIO en derhalve interessant voor het onderzoek.

### ***De Belastingdienst***

De Belastingdienst is een onderdeel van het Ministerie van Financiën. Eén van de kerntaken van de Belastingdienst is het heffen en innen van belastingen.

### ***De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische controledienst***

De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst – Economische controledienst is een onderdeel van de Belastingdienst en is een opsporingsdienst. Het gaat om opsporing van fiscale, economische en financiële fraude. Ook wordt de expertise gebruikt voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

Met de RIO is er samenwerking op strategisch niveau door deelname aan het Havenoverleg en op operationeel niveau in het Expertisecentrum Haven door informatierechercheurs die er werkzaam zijn. Een andere samenwerking is het Regionaal Expertise en Informatie Centrum. Doel van de samenwerking voor de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst is het opsporen van fraude.

## *De Douane*

De Douane is een onderdeel van de Belastingdienst en is belast met de handhaving van de Douanewet. Deze is grotendeels bepaald door Europese wetgeving en deels nationaal.

Primair is zij een controledienst maar ze heeft wel opsporingsbevoegdheid. Controles vinden plaats op de goederenbewegingen, Nederland in en uit. Deze vinden plaats bij de twee grote mainports; Schiphol (hieronder vallen alle luchthavens) en Rotterdam (hieronder vallen alle havens). De Douane Maritiem betreft de hoofdgebieden: schepen, de lading van de schepen en de goederen van de bemanning.

Met de RIO wordt samengewerkt in het Expertisecentrum Haven, hier ontmoet opsporing controle. De Douane levert informatie ten behoeve van de weegdocumenten<sup>4</sup> van de RIO om tot eventuele opsporing over te gaan. Zelf gebruikt de Douane de informatie om door meervoudige casuïstiek trends vast te stellen. Dit om de eigen informatie te verrijken om op basis van de analyses die de Douane opstelt over te gaan tot controle.

## *Het Korps Landelijke Politie Diensten*

Het Korps Landelijke Politie Diensten is onderdeel van de Nederlandse politieorganisatie en heeft elf diensten voor het primaire proces, vijf gemeenschappelijke beheersdiensten en twee stafdiensten. Het Korps Landelijke Politie Diensten levert vanuit zijn specifieke taak een herkenbare bijdrage aan de veiligheid in Nederland. Expertise en specialisme en de (inter)nationale taken van het korps zijn de pijlers van het Korps Landelijke Politie Diensten. Bij de zelfstandige opsporingstaken en handhavingstaken ligt het initiatief bij het Korps Landelijke Politie Diensten. Te denken valt aan de opsporingsonderzoeken en criminaliteitsbestrijdingstaken van de Dienst Nationale Recherche of de controle op de luchtvaartwetgeving door de Dienst Luchtvaartpolitie.

Het Korps Landelijke Politie Diensten versterkt de partners in de veiligheidsketen met diverse, veelal specialistische, veiligheidsproducten. Bijvoorbeeld door het opstellen van dreigingsanalyses of het uitwisselen van internationale opsporingsinformatie via Liaison Officers. Daarnaast ondersteunt het Korps Landelijke Politie Diensten de regionale korpsen met mensen, middelen en expertise bij de uitvoering van de basispolitiezorg in de regio. Ook is het Korps Landelijke Politie Diensten dienstbaar aan de Nederlandse burger, bijvoorbeeld door het toezicht op de veiligheid op de autosnelwegen, het aannemen en doorverbinden van mobiele 112-oproepen en met het meldpunt cybercrime ([www.politie.nl/korpsen](http://www.politie.nl/korpsen), geraadpleegd op 28 juni 2009).

Onderdelen van het Korps Landelijke Politie Diensten zijn vertegenwoordigd in het Expertisecentrum Haven en Automatic Numberplate Recognition.

## *Dienst Waterpolitie*

De dienst Waterpolitie, een onderdeel van het Korps Landelijke Politiediensten is verantwoordelijk voor de opsporing, het toezicht en de handhaving op de hoofdtransportassen, de hoofdvaarwegen en de grote wateroppervlakten in Nederland (zowel beroeps- als recreatievaart). Ook de Noordzee, buiten de kustlijn. Zij is de eerste opvang bij incidenten en ongevallen en ziet toe op de naleving van de regels. Het diensthoofd van de Waterpolitie maakt deel uit van het Havenoverleg.

---

<sup>4</sup> Een weegdocument is een beslisnotitie met operationele informatie uit bronnen. Hiermee wordt informatie geleverd voor prioritering en capaciteitstoedeling.



### *Nationale Recherche*

De Dienst Nationale Recherche is een onderdeel van het Korps Landelijke Politiediensten en houdt zich voornamelijk bezig met opsporing ten behoeve van de bestrijding van internationale en nationale georganiseerde criminaliteit. Evenals met expertise en informatie-uitwisseling op dit gebied.

Samenwerking met de RIO vindt plaats in het Expertisecentrum Haven. Dit is historisch ontstaan, omdat het Expertisecentrum Haven voorheen onder de Nationale Recherche viel. De Nationale Recherche participeert niet in het Havenoverleg, maar ontvangt wel de notulen van het overleg.

### *Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst*

De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst is een onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is als opsporingsdienst opgericht om fraude op het terrein van werk en inkomen te bestrijden.

Samenwerking met de RIO vindt plaats in het Expertisecentrum Haven met het hierboven genoemde doel.

### *Havenbedrijf Rotterdam N.V.*

Het Havenbedrijf Rotterdam N.V. is een in 2004 verzelfstandigde gemeentelijke instantie; aandeelhouders zijn de gemeente Rotterdam en de Staat. Het Havenbedrijf ontwikkelt, exploiteert, legt aan en beheert het haven- en industriegebied van Rotterdam. Ook bevordert zij de effectieve, veilige en efficiënte afhandeling van het scheepvaartverkeer, draagt zorg voor de maritieme en nautische orde en veiligheid en is bevoegd havenautoriteit en kan als zodanig optreden.

Samenwerking met de RIO is niet officieel, niet in een convenant vastgelegd, maar er is geregeld contact.

### *Zeehavenpolitie*

De Zeehavenpolitie is een onderdeel van het korps Rotterdam Rijnmond en voert de politietaak te water uit in de haven en op de haventerreinen. Dit in tegenstelling tot de rest van Nederland, waar het Korps Landelijke Politiediensten deze taak uitvoert. De politietaken bij de Zeehavenpolitie bestaan uit grensbewaking, wijkpolitie en opsporing.

Samenwerking met de RIO vindt plaats binnen het Expertisecentrum Haven. Nadat het Expertisecentrum bij de Nationale Recherche was weggehaald is het geplaatst bij de Zeehavenpolitie. Vanwege hun politietaak in de haven en er om heen heeft de Zeehavenpolitie veel informatie en kennis die gebruikt kan worden in het Expertisecentrum Haven. Maar heeft zij ook belang in de samenwerking in verband met informatie van andere samenwerkingspartners.

## 7. Bevindingen van het casusonderzoek

In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van percepties van de actoren die van belang zijn in het perspectief van ons onderzoek naar de samenwerking.

### 7.1. Samenwerking

Zowel interne als externe gesprekspartners hebben hun beeld bij de samenwerking met de RIO. Vooral partners uit Rotterdam hebben een beeld bij samenwerking met de RIO als onderdeel van het korps Rotterdam Rijnmond. Gesprekspartners buiten de regio Rotterdam, zoals de Nationale Recherche van het Korps Landelijke Politiediensten, zien de RIO niet als apart onderdeel van het korps maar als het korps Rotterdam Rijnmond. Een interne gesprekspartner geeft aan dat één van de oorzaken hiervan is dat, gezien het feit dat de RIO een ondersteunende en coördinerende dienst is, de RIO niet zelfstandig naar buiten treedt met bijvoorbeeld behaalde resultaten. Dit zal altijd door een ander gebeuren bijvoorbeeld het korps of een district. Het voorbeeld dat hij geeft is dat een woningbouwvereniging contact heeft met een buurtagent en niet met een medewerker van de RIO. In dit voorbeeld is de RIO ondersteunend aan de buurtagent en heeft hem van de benodigde informatie voorzien.

#### *Partners*

De gesprekspartner van de Gemeente Rotterdam onderscheidt de RIO als onderdeel van het korps en geeft aan dat de samenwerking met de RIO heel belangrijk is. De reden hiervoor is dat de pilot Regionale Informatie en Expertisecentrum nog gestalte moet krijgen en hij heel nauw samenwerkt met de RIO omdat hij geïnteresseerd is in de informatieprocessen van de RIO. Hij ziet dit als een goed voorbeeld voor de eigen processen binnen het Regionale Informatie en Expertisecentrum. Ook wordt samenwerking gezocht en het belang van de samenwerking met de RIO aangegeven omdat er zelf niet over analysecapaciteit wordt beschikt om tot weegdocumenten te komen. Deze weegdocumenten zijn belangrijk in het nemen van vervolgstappen.

De gesprekspartner van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst geeft aan dat er bij zijn organisatie speciaal voor de samenwerking met de Regionale Inlichtingendienst een team van accountmanagers is opgericht die verantwoordelijk is voor het relatiebeheer. Zo heeft de Regionale Inlichtingendienst haar eigen aanspreekpunt binnen de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Ook is het initiatief genomen om de samenwerking te verbeteren door middel een gezamenlijk project 'Keten en Kwaliteit'. Er is een gezamenlijke visie opgesteld betreffende de relatie tussen betrokken partijen evenals een beschrijving van de werkprocessen om daar eenduidigheid in te bewerkstelligen.

Wanneer we naar het expertisecentrum Haven kijken zien we de Nationale Recherche een terugtrekkende beweging ten aanzien van de samenwerking op het thema Haven omdat zij Haven alleen geen thema vinden. En de Nationale Recherche geeft ook geen prioriteit aan het onderwerp dat nu bovenaan de agenda staat van het Havenoverleg en het Expertisecentrum Haven, te weten Milieu/Afval. Zij zien wel het belang van de samenwerking en tonen daarom hun goede wil, maar zien liever dat de samenwerking binnen het Expertisecentrum Haven wordt geëvalueerd. Een herijking van de gemeenschappelijke belangen is wat er zou moeten gebeuren, hoe ga je dit invullen in de samenwerking?

### *Scheve gezichten*

Samenwerking tussen medewerkers van verschillende organisaties kan scheve gezichten opleveren. Meerdere gesprekspartners geven aan dat dit binnen het Expertisecentrum Haven het geval is. Zo krijgt de ene actor in het Expertisecentrum Haven wel reiskosten conform dienstreizen uitbetaald voor de reis naar Rotterdam en de ander niet. Ook komt het voor dat actoren met een zelfde soort functie-inhoud, anders ingeschaald zijn en dus anders betaald worden terwijl ze (bijna) hetzelfde werk doen bij het Expertisecentrum Haven. Maar het gaat niet alleen om arbeidsvoorwaarden, maar ook om vrijheid bij de uitoefening van de werkzaamheden.

### *Percepties van de actoren in het Expertisecentrum Haven*

Het Expertisecentrum Haven is opgericht en uitgebreid met een bepaald doel. Een ieder binnen het Expertisecentrum Haven heeft ditzelfde doel voor ogen, al zijn er ook samenwerkingspartners die een eigen agenda hebben. Dit maakt de haalbaarheid van de doelen groter. De bereidheid tot actie en interactie en ook tot het uitwisselen van informatie is bij iedere partner aanwezig. Dit komt onder andere omdat ze tot de bodem zijn gegaan met zijn allen door de diverse wisselingen van eigenaren en leidinggevenden. De instelling van de actoren in het Expertisecentrum Haven is op dit moment: “er kan alleen maar een weg omhoog zijn”.

De spelregels binnen het Expertisecentrum Haven liggen vast in het convenant. Het convenant is in gezamenlijkheid opgesteld en ondertekend.

### *Synergie*

Gesprekspartners van samenwerkingsverbanden waar de RIO in participeert zoals het Expertisecentrum Haven, het Veiligheidshuis en het Regionale Informatie- en Expertisecentrum, maar ook gesprekspartners binnen de RIO geven aan dat het fysiek samenbrengen van de medewerkers, een kantoor delen, de samenwerking verbetert. Ook gaf men aan dat juist door de organisaties bij elkaar te brengen men naar een groter geheel kon kijken en grotere zaken aankon. Het effect van de samenwerking was in een aantal zaken groter dan elk van de partijen afzonderlijk had kunnen bereiken. Een interne gesprekspartner noemde het “1 + 1 = 3”. Ook is belangrijk om te investeren in de relaties onderling. Als je naar synergie streeft, is dit van belang.

### *Institutionele context van het Expertisecentrum Haven*

Er zijn een aantal institutionele kenmerken die de documentstudie en de interviews hebben opgeleverd. Zo is er het convenant van het Expertisecentrum Haven, maar ook de Wet Politie Gegevens. Deze kenmerken zijn voornamelijk van invloed op de interactie. Zij bepalen de (on)mogelijkheden tot het uitwisselen van informatie. Het opstellen van het convenant draagt bij aan de haalbaarheid en het slagen van het samenwerkingsverband. Ook heeft het convenant bepaald dat de eigendomsrechten van de informatie bij de eigenaar blijven, een institutioneel kenmerk van een actor. Te allen tijden heeft de eigenaar van de informatie het recht om de informatie beschikbaar te stellen aan anderen of niet.

Aangezien alle actoren in het Expertisecentrum Haven afkomstig zijn van opsporingsorganisaties, met uitzondering van de Douane, maakt dit de interactie een stuk eenvoudiger. Volgens de geïnterviewden begrijpt men elkaar en elkaars doelen hierdoor beter. Er is daarom geen sprake van institutionele onzekerheid.

## 7.2. Regierollen

### *Bewuste keuze*

De hoofden van de organisatorische eenheden van de RIO geven aan dat, afhankelijk van het onderwerp van de samenwerking, het gremium en de doelstelling van het samenwerkingsverband, de regie bewust wel, of juist niet, in handen is van de RIO. De ene keer is de RIO voorzitter, de andere keer is de RIO meer op de achtergrond aanwezig. Wel wordt aangegeven door de hoofden dat de RIO meer het initiatief mag nemen om de regie in handen te nemen om zo een stempel op het samenwerkingsverband te drukken. Daarentegen wordt ook gezegd dat het in sommige gevallen beter is om niet de regie te hebben omdat men vaak al de grootste speler is in het samenwerkingsverband. Gevaar hiervan is dat er vooral gekeken wordt naar de doelen van de RIO en het doel van het samenwerkingsverband uit het oog verloren wordt. Soms vindt men vanuit de RIO dat juist de andere partner de regie in handen moet nemen zodat het doel van de samenwerking behaald wordt. Een voorbeeld hiervan is het Regionale Informatie en Expertisecentrum, een pilot op het gebied van bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad. De regie is in handen van de kwartiermaker, die gedetacheerd is vanuit de Bestuursdienst van de Gemeente Rotterdam.

De reden dat RIO de grootste speler is in samenwerkingsverbanden komt doordat zij beschikt over politie-informatie en analysecapaciteit én toegang heeft tot wetenschappelijk onderzoek. Buiten de RIO ontbreekt het nog wel eens aan analysecapaciteit en doet men een beroep op de RIO voor hun analysecapaciteit. Een gesprekspartner van het Openbaar Ministerie geeft aan dat RIO een partij is die het voortouw zou moeten nemen en, mede door haar analysecapaciteit, leidend moet zijn. Volgens haar moet de RIO zelf aangeven wat belangrijk is door middel van het doen van aanbevelingen. Zo stuur je een samenwerkingsverband en ben je leidend.

### *Sturing en regie*

Uit documentenstudie blijkt dat in een aantal convenanten waar de RIO in opgenomen is, vastgelegd is wie de regie in het samenwerkingsverband heeft. Zo ook bij het Expertisecentrum Haven. Deze samenwerking is ondergebracht bij de RIO. Omdat het Expertisecentrum Haven onderdeel is van de RIO, is in het convenant aangegeven dat de stuurgroep, het Havenoverleg, besluiten neemt over de thema's, welke onderzoeken er gedaan worden en de gezamenlijke acties. Zij besluit dit op basis van analyses en weegdocumenten die tot een projectvoorstel leiden. Dit is de zogenaamde 'wat-vraag'. Het Havenoverleg prioriteert. Binnen het Expertisecentrum Haven gaan ze naar aanleiding van de 'wat-vraag' met de 'hoe-vraag' aan de slag. Dit gebeurt onder leiding van de chef van het Expertisecentrum Haven, één van de medewerkers van de RIO. Hij stuurt aan, zoals is vastgelegd in het convenant. Meerdere externe gesprekspartners geven aan dat hij nog wel meer de regie in handen mag nemen; dit wordt van hem verwacht dus hij mag die rol claimen. Wel geven zij aan dat hij het Havenoverleg tot de orde roept als zij teveel verzanden in andere zaken dan die van het Expertisecentrum Haven. De reden hiervan is dat iedereen elkaar ook in andere (samenwerkings)verbanden kent. Dit tot de orde roepen, de regie pakken, mag nog wel vaker gebeuren.

### *Ontbreken van sturing en regie*

Daar waar het gaat om het managen op strategisch niveau van het Expertisecentrum Haven door het Havenoverleg is vrijwel iedereen het met elkaar eens dat dit verbeterd moet worden. Het Havenoverleg is vooral een verhaal op papier. Tot nu toe ontbreekt het aan sturing. In het Havenoverleg blijft het te abstract, het blijft teveel bij plannen en ideeën. In het Havenoverleg zitten

organisaties met verschillende agenda's en prioriteiten maar de uitgangspunten zouden gelijk moeten zijn. Deze mening wordt gedeeld door meerdere externe gesprekspartners op strategisch niveau, zowel binnen als buiten het Havenoverleg, door gesprekspartners bij de RIO en bij het Expertisecentrum Haven op operationeel niveau. Strategische keuzes voldoen volgens de gesprekspartners van het Openbaar Ministerie, het Korps Landelijke Politiediensten Waterpolitie en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst tot op heden niet aan de verwachtingen. Zij geven ook aan dat niet duidelijk is waar de prioriteiten binnen het thema Haven liggen, ondanks dat er recentelijk door de Douane een analyse is gemaakt van de gezamenlijke speerpunten in het havengebied. Hieruit is vooralsnog het onderwerp Milieu/Afval naar voren gekomen. Door gesprekspartners op operationeel niveau wordt aangegeven dat zij graag duidelijkheid willen over wat er van ze verwacht wordt en waar ze mee aan de slag moeten. Ook willen ze graag terugkoppeling vanuit het Havenoverleg of het resultaat wat het Havenoverleg voor ogen had ook daadwerkelijk behaald is als gevolg van de geleverde inzet en producten van het Expertisecentrum Haven en wat er eventueel anders zou moeten.

### *Regionale Inlichtingendienst*

De Regionale Inlichtingendienst, een organisatorische eenheid binnen de RIO, neemt een bijzondere plaats in als het gaat om regie. Zowel de gesprekspartner van de Regionale Inlichtingendienst als die van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst geven aan dat er bij hun samenwerking sprake is van een wettelijke grondslag. De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst is volgens de wet de opdrachtgever van de Regionale Inlichtingendienst. Het wordt wel gezien als een 'samenwerking' en is ook vastgelegd in een convenant, maar wettelijk gezien is er sprake van opdrachtgeverschap. Het convenant, ook wel Informatie Behoeftte Plannen genoemd, is opgesteld tussen de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en het politiekorps Rotterdam-Rijnmond en geeft aan wat de teams van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst verwachten van de Regionale Inlichtingendienst en hoe die samenwerkingsrelatie vorm krijgt. De teams sturen operationeel aan. In het verleden bestond er alleen een globaal activiteitenplan waardoor de samenwerking een zekere vrijblijvendheid had. Volgens beide gesprekspartners levert de sturing door de teams nogal eens spanning op in de samenwerking bijvoorbeeld door dubbele bevraging vanuit de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Dit laatste is het stellen van dezelfde vragen door verschillende teams. De sturing is ook nogal eens onvoldoende door bijvoorbeeld nieuwe medewerkers bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de cultuurverschillen die er tussen de beide diensten bestaan.

## **7.3. Strategieën**

### *Openbaar Ministerie*

Een gesprekspartner van het Openbaar Ministerie geeft aan dat het elkaar kennen belangrijk is. Als de medewerkers uit de organisaties meer met elkaar optrekken en bij elkaar over de vloer komen is de bereidheid om informatie te delen er. Dit gebeurt bijvoorbeeld tijdens expertmeetings. Een ieder moet ook op de hoogte zijn van elkaars organisatie en weten wat er bij die andere organisatie speelt. Elkaars thema's kennen om zo tot gemeenschappelijke speerpuntenlijst te komen. Ook hoofden van de organisatorische eenheden van de RIO geven aan dat het uitnodigen van netwerkpartners om een kijkje te nemen in de keuken van de RIO een strategie is die gehanteerd wordt om tot betere samenwerking te komen en om de ander inzicht te geven in wat er speelt en wat belangrijk is binnen de RIO. Maar ook meer praten met elkaar en overleggen met elkaar en daardoor nader tot elkaar komen is hier een voorbeeld van. Zowel interne als externe gesprekspartners gaven bijna allen aan dat ze juist door de 'georganiseerde' samenwerkingsverbanden elkaar vaker zagen en spraken. Bij de

samenwerking tussen de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Regionale Inlichtingendienst wordt dit ook aangegeven. Hier worden medewerkers van de Regionale Inlichtingendiensten uitgenodigd om deel te nemen aan het interne introductieprogramma. Zo kan men elkaar over een weer leren kennen en kweekt men begrip voor elkaars werkmethoden.

### *Frontlinie*

Wat, volgens een interne gesprekspartner van de RIO, van groot belang is om een samenwerking te laten slagen en om invloed te hebben op wat er gebeurt, is frontliniesturing. De beste mensen, die de belangen van de eigen organisatie kennen, onderkennen en aankunnen, van je organisatie naar het samenwerkingsverband sturen. Het zijn je ambassadeurs. Die afspraken maken die zij en de RIO ook aankunnen. Het afbreukrisico in een samenwerkingsverband is groot. Het is ook een keuze welke prioriteit je de samenwerking geeft en om te kijken welke prioriteit de andere organisaties geven aan de samenwerking. Als de RIO een samenwerkingsverband belangrijk vindt, gaat men met de partners in gesprek.

## **7.4. Informatierelatie**

### *Positie en afhankelijkheden van de actoren*

Afhankelijkheid wordt onder andere bepaald door het belang van het middel en hulpbronnen en de mate van vervangbaarheid. Hoe groter het belang van het middel of de hulpbron en hoe moeilijker dit middel te vervangen is des te meer is men afhankelijk van de actor die dit middel of hulpbron bezit.

### *RIO*

Binnen de RIO zijn de onderlinge afhankelijkheden tussen de verschillende eenheden groot. Mede door de taakaccenten waarmee de medewerkers van alle RIO eenheden belast zijn. Informatie bevindt zich door de hele organisatie heen. Door deze informatie periodiek met elkaar te delen en af te stemmen beschikt de RIO over een goede informatiepositie die haar meerwaarde bepaalt. Ondanks dit wordt, door een tweetal interne gesprekspartners binnen de RIO, aangegeven dat binnen de RIO in bepaalde mate schotten tussen de afdelingen bestaan. Dat maakt het delen van informatie soms lastig, zo niet onmogelijk. De hiervoor genoemde informatiedeling tussen de eenheden van de RIO kan in hun ogen nog beter vorm gegeven worden wat een (nog) sterkere informatiepositie oplevert.

### *Expertisecentrum Haven*

Binnen het Expertisecentrum Haven is men op diverse manieren van elkaar afhankelijk.

### *Informatie*

De afhankelijkheidsrelaties binnen het Expertisecentrum worden min of meer bepaald door de opdracht die zij vanuit het Havenoverleg krijgen. Wanneer de opdracht ligt op het gebied van fraude werk en inkomen zal men meer afhankelijk zijn van de informatie van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Ligt de opdracht bij de georganiseerde criminaliteit is men meer afhankelijk van de informatie van het Korps Landelijke Politie, Nationale Recherche en Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst. In het Expertisecentrum Haven gaat het om delen van informatie en er is één eigenaar van de informatie. Deze informatie kan in de meeste gevallen niet door andere partners worden gegenereerd, denk hierbij aan de specifieke politie-informatie die de RIO bezit. Ook is men onderling afhankelijk van de informatie die in het gezamenlijke systeem wordt gemuteerd. Is het

volledig en juist en kunnen de juiste informatieproducten worden geleverd? Maar ook door het samenbrengen van de informatie, door het koppelen van deze informatie aan elkaar ziet men de grotere verbanden en kunnen deze aan de orde worden gebracht binnen het samenwerkingsverband..

### Financiële middelen

Financieel zijn er binnen het Expertisecentrum Haven ook diverse afhankelijkheden. De RIO en de Zeehavenpolitie zorgen voor de huisvesting en de kosten die voortvloeien uit de dagelijkse werkzaamheden. Het Expertisecentrum Haven heeft een verdieping betrokken in een (onherkenbaar) pand van de Zeehavenpolitie. Voor vervoer zijn er drie voertuigen beschikbaar: het Korps Landelijke Politie, de Nationale Recherche, beschikt over een eigen voertuig en de RIO heeft twee voertuigen ter beschikking gesteld. De RIO heeft op het gebied van automatisering, de datasystemen en de benodigde hardware geleverd. Echter de kosten voor het bevragen van de eigen systemen van de samenwerkingspartners komen ten laste van desbetreffende partner. Zo zijn ook het salaris en de reiskosten die gemaakt worden voor de rekening van de desbetreffende partner. Ten behoeve van het Expertisecentrum Haven worden onderling ook opleidingen gegeven. Degene die de opleiding verzorgt, betaalt de kosten.

### Personeel, kennis en competenties

Qua personeel is het Expertisecentrum Haven sterk afhankelijk van de samenwerkingspartners. Stelt elke partner de juiste medewerkers met de juiste competenties ter beschikking? Om tot een goede samenwerking te komen zijn deze medewerkers noodzakelijk. Kennis en expertise worden gedeeld door onderlinge opleidingen en het uitwisselen van expertise en ervaring. De RIO stelt de meeste medewerkers ter beschikking evenals de analysecapaciteit die bij de andere partners niet aanwezig is. Niet alleen stellen de RIO, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Douane medewerkers ter beschikking aan het samenwerkingsverband conform het convenant. Ook achter de schermen, bij de genoemde organisaties zelf, zijn medewerkers werkzaam ten behoeve van het Expertisecentrum Haven. Het gaat in alle gevallen om analisten. Formeel gezien maken deze functionarissen geen deel uit van het convenant.

Juist door het samenbrengen van de organisaties en het ter beschikking stellen van capaciteit kan het Expertisecentrum ook grootschalige onderzoeken doen die de individuele partners niet alleen kunnen.

### Arena en interacties

Bij het Expertisecentrum Haven onderscheiden we twee soorten arena's: de strategische en de operationele arena's. Als eerste de strategische arena. Belangrijke beslissingen op strategisch niveau worden in het Havenoverleg genomen, ook wel de Stuurgroep genoemd. Zij komen minimaal 4 x per jaar bij elkaar. In de praktijk is gebleken dat men vaker dan 4 keer in een jaar bij elkaar komt. Het voorzitterschap is wisselend; één van de partners zit voor. Ook de overleglocatie is wisselend, afhankelijk van het voorzitterschap. Hier wordt de 'wat vraag' vastgesteld.

Ten tweede onderscheiden wij meerdere operationele arena's. Bij het Expertisecentrum Haven is er dagelijkse briefing met alle op dat moment aanwezige partners. Maar ook bij het proces Opsporing van het korps is elke dag een briefing waaraan zoveel mogelijk wordt deelgenomen. De twee informatierechercheurs van het Expertisecentrum Haven die Opsporing in hun pakket hebben kunnen niet alle briefings bijwonen aangezien alle briefings op dezelfde tijd zijn. Voornamelijk worden Opsporing Algemeen, Zwacri (Zware Criminaliteit) en Milieu bijgewoond. Daarnaast is er elke maandag een wekelijkse briefing bij Opsporing waarbij iedereen van Opsporing deelneemt. Van het

Expertisecentrum Haven zijn de informatierechercheurs, de thematisch makelaar en de chef hierbij aanwezig.

Bij de Zeehavenpolitie is er 3x daags een briefing (ochtend, avond en nacht). Daar is incidenteel een medewerker van het Expertisecentrum Haven bij aanwezig. Het is de bedoeling om op korte termijn regelmatig een informatierechercheur aanwezig te laten zijn tijdens deze briefings. Er is inmiddels een verdeling gemaakt tussen de informatierechercheurs.

Werkoverleg is er met de informatierechercheurs van het Expertisecentrum Haven om de 4 á 5 weken. Er is ook een werkoverleg met de informatiemedewerkers met dezelfde frequentie als de informatierechercheurs.

De Informatiemedewerkers en één Informatierechercheur hebben 1 x per twee maanden overleg met de bureaucoördinatoren van de diverse bureaus met betrekking tot de briefing.

2 x per jaar is er een groot overleg waarbij ook de samenwerkingspartners aanwezig zijn. Verder heeft de chef van het Expertisecentrum Haven om de week een overleg met alle Chefs van de Infodesk.

Onderstaande operationele overlegvormen worden ook bijgewoond vanuit het Expertisecentrum Haven:

- Twee soorten overleg met Milieu (HPR en RIOM) → 1x per zes weken
- Nautisch Overleg (diverse zeehavens van België, de Eenheid Mensenhandel Mensensmokkel) → 1 x per twee maanden
- Overleg met Grenstoezicht Buitengrens → 1 x per maand
- Overleg met Buurtagenten → 1 x per twee maanden

### *Gezamenlijke actie*

Naast informatie-uitwisseling in het Expertisecentrum Haven komen we ook een heel ander voorbeeld van informatie-uitwisseling en samenwerking tegen om gezamenlijk tot actie te komen. Namelijk bij de Automatic Number Plate Recognition. Uit documenten en verkennende gesprekken is gebleken dat bij dit samenwerkingsverband de RIO het initiatief neemt in het verzamelen van verschillende databestanden, zoals het opsporingsregister of het kentekenregister, van samenwerkende partners. Echter één van de partners binnen de Automatic Numberplate Recognition wil eigenlijk geen databestand aanleveren, maar wil dat de Automatic Numberplate Recognition gebruik maakt van het systeem van desbetreffende organisatie.

Het resultaat van bovengenoemde verzameling van databestanden heet ook wel een hotlist. Deze lijst kan desgewenst uitgebreid worden met gegevens van de Criminele Inlichtingen Eenheid, Team Grootschalig Optreden of andere overheidsinstanties zoals Douane, Koninklijke Marechaussee of de Belastingdienst. Deze uitbreiding is afhankelijk van het doel van de controle of welke instanties aanwezig zijn bij de controle.



## Wensen

Binnen de RIO geven gesprekspartners aan dat zij wensen hebben met betrekking tot organisaties waar de RIO nog graag een informatierelatie mee aan wil gaan of waarmee zij de informatierelatie willen intensiveren. Organisaties die zij noemen zijn:

- Publiek-Private ondernemingen, zoals nu een pilot draait met het havenbeveiligingsbedrijf.: briefen en debriefen van de beveiligingsmedewerkers in de haven;
- Burgers en maatschappelijke organisaties;
- vertrouwenspersonen binnen de gemeente;
- DCMR Milieudienst Rijnmond. Zij hebben een afdeling die zich is gaan bezighouden met de wet BIBOB<sup>5</sup>.

## 7.5. Organisatiegrenzen

### Vertrouwen

Alle gesprekspartners, zowel intern als extern, op alle niveaus geven aan dat vertrouwen de basis is voor samenwerking en voor het uitwisselen van informatie. Ze geven aan dat het belangrijk is elkaar op te zoeken en warme contacten te onderhouden. Kennen en gekend worden en wederzijdse erkenning is van belang. De gesprekspartner van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst gaf aan dat, zelfs als hij niet aanwezig was, de andere partners zijn ogen en oren zijn en hem inlichten als ze voor hem belangrijke informatie tegenkomen. De beperking van elkaar wel of niet goed kennen belemmert (het ontstaan van) samenwerking. Dit ziet men bij het Expertisecentrum Haven doordat er van één partner verschillende medewerkers komen en niet altijd dezelfde. Continuïteit in samenstelling en aanwezigheid is belangrijk. In sommige samenwerkingsverbanden is het vertrouwen historisch aanwezig omdat zij al voor een langere periode met elkaar samenwerken, zoals bij de Politie en het Openbaar Ministerie.

Alle interne gesprekspartners bij de RIO geven aan dat er binnen de RIO sprake is van ruim voldoende vertrouwen om samen op te trekken en informatie uit te wisselen. Eén van die gesprekspartners binnen de RIO geeft aan dat informatie-uitwisseling binnen de RIO plaatsvindt via de chef Infodesk. Dit is gereguleerd door het interne proces intake, verzamelen, veredelen, analyseren en verstrekken. De partners van het Expertisecentrum Haven gaven ook aan dat er sprake was van voldoende vertrouwen binnen het Expertisecentrum Haven om informatie uit te wisselen. Al gaf de gesprekspartner van de Douane aan dat het dan wel moest gaan om het uitwisselen van specifieke opsporingsinformatie. Een interne gesprekspartner binnen het korps geeft naar aanleiding hiervan aan dat als informatie niet gedeeld wordt er een goede reden voor zal zijn. Men vertrouwt er op dat die goede reden er is.

Een ander voorbeeld van vertrouwen werd ons gegeven in de casus van het schip de Iran Deyanat in de haven van Rotterdam. Op basis van informatie naar aanleiding van een vooronderzoek van het Expertisecentrum Haven werd het schip toegelaten in de Waalhaven. Zonder deze informatie zou het schip buiten de haven alle controles hebben moeten ondergaan of de haven niet hebben mogen

<sup>5</sup> BIBOB staat voor Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Overheden (zoals gemeenten) kunnen de achtergrond van een bedrijf of persoon onderzoeken bij een af te geven of afgegeven vergunning of een subsidie of bij het gunnen van een overheidsopdracht.

binnenvaren. Wel werd nadien om een onderzoek gevraagd door een raadslid van de gemeente Rotterdam. Achteraf bleek alles in orde.

### **Iran Deyanat**

**12-11-2008**

**Dinsdagmorgen 11 november is om 9 uur de Iran Deyanat aangekomen in de Rotterdamse haven. De bulk carrier ligt op boei 29 in de Waalhaven. Daar wordt de lading mineralen en cokes gelost. Het schip is op 10 oktober vrijgelaten door Somalische kapers. De kapers hadden geruchten verspreid over de aanwezigheid van chemische wapens aan boord van het schip. Onderzoek nadien heeft niet tot resultaten geleid.**

Na ampel beraad met de diverse betrokken autoriteiten heeft Jaap Lems – rijkshavenmeester en port security manager – besloten dat er geen extra beveiligingsmaatregelen nodig waren voordat het schip de haven van Rotterdam kon bezoeken. In de haven hebben autoriteiten het schip onderworpen aan een normale inspectie. Daarna is men begonnen met het lossen van de lading. Dat duurt nog minimaal een week.

© Havenbedrijf Rotterdam N.V.

### *Juridische (on)mogelijkheden*

Het kunnen ontstaan van informatierelaties en het kunnen uitwisselen van informatie is ook afhankelijk van wetten en besluiten. Een scala aan voorbeelden werd gegeven: van de Wet Politie Gegevens, een privacywet voor de uitvoering van de politietaak, die het al dan niet mogelijk maakt gegevens te verstrekken aan netwerkpartners, de nieuwe Douanewet (oude is vervallen per 1-8-2008 en per die datum vervangen door Algemene Douanewet) tot aan een besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie. Verzamelen en ontvangen van politiegegevens of het verwerken hiervan is niet zomaar toegestaan (art 8 en 20 Wet Politie Gegevens). Een voorbeeld van het wel delen van informatie blijkt uit een besluit van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, inzake handhaving van een aantal ordeningswetten. Ook kan er informatie gedeeld worden als er een convenant aan ten grondslag ligt waar expliciet organisaties worden genoemd met wie de informatie gedeeld mag worden. Uit het convenant van het Expertisecentrum Haven blijkt dat is afgesproken dat betrokken partners hun werkwijze zo veel mogelijk op elkaar afstemmen zodat de rechtshandhaving in het Rotterdamse havengebied doelmatiger en doeltreffender verloopt en dat zij dit doen door het maximaal benutten van de geldende juridische kaders. Tevens vermeldt het convenant dat informatie wordt uitgewisseld binnen deze wettelijke kaders.

Door de meeste in- en externe gesprekspartners wordt de Wet Politie Gegevens gezien als een beperking. Een gesprekspartner binnen de RIO geeft aan dat in samenwerkingsverbanden juist gekeken moet worden naar de mogelijkheden die er zijn om informatie uit te wisselen en niet naar de beperkingen.

De gesprekspartner van het Havenbedrijf geeft aan dat door de wet Openbaar Bestuur sommige informatie, publieke informatie is. Dit ging zelfs zover dat een commerciële organisatie hun informatie kon verrijken en muteren, waarna zij de informatie verkocht aan dienstverlenende organisaties. Nu zijn er afspraken gemaakt waardoor dit niet meer mogelijk is. De informatie gaat één kant uit: de kant van

de afnemer van de informatie. Informatie-uitwisseling met de RIO vindt volgens het Havenbedrijf te weinig plaats. Ondanks dat zij geen deel uit maken van het convenant Expertisecentrum Haven was er voorheen sprake van informatie-uitwisseling. Door de wisseling van leidinggevendenden binnen het Expertisecentrum Haven begin 2009 is er sprake van minder contact. Wel heeft het Havenbedrijf één op één contact met een medewerker van de Regionale Inlichtingendienst van de RIO, maar dat is geen gestructureerd contact. Opvallend is dat het Havenbedrijf door het Expertisecentrum Haven als een belangrijke organisatie wordt gezien om mee samen te werken, onder andere vanwege Port Security. In de praktijk wordt dit door het Havenbedrijf niet zo ervaren.

## 7.6. Keteninformatisering en -management

### *Systemen*

De geïnterviewde partners binnen het Expertisecentrum Haven geven aan dat zij op de locatie van het Expertisecentrum Haven gebruik kunnen maken van hun eigen systemen met uitzondering van het systeem van de Koninklijke Marechaussee. Dit laatste werd door een aantal gesprekspartners aangegeven als knelpunt. Door de aanwezigheid van de systemen kunnen de medewerkers binnen het Expertisecentrum Haven beschikken over actuele informatie en deze informatie kan weer gebruikt in het gezamenlijke systeem Basis Voorziening Opsporing om tot een zo groot mogelijk gemeenschappelijke kennisbasis te komen. Elke samenwerkingspartner brengt zijn gegevens in in dit systeem. De gesprekspartner van de Douane geeft echter aan dat niet alle informatie uit zijn organisatie in het systeem wordt gebracht omdat niet alle informatie waar zij over beschikken ook opsporingsinformatie is. Daarnaast geeft de Douane aan dat zij inzage heeft in politiesystemen omdat ze opsporingsbevoegdheid hebben, maar dat het andersom niet mogelijk is. Alle gegevens in het systeem worden gebruikt om analyses te maken waar uiteindelijk een weegdocument uit voortvloeit. Maar voordat dit weegdocument gebruikt gaat worden, moeten de eigenaren van de gebruikte informatie toestemming geven voor het gebruik van de informatie. Om de informatie-uitwisseling en deze samenwerking nog doeltreffender te maken is men een pilot gestart. Om één schip heen is namelijk heel veel informatie bij diverse partijen beschikbaar (havenmeester, politie, douane). Betrokken organisaties zijn hierbij afhankelijk van elkaar. De bedoeling is om die informatie bij elkaar te brengen door middel van deze pilot met historisch gegevens. Eerst gaat men het systeem technisch testen met historische gegevens. Vervolgens wordt gekeken wat dat voor extra informatie oplevert en daarna wordt het getest met actuele gegevens.

### *Twee petten*

Op het gebied van informatie en informatie-uitwisseling heeft de Regionale Inlichtingendienst twee petten op. Die van de openbare orde en die van de heimelijke informatie. Daar deze gebieden elkaar overlappen op het gebied van bijvoorbeeld rechts en links extremisme en radicalisering kan hier een spagaat, een loyaliteitsprobleem, ontstaan. De eigenaar van de openbare orde informatie is de RIO en de eigenaar van de heimelijke informatie is de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst. Zo wordt de openbare orde taak wordt uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder en de heimelijke taak onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij calamiteiten kan het zijn dat de tactische chef heimelijke informatie ontvangt die hij niet kan en mag delen. De korpsbeheerder moet namelijk, volgens de wet, geïnformeerd worden door de Minister. De uitwisseling van informatie tussen de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Regionale Inlichtingendienst vindt plaats door middel van een specifiek afgebakend en beveiligd systeem, maar verder met niemand binnen de RIO of het korps. De informatie

waarover de Regionale Inlichtingendienst beschikt wordt gescheiden (dit is een wettelijk uitgangspunt) gearchiveerd van de informatie waarover de RIO beschikt en eigenaar van is. Dit is zo geregeld in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002, artikel 60.

## 7.7. Informatiesturing

Meerdere gesprekspartners, zowel binnen de RIO als daarbuiten, gaven aan dat relatiebeheer met externe partners en het bijwonen van verschillende overlegvormen van groot belang was om relevante informatie te ontsluiten in het kader van informatiecoördinatie binnen het netwerk. De dagelijkse briefing bij het Expertisecentrum Haven is hier een voorbeeld van. Bij de RIO wordt deze taak en die van het stroomlijnen en borgen van informatieprocessen ondermeer belegd bij thematische informatiemakelaars<sup>6</sup>. Echter, de gesprekspartner van de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst geeft aan dat, ondanks het belang van het bijwonen van vergaderingen en of briefings, de locatie van het Expertisecentrum Haven en de wederzijdse informatiebehoefte, de lage frequentie van zijn aanwezigheid bepalen. Dit heeft mede te maken met het feit dat zijn organisatie een relatief kleine speler in de samenwerking is, omdat veel haven gerelateerde onderwerpen zijn organisatie niet raken. Ondanks dit wordt er toch belang gehecht aan de samenwerking, omdat in een klein aantal gevallen de meerwaarde van de aanwezigheid van zijn organisatie toch gebleken is.

### *Vormen van informatiesturing*

Uit documentstudie blijkt dat de RIO een drietal producten maakt waarmee invulling gegeven wordt aan informatiesturing: de eerdergenoemde trendanalyse, jaarkalender en actualiteitsscan. Om tot deze producten te komen beschikt de RIO een vijftal strategisch analisten, die zowel toegang hebben tot wetenschappelijk onderzoek als tot politie-informatie. Door deze drie producten probeert het korps proactief en preventief maatregelen te treffen. De trendanalyse kijkt naar nieuwe of afwijkende trends in veiligheid en criminaliteit en zoekt naar mogelijkheden voor het korps om dit effectief aan te pakken. De jaarkalender heeft tot doel te laten zien wanneer een bepaalde criminaliteit zijn piek bereikt. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een bepaalde maand waarin er een toename is van het aantal fietsendiefstallen. Bron voor de jaarkalender zijn de opgenomen aangiften. De actualiteitsscan is een 'snelle' analyse op basis van een thema of een aantal thema's dat op dat moment actueel is, bijvoorbeeld nepagenten. De Nationale Recherche geeft aan dat op het gebied van sturing de criminaliteitsbeeldanalyse wordt gemist. Dit is een strategische analyse met trends en ontwikkelingen die via prewering mogelijke projectvoorstellen genereert. Bij de oprichting van het Expertisecentrum Haven in 2002 werden deze mogelijke projectvoorstellen in het Managementteam van de Regionale Recherchedienst na besluitvorming aangeboden voor onderzoek. Een interne gesprekspartner van de RIO geeft echter aan dat tegenwoordig verdiepende analyses worden gemaakt in plaats van de criminaliteitsbeeldanalyses. Deze strategische verdiepende analyses worden afgestemd met de voorzitter van het Havenoverleg. Ook zijn deze verdiepende analyses in de plaats gekomen van de criminaliteitsbeeldanalyses omdat deze meer uitging geven aan de aard, omvang, ernst en ontwikkelingen van de georganiseerde criminaliteit en er nu breder gekeken wordt dan alleen georganiseerde criminaliteit.

<sup>6</sup> Een thematisch informatiemakelaar is een functionaris binnen de Infodesk en heeft een goed beeld van het netwerk, de logistieke keten, de verschillende soorten wetgevingen en de spanningsvelden binnen de samenwerking.

## *Duiden*

Zowel interne gesprekspartners bij de RIO als externe gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst geven aan dat de haven een heel groot onderwerp is en er veel ambitie is op dit thema. Het is van belang dat de problemen goed gedefinieerd worden en dat er themagericht wordt gestuurd. Sturing kan alleen plaats vinden als er goede weegdocumenten of analyses en projectvoorstellen zijn. Zo moeten de projectvoorstellen aansluiten bij de kernvraag. Ook is het van belang dat het thema's betreft die door het korps of de partners geprioriteerd zijn. Het voorbeeld dat werd gegeven door een gesprekspartner van het Openbaar Ministerie was de analyse over koperdiefstal. Een goede analyse die bij het Havenoverleg terecht kwam, maar koperdiefstal was niet geprioriteerd binnen het onderwerp Haven en heeft uiteindelijk niet tot een projectvoorstel geleid. Een interne gesprekspartner van de RIO vond dat de analyse wel een havencomponent in zich had, omdat koperdiefstal maatschappelijke gevolgen heeft. Denk hierbij aan het uitvallen van treinen en bliksemingslag die in het havengebied zouden kunnen voorkomen en ook economisch gevolgen met zich meebrengt. Deze interne gesprekspartner gaf aan dat strategische analyses en weegdocumenten beter geduid zouden moeten worden. Belangrijk is dat er een goede intake plaatsvindt, de onderzoeksvraag moet duidelijk zijn.

## *Stagnatie*

Op verschillende momenten en niveaus vinden er stagnaties plaats. Een aantal voorbeelden staat hieronder.

### *Havenoverleg*

Tussen het Havenoverleg en het Expertisecentrum Haven is stagnatie tussen de 'wat-vraag' en de 'hoe-vraag'. In het Havenoverleg blijft het te abstract, het blijft teveel bij plannen en ideeën, waardoor besluitvorming uitblijft. En het voor het Expertisecentrum Haven niet duidelijk is wat er van hen verwacht wordt. Uit interviews is gebleken dat niet duidelijk is wie het initiatief neemt: dient het Havenoverleg eerst de 'wat-vraag' vast te stellen waarna het Expertisecentrum Haven de slag kan of verwacht het Havenoverleg eerst analyses op basis waarvan zij het Expertisecentrum Haven opdracht geven aan de slag te gaan. Hier bestaat onduidelijkheid over en dit stagneert besluitvorming.

### *Expertisecentrum Haven*

In het Expertisecentrum Haven kunnen bijvoorbeeld beslissingen niet genomen worden omdat partners niet aanwezig zijn. Of omdat de eigenaar van de informatie niet aanwezig is of bereid is de informatie te delen.

Als in een convenant niet duidelijk is opgenomen met welke organisaties informatie gedeeld mag worden of er ontbreekt een organisatie, kan dit stagnatie opleveren in de besluitvorming. Met organisaties die niet in een convenant staan kan namelijk geen informatie gedeeld worden.

Verder kan het zo zijn dat bijvoorbeeld een weegdocument, opgesteld door het Expertisecentrum Haven, stagneert in de organisatie van één van de partners, omdat deze betreffende organisatie zelf bepaalt of zij een vervolg geven aan het onderzoek in de vorm van strafrechtelijke vervolging.

Door wisseling van leidinggevenden van het Expertisecentrum Haven is men een aantal keer zoekende geweest naar het gezamenlijke doel. Ook vertrouwen in elkaars vakkennis moest iedere keer opnieuw gewonnen worden. Dit heeft er toe bijgedragen dat men meer is bezig geweest met het opbouwen van de relatie dan het nemen van besluiten.

## Informatiebewustzijn

Binnen de RIO geven gesprekspartners aan dat je bij de RIO heel sterk ziet dat zij, door hun bestaansrecht, in het bezit zijn van informatie en hierdoor de regie hebben op de informatiestromen. De RIO heeft volgens hen de macht over informatie omdat ze te allen tijde de eigenaar blijft van die informatie. Maar als er een convenant aan ten grondslag ligt deelt ze haar informatie met externe partners. Het delen van informatie binnen het korps vindt plaats op basis van een informatieverzoek van een dienst of district en door het uitbrengen van de jaarkalender, een trendoverzicht<sup>7</sup> en een trendanalyse<sup>8</sup>. Meerdere gesprekspartners binnen het korps geven echter aan dat er regelmatig vergeten wordt informatie te delen of dat er geen tijd voor is. Volgens hen zijn medewerkers nog onvoldoende informatiebewust. Hier ligt, wat hen betreft, een taak voor de RIO weggelegd: het goede voorbeeld geven en medewerkers binnen het korps informatiebewust maken. Als voorbeeld noemt één van de interne gesprekspartners een landelijke actie van de politie, waarbij ongeveer 80 verdachten van fraude met vaarbewijzen werden uitgenodigd voor een gesprek op het politiebureau. Eén van deze verdachten kwam aanrijden in een geweldige Mercedes, maar wordt hiervoor niet nagetrokken in het systeem.

TELEGRAAF, do 14 mei 2009, 13:06

### Politie ontdekt grote fraude met vaarbewijzen

ROTTERDAM - Twee medewerkers van de ANWB en een 26-jarige man uit Bergschenhoek hebben vermoedelijk tientallen valse vaarbewijzen verkocht. Ze verkochten de bewijzen onder meer in uitgaansgelegenen en vroegen daar tussen de 125 en 1000 euro voor. Dertien mensen hebben bekend de vervalste papieren te hebben gekocht.

De twee aangehouden medewerkers van de ANWB, een 35-jarige en 49-jarige vrouw uit Den Haag, zijn inmiddels ontslagen. De kopers kregen van hen een echt vaarbewijs in handen zonder daarvoor een examen te hebben afgelegd. „Deze zijn dus niet van echt te onderscheiden”, aldus André Vervooren, hoofd van de Zeehavenpolitie in Rotterdam donderdag. De fraude heeft waarschijnlijk jaren geduurd.

De politie kwam de fraude op het spoor tijdens een ander onderzoek. Een gelukstreffer, noemde Vervooren het. De politie heeft tientallen vermoedelijk vals verkregen vaarbewijzen in beslag genomen. Vervooren sluit niet uit dat nog meer valse bewijzen in omloop zijn. Dat zal nader onderzoek moeten uitwijzen.

In maart en april zijn circa tachtig mensen uitgenodigd op politiebureaus in onder meer Amsterdam, Maarssen, Nijmegen, Den Haag en Rotterdam. Dertien personen bleken een geldig vaarbewijs te hebben. De mensen die ontkennen, moeten zich later voor de rechter verantwoorden.

Om een vaarbewijs te bemachtigen, moet een theoretisch examen worden afgelegd. Schippers hebben het papiertje nodig als hun schip langer is dan 15 meter.

<sup>7</sup> Een trendoverzicht is een overzicht over een bepaalde periode van ontwikkelingen op het gebied van criminaliteit, openbare orde en overlast. Het overzicht verschaft inzicht of er iets aan de hand is door bijvoorbeeld een opsomming van feiten of gegevens door deze in chronologische volgorde te plaatsen. Dit kan een inhoudelijke beschrijvingen zijn of samengevat zijn in een tabel of grafiek.

<sup>8</sup> Een trendanalyse zoomt in op een fenomeen en geeft informatie over wat er aan de hand is en wat de oorzaak is. De basis hiervan kan een trendoverzicht zijn.

### *Vijfde proces*

Binnen de RIO is de vraag of informatie een vijfde proces is, naast de in paragraaf 2.1 genoemde vier processen, onderwerp van gesprek. De één ziet informatie als een vijfde proces naast de vier processen. Anderen zien informatie als een verbindend en ondersteunend aan de vier processen, meer als smeerolie in de organisatie. Beiden worden door de gesprekspartners gezien als oplossing om het informatiebewustzijn van de executieve medewerkers te vergroten. In de beschrijving van de RIO staat dat de RIO een regionale dienst is ondersteunend en coördinerend aan het korps en niet als vijfde proces. En op dit moment is dat in de praktijk ook zo.

### *Informatiecoördinatie*

Uit documenten en interviews met gesprekspartners binnen de RIO blijkt dat bij de RIO informatiecoördinatie wordt gezien als het tot stand komen van een informatieproduct door het gebruik maken van alle essentiële (politie)informatie van de RIO en van het hele korps. Dit kan binnen de RIO maar ook in samenwerking met externe partners. De RIO heeft gekozen voor een specifiek sturingsconcept om de informatiecoördinatie tussen de eenheden van de RIO en tussen de RIO en portefeuillehouders binnen het korps beter te waarborgen. Er is gekozen voor een matrixorganisatie waarbij een hoofd van een eenheid als portefeuillehouder verantwoordelijk is voor een goede informatiecoördinatie per onderwerp zoals Antillianen, Persoonsgerichte Aanpak, Jeugd, etc. Het gaat dan om sturing vooraf zoals het maken van afspraken over het inwinnen van informatie maar ook over het structureren van de informatieprocessen die met elkaar verband houden en door alle RIO eenheden heenlopen.

## 8. Analyse

In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen, gestructureerd naar kernthema, zoals die in het onderzoek naar voren zijn gekomen, aan de hand van de theorie.

### 8.1. Regierollen

Zowel in netwerken als in ketens is geen sprake van hiërarchische sturing, maar van horizontale, samenwerkingsgerichte sturing. Omdat er in netwerken en ketens geen sprake is van hiërarchische sturing ziet men andere vormen van regie ontstaan. In de theorie van hoofdstuk 3 hebben we een viertal regierollen beschreven waarvan we er een aantal in de praktijk hebben geïdentificeerd.

#### *RIO*

Afhankelijk van het onderwerp, het gremium en de doelstelling heeft de RIO de regie of niet, zitten ze het overleg voor of zijn ze juist op de achtergrond aanwezig. De RIO is een grote speler in netwerken vanwege de beschikbaarheid over specifieke politie-informatie, daarom heeft ze vooral de regie op de informatiestroom. Ze heeft geen regie op de operaties. Daarnaast beschikt zij over analysecapaciteit die én de beschikking hebben over politie-informatie én toegang hebben tot wetenschappelijk onderzoek. In een aantal gevallen ligt de regie vast in een convenant. De RIO heeft een goede informatiepositie. Dit is niet bij alle partners aanwezig. Afhankelijk van het onderwerp en het doel van de samenwerking is het beter om niet in alle gevallen de regie te hebben als men ook de grootste speler in het netwerk is. Juist dan kan het verstandig zijn om een andere partner de regie te geven of te laten hebben zodat zeker is dat het doel van de samenwerking bereikt wordt en dat er niet alleen maar informatie gehaald wordt die relevant is voor de RIO. In sommige gevallen heeft de RIO niet direct een belang bij de samenwerking maar draagt de RIO bij aan maatschappelijk relevante doelstellingen. Dit ziet men bijvoorbeeld terug in het Regionale Informatie en Expertisecentrum. Het Regionale Informatie en Expertisecentrum is op dit moment een pilot. De regie is in handen van de kwartiermaker, een beleidsmedewerker van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. In bovenstaande komt de bronafhankelijkheid terug die Koppenjan en Klijn (2004) vermelden in de theorie over netwerkanalyse. De RIO is een gewilde partner in een samenwerkingsverband omdat zij over een groot deel van de bron beschikt en dit maakt ook weer dat zij realisatiemacht heeft. Zij kan iets op de agenda krijgen door de beschikking over de bron.

#### *Dirigistische regierol*

Bij één van de samenwerkingspartners, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, zien we vooral de dirigistische regierol. Een dirigistische regierol houdt in dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden ontleend aan de wettelijke rol die een organisatie heeft (gezagsrelaties). De Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst heeft die wettelijke rol en gezagsrelatie. Volgens de wet is de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst de opdrachtgever van de Regionale Inlichtingendienst. Vanuit de (wettelijke) rol die het Openbaar Ministerie heeft in Nederland zou je verwachten dat zij ook de regie heeft in de samenwerking met de RIO, maar uit interviews is naar voren gekomen dat de nadruk veel meer ligt op de inhoudsgerichte regierol. Conform de literatuur en de plaats van het Openbaar Ministerie in Nederland zou je de dirigistische regierol verwachten, maar het Openbaar Ministerie is in dit geval veel meer gericht op samenwerking.



### *Inhoudsgerichte regierol*

In andere samenwerkingsverbanden zien we de inhoudsgerichte regierol en hebben we geen andere regierollen kunnen identificeren. Alle samenwerkingsverbanden met de RIO zijn gebaseerd op convenanten. Zo ook het Expertisecentrum Haven. Daar zien we overigens dat alle actoren een grote mate van zelfstandigheid houden, met name daar waar het gaat om beschikbaarheid over systemen en de fysieke aanwezigheid bij het Expertisecentrum Haven. Ondanks dat is men zeer gericht op samenwerken en zijn alle actoren zeer betrokken.

### *Expertisecentrum Haven*

Strategische sturing van het Expertisecentrum Haven zou moeten plaatsvinden door het Havenoverleg. Echter, in de praktijk is hier nog niet veel uitvoering aan gegeven en blijven de verwachte resultaten uit. Er is binnen het Havenoverleg behoefte aan meer regie, met name daar waar het gaat om prioritering van onderwerpen waar naar gekeken gaat worden en waar het Expertisecentrum Haven mee aan de slag moet. Ook ten aanzien van de resultaten is behoefte aan meer sturing. Wel zien we binnen het Expertisecentrum Haven, een samenwerkingsverband waar je normaliter geen hiërarchische sturing zou aantreffen, dat deze sturing wel aanwezig is. De dagelijkse leiding van het samenwerkingsverband is in handen van de chef van het Expertisecentrum Haven, één van de medewerkers van de RIO. Dit is vastgelegd in het convenant.

## **8.2. Strategieën**

Om in netwerken bepaalde doelstellingen te halen is het van belang te weten welke strategieën de andere actoren erop nahouden ten opzichte van de eigen strategieën. Daarnaast is het belangrijk te weten welke strategieën gebruikt worden om tot samenwerking te komen. In de theorie hebben we twee soorten strategieën beschreven: één om tot een gemeenschappelijk referentiekader te komen en één om kennis te delen.

### *Gezamenlijke onderzoeksopdracht*

Bij het Expertisecentrum Haven zouden we voornamelijk de strategie gezamenlijke onderzoeksopdracht moeten zien, een strategie om te komen tot een gemeenschappelijk referentiekader. In het Havenoverleg zou de 'wat-vraag' geformuleerd moeten worden waar het Expertisecentrum mee aan de slag gaat (de hoe-vraag). Echter uit de interviews is gebleken dat de gezamenlijke onderzoeksopdracht niet echt duidelijk is en men onlangs is gestart met het benoemen van gemeenschappelijke thema's met als doel om vanuit die gemeenschappelijke thema's er één te kiezen om ermee aan de slag te gaan. Het thema Milieu/afval is hieruit naar voren gekomen.

### *Faciliterende strategie*

Bij het Expertisecentrum Haven zien we zoals in de literatuur genoemd een faciliterende strategie. Alle gesprekspartners geven aan dat de samenwerking van belang is om tot een gezamenlijke oplossing te komen. Bijna iedereen vindt deze samenwerking ook wenselijk en we zien dat ook bijna iedereen denkt aan de belangen van de ander.

### *Collaboratieve strategie*

Het gezamenlijk muteren in Basis Voorziening Opsporing vanuit de eigen systemen kan gezien worden als een vorm van collaboratieve strategie, met als doel een zo groot mogelijke gemeenschappelijke kennisbasis. Dit ziet men ook terug in de gezamenlijke pilot op het gebied van ICT. Door het gebruik van historische gegevens kijkt men of men ook tot andere inzichten, nieuwe

informatie zou zijn gekomen. In overeenstemming met de literatuur is men effectiever in het ontwikkelen in een samenwerking. Deze collaboratieve strategie versterkt het vermogen van de groep, gezamenlijk kan er doelmatiger en doeltreffender worden samengewerkt. Er kan grootschaliger worden gewerkt. De pilot is daar eveneens een voorbeeld van.

### *Competitieve strategie*

De douane laat kenmerken zien van een competitieve strategie. Door het bewust achterhouden van informatie deelt zij haar kennis selectief. Reden hiervoor is dat niet alle informatie opsporingsinformatie is. Hierdoor hebben zij macht om bepaalde acties/resultaten voor zichzelf te houden. Zij dienen hierdoor hun eigen belang. Zij is echter geen dominante partner.

## **8.3. Informatierelatie**

Als gevolg van het werken in netwerken en ketens ontstaat de behoefte aan uitwisseling van informatie. Het ontstaan van deze uitwisseling noemt men een informatierelatie. Zonder informatierelatie is er geen netwerk. Bij de start van samenwerkingen wordt hierin geïnvesteerd. Vertrouwen is hierbij een belangrijk onderwerp.

### *Vertrouwen*

Vertrouwen ziet iedereen als de basis voor samenwerking. Het is belangrijk elkaar op te zoeken en warme contacten te onderhouden. Fysiek bij elkaar zitten en niet maar af en toe. Blijven opzoeken en de tijd er voor nemen. Zowel bij interne en externe partners is er sprake van ruim voldoende vertrouwen om samen op te trekken en informatie uit te wisselen. In een aantal gevallen is dit vertrouwen vanuit de historie al aanwezig. Een voorbeeld van een historische samenwerking is het Openbaar Ministerie en Politie, zij maken deel uit van het driehoeksoverleg. Maar het kunnen ontstaan van informatierelaties en het kunnen uitwisselen van informatie is ook afhankelijk van wetten en convenanten. Denk hierbij aan de Wet Politie Gegevens die het al dan niet mogelijk maakt gegevens te verstrekken aan netwerkpartners. Van een goede informatierelatie is ook sprake omdat er vooral samenwerking is tussen opsporingsorganisaties of omdat men deel uitmaakt van dezelfde organisatie. Voorbeelden hiervan zijn de Nationale Recherche en de dienst Waterpolitie, zij zijn beiden onderdeel van het Korps Landelijke Politiediensten. Of de Douane en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, zij zijn beiden onderdeel van de Belastingdienst. En doordat men of deel uitmaakt van eenzelfde organisatie of een opsporingsorganisatie (cultuur) is er geen sprake van institutionele onzekerheid. De literatuur noemt zowel reputatie van de andere actoren als ervaringen uit het verleden met deze verschillende actoren als factoren die de ontwikkeling van vertrouwen in de samenwerking beïnvloeden (Koppenjan en Klijn, 2004). Ook zien we vooral het vertrouwen op basis van een emotionele band, dit is een vertrouwen dat in de loop van de tijd ontstaat (Child en Faulkner, 1998, in Goedee en Entken, 2006).

De cultuur binnen de RIO en het korps is gericht op intern. Hier geldt “delen, tenzij...”. Buiten het korps is dit vaak andersom: het gaat vooral om het halen van informatie en niet om te brengen. Dit zou andersom moeten zijn: “delen, tenzij...”, met inachtneming van juridische (on)mogelijkheden. Onder andere selectiebeleid is een middel om dit te veranderen/beïnvloeden (externen aannemen).

De informatie-uitwisseling is heel divers. Er zijn veel systemen die worden gebruikt voor het uitwisselen en delen van informatie. Er is een veelheid aan systemen en dat is lastig voor de politie. De meeste systemen corresponderen niet met elkaar en dienen apart geraadpleegd te worden.

In de literatuur wordt ook aangegeven dat vertrouwen de basisconditie is voor de vorming en het voortbestaan van een netwerk (Van Duivenboden et al in Lips, 2005). Dit zien we vooral terug in het Expertisecentrum Haven. Zo is het Expertisecentrum Haven door de jaren heen meerdere malen van 'eigenaar' gewisseld en vonden er wisselingen in de leiding plaats. Maar partners en medewerkers bleven het vertrouwen houden in een goede samenwerking, dus in het voortbestaan van het Expertisecentrum Haven. De wisselingen zorgden er voor dat de medewerkers iedere keer opnieuw de relatie met de leidinggevende dienden op te bouwen.

Vertrouwen ontstaat in een proces (Ten Bruin en Heuvelhof, 2007). Men leert elkaar en elkaars belangen kennen. Zo ontstaan innovatie en kennisuitwisseling. Dit zien wij ook terug in het Expertisecentrum Haven door het starten van de pilot met historische gegevens. Dit is een nieuwe ontwikkeling binnen het Expertisecentrum Haven.

#### **8.4. Organisatiegrenzen**

Het delen van informatie leidt tot het verleggen van organisatiegrenzen wat onzekerheid tot gevolg heeft. Denk bijvoorbeeld aan de angst van organisaties om autonomie en/of macht te verliezen. Het gebruik van informatie- en communicatietechnologie kan deze onzekerheid verminderen of omgekeerd.

##### ***RIO***

Bij de RIO zie je heel sterk dat zij, door hun bestaansrecht, in het bezit zijn van specifieke informatie. Dit geeft macht.

Binnen het korps is het uitgangspunt van de RIO 'delen, tenzij...'. Buiten het korps, dus over de grenzen van de politie heen, wordt door de RIO informatie gedeeld met andere partners, maar is er vooral sprake van informatie halen en minder van informatie brengen. De onzekerheid van het delen van informatie over de organisatiegrens heen bestaat voornamelijk uit de onzekerheid over wat de andere organisatie met de informatie gaat doen en wat de gevolgen daarvan kunnen zijn.

##### ***Automatic Numberplate Recognition***

Bij het samenwerkingsverband Automatic Numberplate Recognition zien we dat één van de samenwerkingspartners niet haar informatie wil delen op de manier waarop het is afgesproken. Zij wil haar gegevens liever niet leveren maar wil dat er gebruik gemaakt wordt van haar systeem. Dit lijkt erop dat zij bang is om de macht over haar informatie te verliezen.

##### ***Rationele model***

Grenzen van de organisaties worden ook mede bepaald door wet- en regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn de Wet Politie Gegevens, de privacywet voor de uitvoering van de politietaak. Verzamelen en ontvangen van politiegegevens of het verwerken hiervan is niet zomaar toegestaan (art 8 en 20 Wet Politie Gegevens) en de nieuwe Douanewet (oude is vervallen per 1-8-2008 en per die datum vervangen door de Algemene Douanewet). Bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst is er geen sprake van verlegging van grenzen. Informatie (need to know) wordt wel gedeeld door middel van een specifiek afgebakend en beveiligd systeem met de Regionale Inlichtingendienst. Maar de informatie waarover de Regionale Inlichtingendienst beschikt wordt gescheiden (dit is een wettelijk uitgangspunt) gearchiveerd van de informatie waarover de RIO beschikt en eigenaar van is. Dit is zo geregeld in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten 2002, artikel 60. Hier ziet men de

kenmerken van het rationele model: taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn wettelijk vastgelegd.

### *Expertisecentrum Haven*

Binnen het Expertisecentrum Haven zie je dat er gebruik gemaakt wordt van een gezamenlijk informatiesysteem (Basis Voorziening Opsporing) waar iedere partner zijn gegevens in muteert. Iedereen heeft op deze manier toegang tot dezelfde informatie. Transparant en gecontroleerd. Dit zijn kenmerken van het culturele model voor samenwerking en vertrouwen. Men deelt informatie over de grenzen van de eigen organisatie heen (= grensvervaging), maar de macht over de informatie raakt men niet kwijt daar men te allen tijde eigenaar blijft van zijn informatie en er toestemming van de eigenaar van de informatie nodig is om te mogen delen en gebruiken. Door het samenbrengen van organisaties onder één dak zie je een omgeving, een werkgemeenschap, ontstaan buiten de eigen organisaties, met andere waarden en normen. Goede communicatie is hier van groot belang. Maar je ziet ook wrijving ontstaan doordat de diverse organisaties er verschillende arbeidsvoorwaarden op na houden. Zo krijgt de ene actor in het Expertisecentrum Haven wel reiskosten conform dienstreizen uitbetaald voor de reis naar Rotterdam en de ander niet. Ook komt het voor dat actoren met een zelfde soort functie-inhoud, anders ingeschaald zijn en dus anders betaald worden terwijl ze (bijna) hetzelfde werk doen bij het Expertisecentrum Haven. Maar het gaat niet alleen om arbeidsvoorwaarden, maar ook om vrijheid bij de uitoefening van de werkzaamheden.

### *Politiek model*

Het Havenoverleg is te zien als een politiek model. Het overleg is een arena van partijen met belangen en ongelijke verdeling van machtsbronnen. Hierdoor ontstaat onzekerheid en afhankelijkheid. Het Havenoverleg is afhankelijk van het Expertisecentrum Haven. Als ‘sluis’ of poortwachter van het overleg kan het Expertisecentrum Haven gezien worden. Zij voorzien het Havenoverleg van informatie, voornamelijk door middel van de criminaliteitsbeeldanalyses met trends die tot een bepaald inzicht leiden. Door het goed duiden van deze analyses kan het Expertisecentrum Haven de inhoudelijke onzekerheid die in netwerken of samenwerkingsverbanden ontstaat verkleinen.

## **8.5. Keteninformatisering en -management**

Keteninformatisering en –management betekent het managen van verbindingen ofwel de ruilrelaties die ontstaan tussen organisaties die tot een gezamenlijke actie willen komen. Keteninformatisering gaat voornamelijk om de uitwisseling van informatie tussen de samenwerkingspartners in de keten waardoor er gebruik gemaakt kan worden van de gegevens van elkaar. Het managen hiervan is er op gericht de partners op een zodanig manier te laten samenwerken en zodanig op elkaar af te stemmen dat het resultaat optimaal is.

### *RIO*

Bij de RIO zien we dat tussen het Openbaar Ministerie en de RIO deze ruilrelaties plaatsvinden. Zij werken dan ook samen in de keten, zoals de strafrechtketen. En binnen de Onderzoek en Analyse Eenheid van de RIO gaat deze relatie sinds kort nog een stapje verder. Het Openbaar Ministerie en de Onderzoek en Analyse Eenheid hebben frequent, gezamenlijk overleg over onderzoeken en onderzoeksrichtingen. En zij stellen samen de onderwerpen (speerpunten) vast voor 2010. Zij proberen op deze manier te denken in het belang van de andere partij.

### *Havenoverleg*

Bij het Havenoverleg komen we deze keteninformatisering en -management niet tegen. De samenwerking is vooral in horizontaal verband. Hier komt meer het spelmanagement van pas (Koppenjan en Klijn, 2004). Sturen op de inhoud en het spel is hier van toepassing.

### *Expertisecentrum Haven*

Er is een chef, een medewerker van de RIO, aangesteld voor het managen van de samenwerking. Hij is bepalend voor het vormgeven, het onderhouden en het verbeteren van de onderlinge afstemming (informatieuitwisseling) en de relatie tussen de partners en de medewerkers van de partners onderling. Ook draagt hij zorg voor het oplossen van eventuele conflicten.

Door het gebruik van het gemeenschappelijk informatiesysteem, het daardoor uitwisselen van de gegevens, de toegang van een ieder tot die informatie, het analyseren van informatie door het maken van analyses en weegdocumenten en uiteindelijk het veredelen van die gezamenlijke informatie komt men tot een gezamenlijke actie. Doordat er in het gemeenschappelijk systeem BVO wordt gemuteerd is de informatie tijdiger en vollediger en hiermee worden de onzekerheden en transactiekosten gereduceerd.

De indicatoren voor keteninformatisering en –management zoals vermeld in paragraaf 4.2 bij de operationalisering hebben wij allen aangetroffen. Iedere actor, die we geïnterviewd hebben, gaf aan dat er voldoende vertrouwen was om informatie uit te wisselen. Ook hebben wij verschillende overlegvormen aangetroffen zoals de briefing en werkoverleg. En zoals hierboven al vermeld is er sprake van een gedeeld systeem en de laatste indicator is het covenant wat we hebben aangetroffen.

## **8.6. Informatiesturing**

Informatiesturing is het sturen met informatie om tot resultaten te komen. Maar informatiesturing is ook het sturen op de informatieverzameling.

### *RIO*

Door de introductie van Informatie Gestuurde Politie ligt de nadruk op informatie en de activiteiten rondom dat proces. De politie heeft dit vertaald naar een aantal sturingselementen: sturingsmodel, analyseproducten, projectvoorbereiding, briefing en debriefing, restinformatie en informatieorganisatie. De RIO is zo een informatieorganisatie. In 2000 ging het korps Rotterdam Rijnmond al over op informatiegestuurd werken van waaruit in 2004 de RIO werd opgericht. In 2005 kwam de visienota 'Politie in ontwikkeling'. Informatiegestuurd werken kwam naar voren als één van de gebieden die men wilde doorontwikkelen.

In de theorie gaat het bij sturing op throughput om de processen, de activiteiten er omheen en hoe je het resultaat bereikt dat je voor ogen hebt. Het resultaat is dan ook meteen de output waarop gestuurd kan worden. Bij de RIO wordt het stroomlijnen en borgen van informatieprocessen ondermeer belegd bij thematische informatiemakelaars. Het resultaat dat bereikt wordt zijn trendanalyses, de jaarkalender en de actualiteitsscan, opgesteld door de strategisch analisten. En met deze resultaten kan actie worden ondernomen; dit is het sturen met informatie.

Naast het sturen met informatie komt men bij de RIO in de verschillende samenwerkingsverbanden ook het sturen op de afhankelijkheidsrelaties tussen de organisaties tegen. Bij deze samenwerkingsverbanden worden bewust organisaties bij elkaar gebracht die bij de aanpak van het

probleem belang hebben. Belangrijk hierbij zijn de informatie en de ICT. De betrokken organisaties zijn afhankelijk van elkaars informatie, de informatie die geleverd wordt, de organisatie met de meeste informatie, de informatieverwerkingscapaciteit en de manier waarop de informatie wordt uitgewisseld. Dit wordt altijd vastgelegd in een convenant, de vooraf vastgelegde spelregels.

### *Expertisecentrum Haven*

Als indicator voor informatiegestuurd werken hebben we bij het Expertisecentrum Haven een convenant aangetroffen.

Maar informatiesturing ziet men op verschillende manieren (eigenlijk alle manieren die in de theorie onderscheiden worden) terugkomen. Binnen het Expertisecentrum Haven wordt er gestuurd op input, op throughput, op output, op de afhankelijkheidsrelaties tussen de organisaties, mét informatie en er is sprake van sturing op het gericht verzamelen van gegevens. Dit laatste gebeurt door de ‘wat-vraag’ vanuit het Havenoverleg. Nu Milieu/Afval is gekozen als één van de prioriteiten kan men gericht informatie verzamelen. Bij het sturen op input zien we het gebruik van een gezamenlijk mutatiesysteem als sturingsinstrument.

Sturen met informatie om tot resultaten te komen is het actief sturen met de (strategische) analyses die opgesteld worden. Al zouden deze in sommige gevallen beter geduid kunnen worden zoals we hebben gezien in het voorbeeld van de analyse van de koperdiefstallen. Ook moet duidelijk zijn welke (strategische) analyses worden opgesteld of welke analyses niet meer opgesteld worden, zoals de criminaliteitsbeeldanalyse. Een analyse is erg belangrijk voor het Havenoverleg, omdat hier nieuwe projectvoorstellen uit komen die weer uitmonden in onderzoeken. Dit is het sturen op de output, de output van het Expertisecentrum Haven.

## 9. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag uit paragraaf 1.3: *Op welke wijze werkt de RIO samen in netwerken en ketens, komt dit overeen met de missie, de visie en het jaarplan van de RIO en is verbetering nodig?* Maar we beginnen met het beantwoorden van de deelvragen die zijn geformuleerd bij deze centrale onderzoeksvraag.

### 9.1. Beantwoording van de deelvragen

- ***Wat is de taak en de plaats van de RIO binnen het korps?***

De RIO is één van de 4 regionale diensten van de Politie Rotterdam-Rijnmond. De taak van de RIO bestaat enerzijds uit het ondersteunen en coördineren van informatieprocessen binnen het korps en tussen het korps en externe partners. Anderzijds heeft de RIO tot taak zelfstandig informatie te genereren.

Wij concluderen dat de RIO door partners van buiten de regio Rotterdam niet altijd als een onderdeel van het korps gezien wordt. In de meeste gevallen wordt de RIO door hen gezien als hét korps Rotterdam-Rijnmond en niet als een onderdeel hiervan, met een eigen missie en visie. Partners van binnen de regio Rotterdam, maken wel onderscheid tussen het korps en de RIO als onderdeel van het korps. Voornaamste reden hiervoor is dat zij bekend zijn met en zicht hebben op de structuur van het korps.

Verder concluderen wij dat er binnen het korps verschil van mening bestaat over plaats van de RIO binnen het korps. De één ziet het als een vijfde proces, wat een herinrichting betekent omdat daardoor de structuur van districten aangepast wordt. De ander ziet de RIO als een dienst, zoals het nu beschreven staat en ingericht is.

Wanneer men de verdieping maakt naar het Expertisecentrum Haven, een samenwerkingsverband gesitueerd binnen de RIO, wordt het Expertisecentrum Haven in een groot aantal gevallen, zowel door interne als externe partners, (nog steeds) gezien als een onderdeel van de Zeehavenpolitie. Dit komt mede doordat het Expertisecentrum Haven van 2005 tot 2007 hoorde bij de Zeehavenpolitie. Voor die tijd was er sprake van een intensieve samenwerking met de Zeehavenpolitie en werd het Expertisecentrum Haven vaak in één adem genoemd met de Zeehavenpolitie. Na de overdracht van het Expertisecentrum Haven aan de RIO in 2007 was het tot 2008 gehuisvest in het (herkenbare) pand van de Zeehavenpolitie.

- ***Wie zijn de interne en externe samenwerkingspartners van de RIO? En wat is hun onderlinge relatie?***

#### ***Interne en externe samenwerkingspartners***

Hieronder staan alle actoren die deel uitmaken van netwerken waar de RIO in samenwerkt. Vet gedrukt staan alle organisaties waar een interview heeft plaatsgevonden. Een omschrijving van het doel van de betreffende organisatie en hun doel in de samenwerking, waarvan zij deel uit maken staat in hoofdstuk 5 en 6.

### *Extern*

**Openbaar Ministerie, Douane, Gemeente Rotterdam, Rijksdienst voor Wegverkeer, Belastingdienst, Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en Economische Controle Dienst, Gemeentelijke gezondheidsdienst, Centraal Justitieel Incasso Bureau, Korps Landelijke Politiediensten (Dienst Waterpolitie en de Nationale Recherche), Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, Koninklijke Marechaussee, Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Havenbedrijf Rotterdam N.V., Reclassering, Dienst Justitiele Inrichtingen en DCMR Milieudienst Rijnmond.**

### *Intern RIO*

**Onderzoek en Analyse Eenheid, Regionale Inlichtingendienst, Criminele Inlichtingen Dienst, Infodesk en Bureau Veiligheidsonderzoeken**

### *Intern korps*

**Zeehavenpolitie, Regionale Recherche Dienst, Beleids- en Bestuurszaken, Verkeerspolitie, Andere diensten en districten van het korps Rotterdam Rijnmond.**

### *Relatie*

Sommige onderlinge relaties zijn historisch, bijvoorbeeld het driehoeksoverleg tussen het Openbaar Ministerie, het Openbaar Bestuur en de politie. Andere relaties zijn ontstaan door samenwerking tussen opsporingsorganisaties of omdat men deel uitmaakt van dezelfde organisatie. Voorbeelden hiervan zijn de Nationale Recherche en de dienst Waterpolitie, zij zijn beiden onderdeel van het Korps Landelijke Politiediensten. Of de Douane en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, zij zijn beiden onderdeel van de Belastingdienst.

De relatie met de RIO is ontstaan omdat de RIO dé informatie-organisatie is. Zij bezit een kennisbank en beschikt over politie-specifieke informatie gecombineerd met toegang tot wetenschappelijk onderzoek. Hierdoor is zij een interessante samenwerkingspartner en derhalve maakt zij deel uit van de diverse samenwerkingsverbanden. Ook beschikt de RIO over strategische en operationeel/tactische analysecapaciteit, die bij de meeste samenwerkingspartners ontbreekt. Dit alles maakt dat de RIO een grote toegevoegde waarde heeft voor samenwerkingsverbanden.

De ‘gedwongen’ relatie tussen de samenwerkingspartners van het Expertisecentrum Haven is ontstaan naar aanleiding van de strategienota van de Procureurs-Generaal. In de Rotterdamse haven was de informatie in het bezit van de diverse aanwezige opsporingsdiensten in de haven. Na het ontstaan van het Expertisecentrum Haven is men begonnen met het krijgen van een centraal beeld van de opsporingsonderzoeken en het opbouwen van kennis en expertise op gezamenlijke havengerelateerde thema’s. Er is sprake van een goede relatie tussen alle samenwerkingspartners in het Expertisecentrum Haven. Dit komt onder andere doordat, met uitzondering van de Douane, alle partners opsporingsdiensten zijn die min of meer deel uit maken van een zelfde soort organisatie. Maar ook omdat er vertrouwen bestaat tussen de actoren in het Expertisecentrum Haven.



- *Wat is de rol van de RIO in samenwerkingsverbanden?*

### *RIO*

In de missie en visie van de RIO wordt beschreven dat de RIO in het informatieproces binnen het korps en in samenwerkingsverbanden een ondersteunende en coördinerende rol heeft. Echter, in- en externe gesprekspartners zijn van mening dat de RIO meer de regie zou moeten nemen in samenwerkingsverbanden. Wij concluderen dat deze mening enerzijds gebaseerd is op het feit dat de RIO vaak de grootste speler is in een samenwerkingsverband. Anderzijds bepaalt de RIO, door haar strategische analyses, vaak de onderzoeksrichting. Er bestaat dus een verschillende opvatting over de rol van de RIO in samenwerkingsverbanden. Bij de RIO zelf kiest men er bewust voor om in bepaalde situaties wel de regie te hebben en in andere situaties niet. Dit is afhankelijk van het doel van de samenwerking. Maar juist vanwege het feit dat de RIO vaak de grootste speler is, kiest zij er ook bewust voor juist geen regierol op zich te nemen.

### *Expertisecentrum Haven*

Het Expertisecentrum Haven is een samenwerkingsverband waar volgens de literatuur hiërarchische sturing niet bij past. De volledige netwerkdynamiek past niet op het Expertisecentrum Haven maar wij concluderen echter dat er wel hiërarchische sturing aanwezig is in de vorm van management van het samenwerkingsverband. De dagelijkse leiding is namelijk in handen van de chef van het Expertisecentrum Haven, een medewerker van de RIO, zoals is vastgelegd in het convenant. Hij heeft deze rol, het wordt van hem verwacht, maar hij mag deze rol wel meer naar zich toe trekken.

- *Wat verwachten de samenwerkingspartners van de RIO?*

### *RIO*

Wij concluderen dat de diverse samenwerkingspartners verschillende dingen verwachten van de RIO. Rode draad is toch wel dat zij van de RIO verwachten dat er voldoende analysecapaciteit en analyses beschikbaar worden gesteld. Reden hiervoor is dat de meeste samenwerkingspartners zelf niet over deze capaciteit beschikken en niet in staat zijn (strategische) analyses te maken.

Daarnaast is gebleken dat men vooral (meer) sturing en regie verwacht van de RIO, omdat er in de meeste samenwerkingsverbanden geen sprake is van hiërarchische sturing of omdat het juist is vastgelegd in een convenant, zoals bij het Expertisecentrum Haven. Naast dat RIO vaak de grootste speler is in een samenwerking, zijn partners van mening dat de RIO de specialist is op het gebied van informatie. Ook dit relateert men onder andere aan de analysecapaciteit. De RIO is in staat om informatie te bundelen, om dwarsverbanden te zien, de informatie te veredelen en te delen. Partners zijn van mening dat diegene die de informatie en het onderwerp bezit ook de regie moet hebben.

Meerdere gesprekspartners binnen het korps geven aan dat zij van de RIO verwachten dat zij medewerkers meer informatiebewust maakt. De illustratie in paragraaf 7.5. over fraude met vaarbewijzen is een voorbeeld van het niet informatiebewust zijn. Informatie staat nooit op zich zelf en dient niet één doel.

Uit documentenstudie en interviews met zowel interne als externe gesprekspartners van de RIO leiden wij af dat van de RIO de rol van adviseur meer verwacht wordt. Advies aan interne en externe samenwerkingspartners, op het gebied van het bepalen van de onderzoeksrichting en op het gebied van het gebruik van informatie.

### *Expertisecentrum Haven*

De verwachtingen zoals hierboven beschreven voor de RIO gelden ook voor Expertisecentrum Haven. Specifiek wordt het volgende van het Expertisecentrum Haven verwacht:

Eén van de gesprekspartners geeft aan dat hij meer actief relatiebeheer verwacht. Door de wisseling van leidinggevenden bij het Expertisecentrum Haven is de informatiewisseling met deze partner, die overigens geen deel uit maakt van het convenant, zo goed als tot stilstand gekomen. Er wordt geen contact met hen gezocht via het Expertisecentrum Haven, terwijl voorheen gebleken is dat de contacten zinvol zijn. Gesprekspartners van het Openbaar Ministerie hebben aangegeven ook meer investering in de relatie met het Openbaar Ministerie te verwachten van de RIO. Tussen de Onderzoek en Analyse Eenheid van de RIO en het Openbaar Ministerie en de Onderzoek en Analyse Eenheid zien we die beweging inmiddels ontstaan. Zij hebben frequent, gezamenlijk overleg over onderzoek(srichtingen) en zij stellen samen de thema's (speerpunten) vast voor 2010.

Verder verwachten partners van de RIO dat zij er voor zorgt dat het team van het Expertisecentrum Haven goed loopt. Conform het convenant ligt de leiding van het Expertisecentrum Haven bij de RIO in de persoon van de chef van het Expertisecentrum Haven. Er wordt dan ook verwacht dat hij meer de regie neemt en sturing geeft aan de medewerkers van het Expertisecentrum Haven.

- ***Hoe zien de informatierelaties er uit? Op welke wijze vindt informatie-uitwisseling tussen de samenwerkingspartners plaats en zijn hier knelpunten te benoemen?***

### *Informatierelaties*

We stellen vast dat er verschillende vormen van informatierelaties zijn binnen de RIO als bij het Expertisecentrum Haven.

### *RIO*

Een informatierelatie ontstaat door het uitwisselen van informatie. Deze informatie-uitwisseling tussen samenwerkingspartners en de RIO zien we in de geïdentificeerde netwerken en het samenwerkingsverband. De indicatoren van een informatierelatie die we hebben aangetroffen zijn de aanwezigheid van een convenant en het daadwerkelijk uitwisselen van informatie. De informatie-uitwisseling wordt ondersteund door ICT-applicaties.

Binnen de RIO is de Infodesk het informatieknooppunt (een loket). Daarbij fungeert de Infodesk als een continu beschikbaar operationeel informatieloket en informatieknooppunt van het korps.

### *Expertisecentrum Haven*

Het Expertisecentrum Haven is één van de geïdentificeerde netwerken waar informatie-uitwisseling plaats vindt. Het Expertisecentrum Haven is onderdeel van Infodesk, het informatieknooppunt van het korps. De Haven wordt gezien als transportknooppunt. Voor een

compleet overzicht van plaatsen waar het Expertisecentrum Haven informatie uitwisselt, de arena's, verwijzen wij naar paragraaf 7.4.. Zoals blijkt uit die paragraaf neemt het Expertisecentrum Haven deel aan vele overleggen. Op deze manier raakt het Expertisecentrum geïnformeerd en het stelt hen in staat hun informatie delen. Dit mag je van een informatieknooppunt verwachten. Verder vindt informatie-uitwisseling plaats in het gedeelde systeem, waardoor het uitwisselen van gegevens, de toegang van een ieder tot die informatie en uiteindelijk het veredelen van die gezamenlijke informatie door het maken van analyses en weegdocumenten tot een gezamenlijke actie leidt. Doordat er in het gemeenschappelijk systeem wordt gemuteerd is de informatie tijdiger en vollediger.

### *Knelpunten*

We hebben diverse knelpunten gevonden met betrekking tot het uitwisselen van informatie binnen de RIO en het Expertisecentrum Haven.

#### *RIO*

Uit de interviews is gebleken dat er tussen de eenheden van de RIO nog te veel schotten bestaan. Dit belemmert de uitwisseling van informatie. Verder moeten de medewerkers van de RIO veel systemen doorworstelen om aan bruikbare informatie te komen die zij vervolgens kunnen delen.

Een ander, belangrijk knelpunt dat we op dit gebied zijn tegengekomen is het gebrek aan informatiebewustzijn bij de medewerkers van de RIO en binnen het hele korps. Je bent hiervoor afhankelijk van de menselijke factor. Veel informatie zit in het hoofd en blijft in het hoofd van de (executieve) medewerkers, terwijl het zo belangrijk is om alle informatie te delen en te muteren in systemen. Dit zagen we heel mooi terug in het voorbeeld dat is gegeven over de fraude met vaarbewijzen. De RIO zou, gezien haar taak en positie in het korps, de aangewezen zijn om hiermee aan de slag te gaan.

#### *Expertisecentrum Haven*

Binnen het Expertisecentrum Haven is de aan-/afwezigheid van partners een knelpunt. Niet iedereen is altijd aanwezig en daardoor raakt iemand niet volledig geïnformeerd of kunnen partners niet geïnformeerd worden door de ontbrekende partner. Ook de vele overleggen zorgen er voor dat een aantal functionarissen van het Expertisecentrum Haven vaak afwezig is. Verder is gebleken dat één organisatie weinig aanwezig is en zij levert iedere keer andere medewerkers. Dit is een knelpunt in de continuïteit van de informatievoorziening, maar ook voor het vertrouwen om informatie uit te kunnen/willen wisselen.

Gebleken is dat, in tegenstelling tot de literatuur, de samenwerkingspartners niet bang zijn om hun autonomie en onafhankelijkheid te verliezen door het uitwisselen van informatie. Dit komt voornamelijk door het feit dat men eigenaar blijft van de eigen informatie.

Het kunnen ontstaan van informatierelaties en het kunnen uitwisselen van informatie is ook afhankelijk van wetten en besluiten. Dit zien we onder andere als gevolg van de Wet Politie Gegevens. Deze wet maakt het lastiger om informatie uit te wisselen met samenwerkingspartners. Alleen wanneer er afspraken zijn vastgelegd over informatie-uitwisseling in een convenant, blijkt deze drempel er nauwelijks te zijn. Dit zien we ook bij het Expertisecentrum Haven.

Binnen het Expertisecentrum Haven wordt gebruik gemaakt van een gezamenlijk informatiesysteem waar iedere partner zijn gegevens in muteert. Er hoeft dus niet, zoals binnen de RIO het geval is, een veelheid aan systemen doorgeworsteld te worden. Echter, niet alle actoren hebben toegang tot hun eigen systeem bij Expertisecentrum Haven of vergeten informatie in het gezamenlijke systeem te muteren. Hierdoor blijft de informatie-uitwisseling onvolledig.

## 9.2. Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

Naar aanleiding van ons onderzoek en de beantwoording van de deelvragen zijn wij in staat een antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag. Deze onderzoeksvraag luidt: *Op welke wijze werkt de RIO samen in netwerken en ketens, komt dit overeen met de missie, de visie en het jaarplan van de RIO en is verbetering nodig?*

Uit ons onderzoek is gebleken dat de RIO niet een vaste wijze hanteert om samen te werken. Eén en ander is afhankelijk van de doelstelling van de samenwerking, het gremium en het onderwerp van de samenwerking. Dit bepaalt of zij de regie in een samenwerking neemt of dat zij dit juist bewust aan een ander overlaat. Samenwerkingspartners zijn van mening dat de RIO de regie in samenwerkingsverbanden naar zich toe moet trekken onder andere vanwege het feit dat de RIO vaak de grootste speler is en een goede informatiepositie heeft.

Kijkend naar de missie, de visie en het jaarplan van de RIO dan zien wij een contradictie: het jaarplan noemt een aantal speerpunten voor 2008 en 2009 zoals positionering en partnergerichtheid. Men spreekt zelfs over “voor op de bok” gaan in landelijke ontwikkelingen, terwijl de missie en de visie van de RIO aangeven dat zij vooral ondersteunend en coördinerend is ten behoeve van het operationele proces, de vier hoofdprocessen en tactische en strategische besluitvorming van het korps. Verder is er volgens ons sprake van een opeenstapeling van speerpunten, wat verwarrend kan zijn.

In de aanbevelingen staan een aantal suggesties voor verbetering. Maar één en ander is geheel afhankelijk van wat de RIO wil: conform het inrichtingsplan is de RIO ondersteunend en coördinerend aan het korps. Of wil men zich meer extern en in samenwerkingsverbanden profileren en/of de regie nemen. In het volgende hoofdstuk doen wij een aanbeveling voor de RIO met betrekking tot dit punt.

## 10. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk doen we aanbevelingen voor zowel de RIO, het Havenoverleg als het Expertisecentrum Haven. Een aantal van deze aanbevelingen zijn ons aangereikt door geïnterviewden.

### *RIO*

#### *Rol van de RIO*

Wij adviseren om binnen de RIO te bespreken hoe je als organisatie met regie en coördinatie binnen het Expertisecentrum Haven en andere samenwerkingsverbanden om wil gaan. Op dit moment is er sprake van een contradictie tussen missie, visie en jaarplan met betrekking tot deze onderwerpen. Ten tijde van het schrijven van het Inrichtingsplan van de RIO was men zich nog onvoldoende bewust van het ontstaan van de netwerksamenleving. Derhalve dient er een update te komen van de taak, rol, etc. van de RIO om hier bij aan te sluiten. Bepaal opnieuw duidelijk wat je met de RIO wil en wat haar rol is binnen en buiten het korps en leg dit vast. En bepaal of je de RIO extern wil positioneren of voor een rol waarbij de RIO meer op de achtergrond aanwezig is. Voorkom hierbij een opeenstapeling van speerpunten, thema's en termen.

Wij zijn van mening dat de inhoudsgerichte rol het beste past bij de RIO, waarbij de nadruk ligt op samenwerken op basis van convenanten. Een kenmerk van deze regierol is dat verantwoordelijkheden worden afgeleid uit de specifieke plek die de organisatie inneemt in de samenwerking en niet uit gezagsrelatie. En de RIO neemt een dergelijke specifieke plek in doordat zij dé informatieorganisatie van het korps is. Dit is haar grote meerwaarde in samenwerkingsverbanden. Derhalve adviseren wij kenmerken van deze regierol toe te passen binnen de RIO en de missie, visie en het jaarplan hierop aan te passen.

Het bewust kiezen van en ook het handelen naar de regierol die gekozen wordt, maakt dat de RIO bewust is van haar rol en positie. Dit is een belangrijke voorwaarde om er een succes van te maken. Maar de rol moet niet van één kant gedefinieerd worden, dit kan alleen in relatie tot andere rollen. Er moet gekeken worden welke gevolgen het heeft voor het geheel. De som der delen is méér dan het geheel. Zodra de RIO heeft bepaald hoe zij om wil gaan met regie en coördinatie in samenwerkingverbanden kan dit uitgedragen worden (ook bij de introductie voor nieuwe medewerkers van de RIO) én kunnen de verwachtingen van samenwerkingspartners ten aanzien van de rol van de RIO gemanaged worden.

#### *Competenties medewerkers*

Bij de selectie van nieuwe medewerkers dient gelet te worden op de juiste competenties die niet alleen nodig zijn voor de functie, maar ook voor de RIO. Medewerkers dienen niet allemaal hetzelfde te zijn, maar dienen juist qua competenties complementair te zijn. Het zijn vertegenwoordigers, ambassadeurs van de organisatie. Ze moeten partnerbewust, zelfbewust, professioneel, assertief en georiënteerd zijn op de partners. Ook de houding van de medewerkers is belangrijk; “wie je bent maakt niet uit, je helpt de mensen”, het zogenaamde ‘Efteling-concept’<sup>9</sup> binnen de RIO. Verder is het belangrijk een goed geïntegreerd team van medewerkers te hebben. Relaties worden nu eenmaal gevormd door mensen en

<sup>9</sup> Iedere medewerker van de RIO volgt een tweedaagse training in de Efteling, waar thema's als vriendelijk, onafhankelijk en klantgericht centraal staan.

zijn van invloed op het succes van een samenwerking. Een vervolg geven aan de ‘Efteling-training’ verdient dan ook de aanbeveling.

### *Informatiebewustzijn verhogen*

Het informatiebewustzijn van de medewerkers aanwakkeren en verhogen door het belang van het goed verwerken van informatie als onderdeel van het uitoefenen van de functie van de medewerkers te laten zien aan de medewerkers. Een ieder, zowel op operationeel, tactisch als strategisch niveau moet zicht bewust zijn van de onderlinge afhankelijkheden en dat iedereen daar zijn bijdrage aan moet leveren. Anderen kunnen iets met jouw informatie. Dit geldt ook voor de restinformatie.

Een aanbeveling is om een team te vormen die aan de slag gaat met restinformatie uit onderzoeken. Maar het team gaat ook executieven benaderen, die dagelijks op straat lopen, en hen bevragen over informatie in hun hoofd en die zich niet in de systemen bevindt. Afhankelijk van de doelstelling en/of thema's van dit team wordt bepaald wie men benadert en welke onderzoeken bekeken zullen worden. Resultaten die het team behaalt worden uitgebreid gecommuniceerd en wellicht zelfs beloond (bijvoorbeeld taart voor de afdeling waar de restinformatie vandaan komt). Tevens kan men na verloop van tijd vaststellen waar (op welke plaats of waar in het proces) informatie ‘verloren’ gaat. Door middel van het trainen en/of coachen van medewerkers kan dit verbeterd worden. Ook kan er aan dit onderwerp gericht aandacht besteed worden bijvoorbeeld tijdens de introductie van nieuwe medewerkers.

### *Presentatie en communicatie*

Het is van belang dat analyses goed geduid worden. Het is tenslotte een document waar een projectvoorstel uit naar voren komt wat op zijn beurt weer leidt tot een onderzoek. Ook belangrijk is het presenteren van de uitkomsten van de onderzoeken en behaalde resultaten. Het resultaat is belangrijk en het motiveert medewerkers.

### *‘Prestatie contract’*

Het Expertisecentrum Haven levert de (strategische) analyses aan waarna het Havenoverleg een besluit neemt. Het Expertisecentrum Haven zou hier veel meer de regie over kunnen nemen door zelf meer de onderzoeken naar zich toe te trekken. Er zouden duidelijke afspraken gemaakt moeten worden bijvoorbeeld in de vorm van een ‘prestatiecontract’ met bijbehorende prestatie-indicatoren. Als duidelijk is waarop gestuurd moet worden, kan er ook gestuurd worden. Maar zorg ervoor dat het gezamenlijke meetbare indicatoren zijn. De indicatoren moeten er zijn om je te helpen.

En sluit met het ‘prestatie contract’ zoveel mogelijk aan op de organisatiedoelen van de betrokken actoren. Spreek duidelijke doelstellingen af. Een mooi voorbeeld hiervan is wat het Openbaar Ministerie en de Onderzoek en Analyse Eenheid van de RIO doen. Samen bepalen zij de thema's voor 2010. Zo staan de neuzen dezelfde kant en wordt de meerwaarde van de samenwerking nog groter.

### *Expertisecentrum Haven*

#### *Evaluatie*

Het is verstandig om in een langdurige, meerjarige samenwerking de samenwerking te evalueren, bijvoorbeeld jaarlijks of tweejaarlijks. Zo kunnen de partners vaststellen of er aan de verwachtingen en de doelstellingen wordt voldaan. Deze evaluatie verschaft inzicht in het verloop van de samenwerking, gaan we de goede kant op en is iedereen tevreden met de samenwerking? En er kan dan gekeken

worden naar de onderlinge verhoudingen. Mogelijkerwijs levert het aangrijpingspunten op te interveniëren in het proces van de samenwerking.

### *Management*

Het is en blijft van belang te investeren in de onderlinge relaties. De samenwerking is vastgelegd in een convenant, maar het zijn en blijven mensen die samenwerken. Het management moet er voor zorgen dat het een goed gesmeed team is en blijft. Dit kan onder andere door middel van een jaarlijkse themadag waar ieder partner vertegenwoordigd is.

### *Havenoverleg*

#### *Het sturen van het proces*

Daar er geen sprake is van hiërarchische sturing binnen het Havenoverleg zal er een goede coördinatie moeten zijn. Dit kan door middel van de volgende twee van de drie vormen van procesmanagement conform Koppenjan & Klijn (2004):

- Ontwerp van het proces. Dit kan door overeenstemming te bereiken over hoe het Havenoverleg in te richten. Het betreft de agenda, de condities, de participatie van partners, de rolverdeling tussen de partners, de besluitvorming en de communicatie naar het Expertisecentrum Haven. Zo komt men tot een goede coördinatie, aansturing van het Expertisecentrum Haven.
- Faciliteren van het proces binnen het Havenoverleg. Dit kan door het benoemen van een procesmanager. Deze procesmanager brengt en houdt de gang in het proces en draagt zorg voor de duurzaamheid van het overleg. Tot zijn verantwoordelijkheden horen niet: de inhoud en de voortgang van het proces.

### *Prioriteiten stellen*

Het thema Haven is heel breed. Belangrijk is om bijvoorbeeld per jaar een aantal thema's vast te stellen, waar naar gekeken zal worden voor het Expertisecentrum Haven. Om er voor te zorgen dat de samenwerking voor iedere samenwerkingspartner interessant is en voldoende resultaat oplevert, zal aangesloten moeten worden bij minimaal één thema (speerpunt) die elke organisatie geprioriteerd heeft binnen haar organisatie.

### *Aanbevelingen voor verder onderzoek*

In ons onderzoek hebben we binnen de casus RIO slechts één samenwerkingsverband onderzocht, het Expertisecentrum Haven. Ons advies is om de beelden die zijn ontstaan door dit onderzoek bij het samenwerkingsverband Expertisecentrum Haven en de bevindingen van dit onderzoek te bespreken in de overige samenwerkingsverbanden van de RIO. Dit onderzoek als een spiegel gebruiken: is het herkenbaar voor de overige samenwerkingsverbanden?

## Literatuur- en bronnenlijst

- Bekkers, 1998, *Grenzeloze overheid over informatisering en grensveranderingen in het openbaar bestuur*, Alpen aan den Rijn, Samsom
- Bovens, 't Hart en Van Twist, Rosenthal, 2001, *Openbaar bestuur, Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn, Kluwer
- De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007, *Management in netwerken, over veranderen in een multi-actorcontext*, Den Haag, Lemma
- De Bruin, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2002, *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*, Den Haag, Academic Service
- Duivenboden, Van Twist, Veldhuizen en In 't Veld, 2002, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht, Lemma
- Edwards en Schaap, 2000, *Vaardigheden in de publieke sector*, Bussum, Coutinho
- John Goedee en Arnoud Entken, 2006, *(ont)keten, implementeren van werken in ketens*, Den Haag, Uitgeverij Lemma BV
- Helsdingen, IJla en De Gier, Marjan, 2008, *Samenwerken in het ketenregieteam*, opdracht voor de module Sturing in de Publieke Sector van de Erasmus Universiteit Rotterdam
- Aletha Huisman, 2006, *Informatie Gestuurde Politie: De tijd en moeite waard?!*
- Hupe, P.L. ,2007, *Overheidsbeleid als politiek*, van Gorcum, Assen
- Hupe, P.L. en Klijn E.H, 1997, *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*, Utrecht, Sardes
- Edwin Kaats, Philip van Klaveren en Wilfrid Opheij, *Organiseren tussen organisaties: inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties*, 2005, Schiedam, Scriptum
- Koppenjan en Klijn, *Managing uncertainties in networks*, 2004, London, Routledge
- Nicolien Kop en Peter Klerks, *Doctrine intelligencegestuurd politiewerk*, versie 1.0, 2009, Den Haag, Politieacademie Lectoraat Recherchekundige
- Lips, Miriam, Bekkers, Victor, Zuurmond, Arre, 2005, *ICT en Openbaar bestuur, implicaties en uitdagingen van technologische toepassingen voor de overheid*, Utrecht, Lemma
- Politie in ontwikkeling, *visie op de politiefunctie*, mei 2005, Den Haag, NPI
- Politie Rotterdam-Rijnmond, *Convenant Expertisecentrum Haven*
- Politie Rotterdam-Rijnmond, 2002, *Inrichtingsplan Expertisecentrum Haven*



- Politie Rotterdam-Rijnmond, *Inrichtingsplan RIO 2005*
- Politie Rotterdam-Rijnmond, *Jaarplan RIO 2008*
- Politie Rotterdam-Rijnmond, *Jaarplan RIO 2009*
- Politie Rotterdam-Rijnmond, december 2006, *Notitie Infodesk Zeehavenpolitie/Expertisecentrum Havens*
- Politie Rotterdam-Rijnmond, 2002, *Strategienota kernteam Rotterdam-Rijnmond*
- Rhodes, R.A.W., 1997, *The new governance: governing without government. In: R.A.W. Rhodes. Understanding Governance: Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability. Buckingham (UK), Philadelphia (USA), Open University Press. P.44-60*  
Reader C-11 Sturing in de Publieke Sector
- Erik F Steketee, 2007, *Ketenregie, acteren en regisseren in publieke ketens*, Doetinchem, Reed Business BV
- Thiel, Sandra van, 2007, *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding*, Bussum, Coutinho
- Waakzaam tussen wijk en wereld, 2008, DB RHC.
- [www.politie.nl](http://www.politie.nl), geraadpleegd op 19 december 2008, 30 december 2008, 28 januari 2009, 23 juni 2009
- [www.politie-rijnmond.nl](http://www.politie-rijnmond.nl), geraadpleegd op 30 december 2008
- [www.respond.nl](http://www.respond.nl), geraadpleegd op 19 januari 2009
- <http://www.twynstragudde.com/pdf/Artikelen/Niet%20alleen%20centraliseren,%20maar%20ok%20samenwerken.pdf>, geraadpleegd op 15 februari 2009
- [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl), geraadpleegd op 23 juni 2009
- [www.om.nl](http://www.om.nl), geraadpleegd op 23 juni 2009
- [www.siod.nl](http://www.siod.nl), geraadpleegd op 23 juni 2009
- [www.aivd.nl](http://www.aivd.nl), geraadpleegd op 23 juni 2009
- [www.portofrotterdam.com](http://www.portofrotterdam.com), geraadpleegd op 23 juni 2009
- [www.rdw.nl](http://www.rdw.nl), geraadpleegd op 23 juni 2009
- [www.dcmr.nl](http://www.dcmr.nl), geraadpleegd op 28 juni 2009
- [www.politie.nl/korpsen](http://www.politie.nl/korpsen), geraadpleegd op 28 juni 2009
- [www.minbzk.nl](http://www.minbzk.nl), geraadpleegd op 28 juni 2009
- [www.ctivd.nl](http://www.ctivd.nl), geraadpleegd op 28 juni 2009

## Bijlage

### *Lijst van geïnterviewden*

Politie Rotterdam-Rijnmond	Diensthoofd RIO
Politie Rotterdam-Rijnmond	Plaatsvervangend Diensthoofd RIO
Politie Rotterdam-Rijnmond	Hoofd Regionale Inlichtingendienst
Politie Rotterdam-Rijnmond	Hoofd Onderzoek en Analyse Eenheid
Politie Rotterdam-Rijnmond	Plaatsvervangend hoofd Onderzoek en Analyse Eenheid
Politie Rotterdam-Rijnmond	Plaatsvervangend hoofd Infodesk
Politie Rotterdam-Rijnmond	Diensthoofd Zeehavenpolitie
Politie Rotterdam-Rijnmond	Chef Expertisecentrum Haven
Politie Rotterdam-Rijnmond	Thematisch Informatiemakelaar Expertisecentrum Haven
Douane	Teamleider
Havenbedrijf Rotterdam n.v.	Sectorcoördinator Crisisbeheersing & Port Security
Openbaar Ministerie	Teamhoofd Zware Criminaliteit
Openbaar Ministerie	Beleidsmedewerker/Criminoloog
Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	Relatiemanager
Korps Landelijke Politiediensten	Diensthoofd Waterpolitie
Korps Landelijke Politiediensten (NR)	Chef Inlichtingen
Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ECD)	Hoofd
Gemeente Rotterdam (RIEC)	Kwartiermaker
Algemene Inlichtingen/ en Veiligheidsdienst	Teamhoofd