

Scriptieonderzoek

Defensie en Politie – Hoe eendracht macht maakt in het veiligheidsdomein

Danique Beverdam
530612

Erasmus Universiteit Rotterdam
Governance en Management van Complexe Systemen



Inhoudsopgave

1. Introductie	3
1.1 Inleiding.....	3
1.2 Probleemstelling.....	3
1.3 Maatschappelijke relevantie.....	5
1.4 Wetenschappelijke relevantie	6
1.5 Leeswijzer.....	6
2. De theoretische verkenning van public-public partnerships	7
2.1 Achtergrond.....	7
2.2 Kenmerken van public-public partnerships.....	8
2.3 De beoogde effecten van public-public partnerships	9
2.4 Voorwaarden voor een public-public partnership	10
2.5 Bereidheid tot samenwerken (motivatie)	11
2.6 Middelen (capaciteit).....	13
2.7 Organisatorische barrières (gelegenheid)	14
2.8 Case study: Fusion theory in het Verenigd Koninkrijk.....	15
2.9 Conceptueel model	17
3. Methode	18
3.1 Onderzoeksmethode.....	18
3.2 Data-analyse	20
3.3 Respondentenselectie	21
3.4 Documentenselectie.....	21
3.5 Operationalisering van variabelen	22
3.6 Externe validiteit.....	23
4. De voorwaarden voor samenwerking tussen Defensie en de Politie.....	24
4.1 Bereidheid tot samenwerken (willen)	24
4.1.1 Toewijding.....	24
4.1.2 Opleveren meerwaarde	25
4.1.3 Drijfveren	26
4.1.4 Wederzijds begrip	28
4.2 Middelen (kunnen).....	31
4.2.1 Transparantie.....	31
4.2.2 Financieel	32
4.2.3 Inzet van personeel.....	32
4.2.4 Vertrouwen	34
4.2.5 Communicatie	34
4.3 Organisatorische barrières (mogen)	35

4.3.1 Legitimiteit	35
4.5 Effectieve samenwerking.....	39
4.5.1 Maatschappelijke meerwaarde.....	39
4.6 Synthese van de resultaten	42
5. Conclusie.....	45
6. Aanbevelingen.....	46
6.1 Bestuurlijk niveau.....	46
6.2 Operationeel niveau.....	48
6. Discussie	49
Bijlage A – Respondentenlijst.....	51
Bijlage B - Documentenlijst	51
Bijlage C - Codeboom	52
Bronnen	54

1. Introductie

1.1 Inleiding

Op 18 september 2019 wordt Derk Wiersum doodgeschoten vlakbij zijn huis in Amsterdam. Wiersum was de advocaat van de kroongetuige in het Marengo proces rondom topcrimineel Taghi. Nogmaals wordt de toenemende dreiging van ondermijnende criminaliteit op een pijnlijke manier duidelijk. Als reactie besluit de minister van Justitie en Veiligheid een nieuwe dienst op te richten waarin verschillende veiligheidsorganisaties hun krachten bundelen om zo de georganiseerde misdaad te bestrijden.

1.2 Probleemstelling

Effectieve samenwerking tussen de verschillende overheidsinstanties wordt beschouwd als cruciaal om de samenleving te beschermen tegen ontwikkelingen die grote impact hebben op de veiligheid van de samenleving. De recentelijk sterk toenemende ondermijning is hier een goed voorbeeld van. Ondermijnende criminaliteit is vaak moeilijk te traceren door de uitgebreide netwerken die zich wereldwijd uitstrekken. Daarnaast is het onwaarschijnlijk dat een eenduidige oplossing dit probleem zal verhelpen. Dit zijn typische kenmerken van een complex vraagstuk (Alford & Head 2017). Hiervoor kan het dus van grote meerwaarde zijn dat organisaties die opereren binnen het veiligheidsdomein elkaar versterken waar nodig. Een integrale benadering door gebruik te maken van de unieke capaciteiten van verschillende organisaties kan een adequaat overheidsantwoord bieden voor de toenemende complexe veiligheidsdreigingen.

In dit onderzoek zal worden geanalyseerd wat de voorwaarden zijn om tot een effectieve samenwerking te komen tussen twee verschillende organisaties in het veiligheidsdomein. Het doel is om voor de Nationale Politie en het Ministerie van Defensie te concretiseren aan welke voorwaarden zij moeten voldoen om effectief samen te werken. Voorwaarden is een breed te interpreteren begrip en wordt binnen dit onderzoek gedefinieerd als de factoren die het laten slagen van de samenwerking beïnvloeden. De onderzoeksvraag luidt: *wat zijn de voorwaarden die leiden tot een effectieve samenwerking tussen het Ministerie van Defensie en de Nationale Politie?* Deze hoofdvraag zal met behulp van de volgende deelvragen beantwoord worden:

- ❖ Hoe wordt effectieve samenwerking tussen twee publieke organisaties gedefinieerd in de academische literatuur?
- ❖ Welke voorwaarden zijn benodigd om een effectieve samenwerking tussen twee publieke organisaties te realiseren?
- ❖ Welke van de voorwaarden worden onderkent binnen de samenwerking tussen de Politie en Defensie?

Om de scope te beperken zal er uitsluitend gekeken worden naar de samenwerking tussen het Ministerie van Defensie en de Nationale Politie. Dit zijn twee organisaties die op veel vlakken enorm van elkaar verschillen. Waar de Politie vooral binnen de Nederlandse grenzen opereert doet Defensie dit vaker in het buitenland. Daarnaast opereren beide organisaties onder uiteenlopende wetgeving. Waar de Politie kan optreden in het civiele domein onder de Politiewet 2012, opereert Defensie voornamelijk vanuit artikel 100¹. Toch ontleen de twee organisaties wel hun bestaansrecht aan een vergelijkbare doelstelling. Daarnaast staat het leveren van bijstand aan andere publieke autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, nationaal en internationaal, centraal in de derde hoofdtaak van het Nederlandse leger (Defensiestaf 2019). Ook in de Defensievisie 2035, het beleidsdocument dat de leidend is in de toekomstige richting voor het Ministerie van Defensie, wordt geïntrigeerd optreden aangehaald als een van de inrichtingsprincipes (Defensievisie 2035). Dit onderstreept nogmaals dat samenwerking tussen verschillende overheidsinstanties in het veiligheidsdomein door met name Defensie als toenemend relevant wordt beschouwd.

Binnen het concept gezamenlijk optreden van Defensie en de Politie kan er onderscheid gemaakt worden tussen verschillende intensiteitsniveaus van samenwerken. Ten eerste is dit gezamenlijk trainen en oefenen. Dit is de meest laagdrempelige manier van samenwerken en gebeurt al op structurele basis (Brouwer 2021). Ten tweede bestaat er een vraag-gestuurde manier van samenwerken waarbij militairen enkel bijstand leveren

¹ De regering verstrekt de Staten-Generaal vooraf inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het vooraf verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict (artikel 100, de Nederlandse Grondwet).

op verzoek van de Politie. Dit kan bijvoorbeeld gaan via Bureau Nationale Operaties (NatOps), wat onderdeel uitmaakt van de Directie Operaties (DOPS). Via dit bureau kunnen civiele autoriteiten, zoals de Politie, steunverzoeken voor bijstand indienen bij het Ministerie van Defensie. De Politie kan met juridische grondslag in artikel 58 uit de Politiewet 2012 beroep doen op het inzetten van militairen (Politiewet 2012). De aard van de inzet is weliswaar beperkt. Het gaat bij 83 procent van de gevallen om bijstand bij zoekopdrachten. Denk hieraan de inzet van militaire duikers of militairen die ondersteunen bij huiszoekingen of het zoeken naar vermiste personen in bosrijke gebieden (Bervoets 2017). Er zijn ook veel voorwaarden verbonden aan deze procedure. Zo mag er bijvoorbeeld slechts beroep worden gedaan op zogenoemde 'restcapaciteiten' van Defensie zodat inzet niet ten koste gaat van de reguliere bedrijfsvoering. Ook moet er aangetoond kunnen worden dat de capaciteiten van de Politie kwantitatief of kwalitatief zijn uitgeput (Catalogus Nationale Operaties 2018). Ten derde kunnen de twee organisaties optreden als gelijkwaardige ketenpartners in operaties. Dit betreft de meest intensieve manier van samenwerken en vraagt ook om de grootste toewijding van beide partijen. Deze wijze van gezamenlijk optreden staat, in vergelijking met de eerder besproken vormen, nog veelal in de kinderschoenen. Een effectieve samenwerking kan gerealiseerd worden op elk niveau zoals hierboven beschreven. Effectieve samenwerking wordt bereikt indien, in welke vorm dan ook, meerwaarde wordt gecreëerd als de twee organisaties samenwerken.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Zoals eerder in deze introductie benoemd krijgt Nederland in toenemende mate te maken met veiligheidsdreigingen. Hier kunnen organisaties opererend in het veiligheidsdomein enkel nog adequaat antwoord op bieden door samen te werken. Samenwerking wordt door beide partijen als wenselijk beschouwd maar nog niet op grote schaal gerealiseerd. Samenwerking tussen twee organisaties met uiteenlopende structuren en culturen is niet vanzelfsprekend. Daarom zal dit onderzoek deze twee partijen helpen in het oplossen van vraagstukken in het veiligheidsdomein. Het vaststellen van de randvoorwaarden die kritiek zijn in het laten slagen van een effectieve samenwerking kan de partijen dus ondersteunen bij de realisatie. Deze analyse zal voor de Nationale Politie en het Ministerie van Defensie concreet moeten maken aan welke voorwaarden voldaan gedaan moet worden om effectief samen te

werken. Daarnaast wordt verwacht dat uit de analyse ook barrières naar voren komen die de samenwerking momenteel bemoeilijkt. Dit kan bewustzijn bij de organisaties creëren. Daarnaast kunnen de resultaten die worden afgeleid uit de analyse ook aan andere publieke organisaties handvatten bieden om op een effectieve manier samen te werken. Dit heeft tevens maatschappelijk toegevoegde waarde omdat er ook buiten het veiligheidsdomein steeds vaker, zoals bijvoorbeeld het geval is bij klimaatverandering, samengewerkt moet worden tussen verschillende ministeries.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Het is niet hoofdzakelijk het doel van deze scriptie om een bijdrage te leveren op wetenschappelijk gebied. Er zal voornamelijk gebruik gemaakt worden van bestaande wetenschappelijke literatuur om vast te stellen wat de kritieke randvoorwaarden zijn om een effectieve samenwerking tussen twee publieke partijen te realiseren. Het doel is dan ook om de desbetreffende partijen een advies te geven over hoe de samenwerking gefaciliteerd kan worden. Echter, omdat binnen dit onderzoek specifiek wordt gekeken naar de randvoorwaarden die van belang zijn voor twee organisaties die opereren in het veiligheidsdomein zal dit mogelijk ook tot nieuwe wetenschappelijke bevindingen leiden. Het is mogelijk dat de voorwaarden die naar voren komen niet eerder zijn geanalyseerd binnen de bestaande academische literatuur aangezien ze zo expliciet van toepassing zijn op Defensie en de Politie.

1.5 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zal aan de hand van bestaande academische literatuur geïdentificeerd worden welke randvoorwaarden als cruciaal worden onderkend bij het effectief samenwerken tussen twee publieke organisaties. In dit hoofdstuk wordt tevens een theoretisch model geïntroduceerd, die de relatie tussen relevante variabelen uit de literatuur expliciteert. De methode zal worden beschreven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 zal op basis van het theoretisch model de praktijk worden geanalyseerd. Dit om te kunnen vaststellen welke randvoorwaarden een rol spelen binnen de samenwerking tussen Defensie en de Politie. Het onderzoek wordt geconcludeerd in hoofdstuk 5. Het doel van het onderzoek, een advies uitbrengen dat de organisaties handvatten biedt voor het realiseren van een effectieve samenwerking, wordt besproken in hoofdstuk 6. De discussie is opgenomen in hoofdstuk 7.

2. De theoretische verkenning van public-public partnerships

2.1 Achtergrond

Met de introductie van New Public Management ontstond het idee dat het uitbesteden van publieke taken aan de private sector een oplossing zou zijn voor het inefficiënte werken van de overheid en de oplopende staatsschulden (Silvestre 2016). Private partijen werden gezien als een middel om het takenpakket van de overheid in te perken (Milward 2014). Daarnaast werd de publiek-private samenwerking gezien als een kans om verbeterde publieke dienstverlening te realiseren tegen lagere kosten (Pollitt & Bouckaert 2011). Deze ontwikkeling werd gevoed door de overtuiging dat ook de overheid in toenemende mate als een efficiënte marktpartij moest opereren om het belastinggeld van de burgers zo goed mogelijk te besteden (Pollitt 1990). Implementatie van het concept publiek-private samenwerking ging dus gepaard met hoge verwachtingen. Wat de samenwerkingen uiteindelijk opleverde voor de maatschappij viel in veel gevallen echter tegen. Waar zowel grote winsten op het gebied van efficiëntie als sterke reducering van kosten werd verwacht door de publiek-private samenwerking was dit in werkelijkheid vaak maar in beperkte mate het geval (Bel et al. 2010; Hossain & Ahmed 2015). Daarnaast werd het gedurende de financiële crisis van 2008 steeds moeilijker om publieke projecten te financieren vanuit private partijen (Silvestre et al. 2017). Publiek-private samenwerking werd dus niet het succes waar initieel op was gehoopt.

Al deze ontwikkelingen leiden er uiteindelijk toe dat er in toenemende mate aandacht kwam voor de meerwaarde van coöperatie tussen publieke organisaties in plaats van publiek-private samenwerking. Ook dit concept heeft als doel om door middel van samenwerking, maar nu exclusief tussen publieke partijen, overheidsuitgaven te reduceren en de efficiëntie te vergroten (Willis & Jeffares 2012). Dit resulteerde in het begrip 'joined-up government' (JUG), waarmee publieke organisaties gestimuleerd moeten worden om synergie te creëren door organisatie overschrijdende samenwerking te realiseren (Hodges 2012). Public-public partnerships maken binnen de academische literatuur onderdeel uit van het overkoepelende begrip van JUG en worden gedefinieerd als '*involving an agreement between two or more public partners which seek to improve and promote public service delivery*' (Boag & McDonald 2010, p.4).

2.2 Kenmerken van public-public partnerships

Public-public partnerships werden dus deel geïnitieerd vanuit het gedachtegoed dat dit soort samenwerkingsverbanden substantieel zouden kunnen bijdragen aan de efficiëntie van de overheid. Hierdoor zouden publieke vraagstukken succesvoller geadresseerd kunnen worden waarbij op termijn ook financiële voordelen ontstaan. Er zal nu verder worden toegelicht wat de voornaamste kenmerken zijn van public-public partnerships. Samenwerking tussen publieke partijen kan zowel verticaal als horizontaal plaatsvinden. Waar verticale samenwerking impliceert dat tussen verschillende niveaus van overheidsinstanties wordt samengewerkt, bijvoorbeeld tussen het Rijk en de lokale gemeente, gaat dit bij horizontale samenwerking om publieke organisaties die op hetzelfde niveau opereren (Silvestre et al. 2017). Bij public-public partnerships behouden de organisaties normaliter hun eigen organisatiestructuur. Echter kan ook een nieuwe instantie in het leven geroepen worden waarbinnen wordt samengewerkt tussen verschillende bestaande publieke instanties (Hodges 2012). Een voorbeeld hiervan is het recent opgerichte Multidisciplinair Interventie Team (MIT). Dit interventieteam is samengesteld met experts uit zes verschillende organisaties (KMar/Defensie, Politie, FIOD, Douane, Belastingdienst, OM) met als doel om criminele netwerken en hun bedrijfsprocessen duurzaam te verstoren (Rijksoverheid 2022). De samenwerking kan worden opgezet op projectbasis of worden gerealiseerd door duurzaam samen te werken op een lange termijn basis (Dewulf en Kadevors 2012). Wat cruciaal is bij de samenwerking tussen verschillende publieke instanties is dat de organisaties taken kunnen uitvoeren die zich buiten de standaard bevoegdheden van hun eigen organisatie bevinden (Ling 2002). De kaders tussen de verschillende organisaties blijven echter wel bestaan. Ling (2002) maakt bij het bestuderen van JUG onderscheid tussen vier verschillende dimensies. Deze dimensies categoriseren de verschillende types activiteiten en verschillende vormen op basis waarvan wordt samengewerkt binnen een public-public partnership. De eerste dimensie betreft de interne structuren van de organisaties. Samenwerking wordt dan gerealiseerd op basis van gedeelde cultuur, normen en waarden, informatiemanagement en training. De tweede dimensie heeft betrekking tot structuren tussen de organisaties. Hieronder vallen gedeeld leiderschap, samengestelde teams en gedeelde budgetten. Dienstverlening is het thema van de derde dimensie. Het gezamenlijk aanbieden van een dienst door twee verschillende partijen valt hier bijvoorbeeld onder. Tot slot vormen

verantwoordelijkheid en doelstelling de vierde dimensie. Hierbij moet gedacht worden aan gedeelde doelstellingen, gezamenlijk meten van prestaties en soms zelfs gedeelde bedrijfsvoering processen (Ling 2002). Binnen public-public partnerships kan dus een samenwerking tot stand komen op basis van een enkele van deze dimensies maar ook een combinatie van alle vier.

Tot slot kan er onderscheid gemaakt worden binnen public-public partnerships tussen formele en informele samenwerkingsverbanden. Of partijen besluiten een formeel of informeel samenwerkingsverband aan te gaan hangt af onder andere af van het niveau van vertrouwen dat partijen in elkaar hebben (Dewulf & Kadevors 2012). Deze relatie is wederkerig omdat vertrouwen niet alleen een rol speelt in de formaliteit van de samenwerking maar ook omgekeerd. Hier bestaat tevens een tegenstrijdigheid in de literatuur. Sommige auteurs beweren dat het formaliseren van een samenwerking vertrouwen tussen de partijen versterkt (Sitkin & Sickel 1996), terwijl andere auteurs geloven dat contracten en andere formele mechanismes binnen de samenwerken de mate van vertrouwen ondermijnen (Thomson & Perry 2006). Daarnaast heeft ook het type activiteiten die plaatsvinden binnen de samenwerking invloed op de formaliteit. Een onderzoek door Gazly (2008) concludeert dat bij informele relaties voornamelijk informatie wordt uitgewisseld tussen organisaties of het recruitment proces gezamenlijk wordt opgezet. Bij formele relaties, waar gebruik wordt gemaakt van contracten, is vaker sprake van bijvoorbeeld het uitwisselen van personeel of gezamenlijk ontwikkelen van beleid.

2.3 De beoogde effecten van public-public partnerships

Om te kunnen bepalen of een samenwerking tussen twee publieke partijen als effectief beschouwd kan worden is het belangrijk om te weten wat in eerste instantie de beoogde effecten zijn van de samenwerking. Public-public partnerships zouden maatschappelijke meerwaarde hebben om verscheidene redenen. Zo heeft het samenbrengen van verschillende actoren met uiteenlopende kennis een positieve impact of de creatie van publieke waarde. Daarnaast kunnen public-public partnerships fragmentatie van dienstverlening en het beperkte delen van kennis met andere publieke organisaties tegengaan (Silvestre et al. 2017). Deze manier van samenwerken wordt geassocieerd met verhoogde efficiëntie en effectiviteit en dus een verbetering in het leveren van

diensten door de publieke sector (Bovaird 2014). Een onderzoek van Andrews en Entwistle (2010) binnen het Verenigd Koninkrijk laat zien dat in tegenstelling tot public-private partnerships, public-public partnerships positief gecorreleerd zijn aan *effectiveness*, *efficiency* en *equity*. Hiermee onderstrepen de auteurs het belang van deze organisatie overschrijdende samenwerking. Het samenbrengen van unieke kennis en capaciteiten uit verschillende sectoren kan tevens door middel van comparatieve voordelen bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen (Andrews & Entwistle 2010). Daarnaast kunnen door intensieve samenwerking, ook op financieel gebied, schaalvoordelen optreden waardoor kosten in publieke dienstverlening worden gereduceerd (Warner 2011).

Naast de meerwaarde die een public-public partnership kan hebben op het gebied van efficiëntie en kostenbesparing wordt het ook gezien als een manier om 'wicked problems' te tackelen (Fimreite & Lægreid. 2009). Wicked problems worden door Rittel en Weber (1973) gekenmerkt aan de hand van verschillende karakteristieken. Wicked problems hebben onder andere geen definitieve manier waarop de probleemstelling geformuleerd kan worden, er is geen eenduidige oplossing en zijn vaak verwickeld in andere problemen. Om deze redenen onderstrepen Head en Alford (2015) het belang van coöperatie tussen partijen met uiteenlopende kennis bij het benaderen van wicked problems. De overheid wordt verwacht een adequaat antwoord te leveren op problematiek zoals klimaatverandering, drugscriminaliteit en migratie, dat wereldwijde impact heeft in verschillende domeinen (Alford en Head 2017). Door gebruik te maken van public-public partnerships, kan samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen gerealiseerd worden met als doel dat 'wicked problems' op een effectievere manier worden geadresseerd (Christensen en Lægreid 2007).

2.4 Voorwaarden voor een public-public partnership

Nu is vastgesteld wat volgens de bestaande literatuur de voornaamste kenmerken van public-public partnerships zijn en de beoogde effecten van de samenwerking, en dus de maatstaf voor een effectieve samenwerking, kan er uitgezet worden welke voorwaarden cruciaal zijn in het realiseren hiervan. In deze sectie zal ingegaan worden op de meest voorkomende barrières en succesfactoren die worden onderkent in public-public partnerships. Om structuur aan te brengen in het grote aantal voorwaarden zal gebruik

gemaakt worden van het Triade-model (1996) ontwikkeld door Theo Poiesz. Dit model onderscheidt drie noodzakelijke factoren die nodig zijn om zowel individuen als groepen mensen te bewegen en wordt onder andere veelvuldig toegepast in verandermanagement. Het model onderscheidt de factoren motivatie (willen), capaciteit (kunnen) en gelegenheid (mogen) (Poiesz 1999). Ten eerste moeten de partijen motivatie hebben om de samenwerking te willen realiseren (Ansell & Gash 2008; Bel & Warner 2015; Grossmann et al. 2012; Lobina & Hall 2008). Deze voorwaarden worden samengevat onder het concept *bereidheid tot samenwerken*. Indien beiden partijen de juiste motivatie hebben om een samenwerking op te starten rijst de vraag met betrekking tot capaciteit. Dit kunnen eigenschappen of instrumenten zijn die bepalen of de samenwerking tot stand kan komen. Hieronder valt bijvoorbeeld de financiële capaciteit maar ook de verdeling van rollen en waarborgen van unieke capaciteiten (Fimreite & Lægreid 2009; Alexander et al. 1998; Andrews & Entwistle 2010). Deze categorie zal worden samengevat onder de noemer van *middelen*. Tot slot zullen de partijen *organisatorische barrières* moeten overkomen. De partijen moeten zichzelf ervan verzekeren dat zij ook daadwerkelijk mogen samenwerken. Deze voorwaarden hebben betrekking op de kaders waarbinnen de partijen opereren (Ling 2002; Considine 2002; Lenferink et al. 2013).

2.5 Bereidheid tot samenwerken (motivatie)

Een samenwerking tussen twee grote publieke organisaties ontstaat zelden uit het niets. Er gaat veel tijd zitten in de voorbereiding omdat bijvoorbeeld overeenstemming bereikt moet worden over bijvoorbeeld de manier van samenwerken en het doel van de samenwerking. Echter, voordat concrete afspraken gemaakt kunnen worden is het cruciaal dat beiden partijen zichzelf bereid vinden om de desbetreffende samenwerking te op te starten. Er zijn verschillende aspecten die voor de partijen bepalend zijn in hun motivatie om samen te werken met een andere partij.

Het eerste belangrijke aspect is *toewijding*. Als partijen een zeker niveau van toewijding hebben naar elkaar is het ook waarschijnlijker dat ze een gemeenschappelijk doel weten te behalen (Lobina & Hall 2008). Een gebrek aan toewijding heeft als risico dat partijen hun afspraken en verantwoordelijkheden niet nakomen, wat de samenwerking in gevaar kan brengen (Davies 2009). De mate van toewijding die partijen nodig hebben

voorafgaand aan een samenwerking worden bepaald door de waardering van elkaars capaciteiten. Beide partijen moeten de expertise die de ander bezit beschouwen als legitiem en waardevol (Grossmann et al. 2012).

In het verlengde hiervan ligt het *opleveren van meerwaarde* voor beide partijen. De partijen moeten niet alleen elkaars expertise respecteren maar ook realiseren dat zij hier daadwerkelijk iets aan hebben. Omdat het hier gaat over de opstartfase waarin partijen moeten ontdekken of ze bereid zijn samen te werken gaat het dus niet om de meerwaarde die daadwerkelijk wordt opgeleverd maar eerder om de mogelijkheden die kunnen worden onderkent. Bovaird (2014) beargumenteert in zijn artikel dat public-public partnership initieel wordt geassocieerd met efficiency gains. Toch is het belangrijk voor de partijen in hun bereidheid tot samenwerken dat ze beide profiteren van de samenwerking en niet slechts een van de partijen (Ansell & Gash 2008).

De partijen kunnen profiteren van een desbetreffende samenwerking op verschillende manieren. Deze *drijfveren* stimuleren de partijen verder om samen te werken. Dit is bijvoorbeeld heel simpel of de winst die de samenwerking oplevert in verhouding staat tot de tijd en energie die erin gestoken moet worden (Ansell & Gash 2008). Partijen zullen meer gestimuleerd zijn deel te nemen aan een samenwerking als de uitkomst zichtbaar directe effecten in de maatschappij heeft (Brown 2002). De motivatie om deel te nemen zal daarentegen afnemen als hun bijdrage aan de samenwerking voornamelijk in een adviserende rol of slechts ceremonieel is (Futrell 2008). Naast dat partijen dus het gevoel moeten hebben dat ze iets concreets bijdragen aan de samenwerking is het ook van belang dat ze zich ervan bewust zijn dat het bereiken van hun doelen afhankelijk is van de samenwerking met een desbetreffende partij (Ansell & Gash 2008).

De bovengenoemde aspecten die de bereidheid tot samenwerken beïnvloeden spelen een belangrijke rol in het behalen van een gemeenschappelijk doel (Lobina & Hall 2008). Echter voordat naar dit doel toegewerkt kan worden moet er eerst overeengestemd worden wat dit gemeenschappelijk doel is. Het vaststellen van *wederzijds begrip* over het doel van de samenwerking is van groot belang (Alexander et al. 1998; Bel & Warner 2015). Om dit proces te versoepelen spelen een paar praktische aspecten een belangrijke rol. Zo moet er ten eerste ingestemd worden over een gemeenschappelijke

taal die wordt gedeeld door alle betrokken disciplines. Indien er dus technische begrippen worden gebruikt binnen de samenwerking, wat het moeilijk te volgen maakt voor betrokken partijen die geen experts zijn op dat gebied, moet hier rekening mee gehouden worden. Ten tweede moeten de partijen de bereidheid vinden om elkaars wijze van werken te begrijpen en accepteren waardoor gecoöpererd kan worden tussen verschillende disciplines (Grossmann et al. 2012). Tot slot is het voor het laten slagen van een public-public partnership belangrijk dat de samenwerkende partijen overeenstemming bereiken over een scala aan waarden (McDonald 2005). Er zijn verschillende manieren, waaronder het inrichten van focus groepen en 'stakeholder value mapping'² die kunnen helpen bij het prioriteren van tegenstrijdige waarden van verschillende organisaties (Brown et al. 2006). Wederzijds begrip zou kunnen impliceren dat de partijen een gedeelde definitie van een probleem vaststellen (North 2000). Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn. Een kenmerk van wicked problems is namelijk juist het ontbreken van een eenduidige probleemstelling. Het combineren van de perspectieven vanuit verschillende invalshoeken en organisaties met uiteenlopende kennis kan juist van toegevoegde waarde zijn in het adresseren van wicked problems (Head & Alford 2015).

2.6 Middelen (capaciteit)

Als partijen zichzelf bereid hebben gevonden om samen te werken moet er onderzocht worden of dit ook kan. Zijn de juiste capaciteiten en instrumenten beschikbaar, zowel mentaal, fysiek, financieel en materieel (Poiesz 1999)? Deze variabele is in dit onderzoek breed geïnterpreteerd en refereert naar de inrichting van de samenwerking. Het opstarten van een public-public partnership kan substantiële financiële complicaties meebrengen voor beide partijen (Fimreite & Lægreid 2009). In het artikel van Ansell en Gash (2008) wordt met de overkoepelende term 'institutional design' gerefereerd naar de zogenaamde spelregels van de samenwerking. Deze spelregels zijn van belang om de verschillen tussen de organisaties te overbruggen. *Transparantie* van het proces wordt hier onderstreept als een van de belangrijkste regels. Betrokken partijen moeten het gevoel hebben dat ze op gelijke voet staan, het proces eerlijk en open verloopt, en de samenwerking niet wordt gebruikt om achterkamertjespolitiek te bedrijven (Ansell & Gash 2008). Het is ten behoeve van de transparantie van belang dat er een duidelijke

² Het in kaart brengen van de belangen van de verschillende stakeholders.

verdeling bestaat van rollen en verantwoordelijkheden tussen de betrokken stakeholders van beide organisaties (Alexander et al. 1998). Daarnaast is het van belang dat de betrokken partijen wel hun unieke capaciteiten inzetten en waarborgen tijdens de samenwerking om zo bij te dragen aan het adresseren van maatschappelijke problemen (Andrews & Entwistle 2010).

Ook moet volgens Fimreite & Lægreid (2009) aandacht geschonken worden aan *vertrouwen* tussen de samenwerkende partijen. Het opbouwen van vertrouwen is cruciaal in het koesteren van organisatie overschrijdende samenwerkingen omdat het de partijen in staat stelt elkaars gedrag te voorspellen en om te gaan met de risico's en kwetsbaarheden die de samenwerking met zich meebrengt (Vangen & Hunxham 2003). Vertrouwen kan dan ook omschreven worden als "*a means of coping with uncertainty*" (Butler & Gill 1995). Een complicatie waar rekening mee gehouden moet worden is dat het opbouwen van vertrouwen vaak gebaseerd is op wederkerigheid. Beslissingen die in de opstartfase worden gemaakt kunnen substantiële gevolgen hebben in het vervolg van de relatie (Dewulf & Kadevors 2012). Vertrouwen tussen samenwerkende partijen kan dus voor een substantieel deel beïnvloed worden door de voorgeschiedenis tussen de organisaties. Als er in het verleden vijandigheid heeft plaatsgevonden tussen de partijen kan dit een serieuze impact hebben op het huidige niveau van vertrouwen. Het is van groot belang dat partijen realiseren dat het opbouwen van vertrouwen een tijdrovend proces is. Een indicator die nuttig kan zijn om te bepalen of er vertrouwen is tussen de twee partijen is de mate van formaliteit in de besluitvorming. Als alle processen door formele mechanismes vast worden gelegd wijst dit vaak op weinig vertrouwen tussen de twee partijen (Thomson & Perry 2006). Fysiek samenkomen is een kritieke voorwaarde om vertrouwen op te bouwen maar bijvoorbeeld ook om gezamenlijke doelstellingen te ontdekken (Ansell & Gash 2008) of culturele verschillen te overkomen (Brown et al. 2006). Het moet tot slot gedurende het proces goed duidelijk zijn op welke manier wordt gecommuniceerd en hoe afspraken worden gemaakt (Alexander et al. 1998).

2.7 Organisatorische barrières (gelegenheid)

De laatste categorie correspondeert naar het gelegenheidsaspect van de samenwerking. Naast dat de partijen willen en kunnen samenwerken moeten ze dit ook mogen. Indien

er wordt samengewerkt tussen twee verschillende organisaties is er bijna standaard sprake van barrières die het samenwerken belemmeren. Organisaties hebben wettelijk uiteenlopende verplichtingen, of opereren op basis van verschillende juridische grondslagen. Daarnaast kunnen de kaders waarbinnen de organisaties opereren hieronder geschaard worden. Om een succesvolle public partnership tot stand te brengen, moeten organisaties soms taken uitvoeren die zich buiten de bevoegdheden van hun eigen organisatie bevinden (Ling 2002). Considine (2002) benadrukt dat er in zulke situaties rekening gehouden moet worden met de legitimiteit en toerekenbaarheid bij het gezamenlijk leveren van publieke diensten. Een nieuwe vorm van interactie tussen partijen kan een bedreiging vormen voor de legitimiteit van het optreden (Lenferink et al. 2013).

2.8 Case study: Fusion theory in het Verenigd Koninkrijk

De hierboven besproken theorie omtrent het onderwerp public-public partnerships is overwegend generiek. Er zijn echter ook voorbeelden van public-public partnerships specifiek in het veiligheidsdomein en de bijbehorende succesfactoren. Als reactie op het toenemende Islamitisch terrorisme en de Russische dreiging na de annexatie van de Krim wordt in 2018 door Theresa May de 'Fusion Doctrine' aangekondigd. Het doel hiervan is om de gezamenlijke slagkracht van de publieke diensten te versterken zodat deze beter zijn opgewassen tegen de dynamische dreigingen. Het optimale uitgangspunt is om geïntegreerd optreden te faciliteren, als reactie op criminele aanvallen. Dit wordt gedaan door bijvoorbeeld de capaciteiten van Defensie te combineren met het implementeren van economische sancties en diplomatieke kanalen (the Newsroom 2018). De introductie van de Fusion Doctrine wordt voorzichtig beschouwd als een succes. De reactie van het Verenigd Koninkrijk op de vergiftiging van Sergei Skripal werd bijvoorbeeld gezien als een goed gecoördineerd respons op een belangrijk veiligheidsincident (McKeran 2019). De voorwaarden en barrières die werden ondervonden in de eerste jaren na de introductie van de Fusion Doctrine zullen hieronder kort worden gelinkt aan de bevindingen uit de academische literatuur.

Bereidheid tot samenwerken: Het vinden van een gemeenschappelijk doel is niet zo zeer aan de orde binnen deze casus omdat de samenwerking tussen de verschillende partijen van bovenaf wordt geïnitieerd op basis van dreigingen die zich op dat moment

voordoelen. Toch is het van groot belang dat de betrokken partijen wederzijds begrip ontwikkelen met betrekking tot de belangrijkste problematiek in het veiligheidsdomein. Dit blijkt niet altijd eenvoudig aangezien er fundamentele verschillen bestaan tussen de organisaties. Deze zijn gerelateerd aan bijvoorbeeld plannen op tactisch en strategisch niveau. Het besluitvormingsproces van militairen loopt via andere stappen dan die van diplomaten, wat kan leiden tot frustratie. Toch is het relevant dat de unieke kennis van de partijen juist wordt benut binnen de samenwerking door een brug te bouwen tussen de verschillende perspectieven. Hierdoor kunnen middelen en capaciteiten optimaal worden ingezet terwijl de unieke bijdrage van elke organisatie wordt erkent (Watson & Karlshøj-Pedersen 2019). Tot slot is het belangrijk dat de werknemers die betrokken zijn bij de samenwerking kennis hebben van organisatie overschrijdende samenwerking. Hiervoor moeten zij dus bekend raken met de onderliggende principes van de Fusion Doctrine. Het heeft substantiële toegevoegde waarde als werknemers ervaring opdoen bij verschillende (publieke) organisaties om zo hun vaardigheden in de breedste zin te ontwikkelen (McKeran 2019). Tot slot is een belangrijke obstakel dat overkomen moet worden het creëren van een gemeenschappelijke taal. De betrokkenen bij de samenwerking tussen de partijen in het Verenigd Koninkrijk bevestigen dat de uiteenlopende termen en definities, die worden gebruikt door de verschillende partijen, vaak verwarring veroorzaakte. Dit leidde niet alleen tot verwarring tijdens bijeenkomsten maar zorgde er in sommige situaties voor dat partijen niet uit de voeten konden met de gemaakte analyse en dus maar hun eigen ontwikkelde (Watson & Karlshøj-Pedersen 2019).

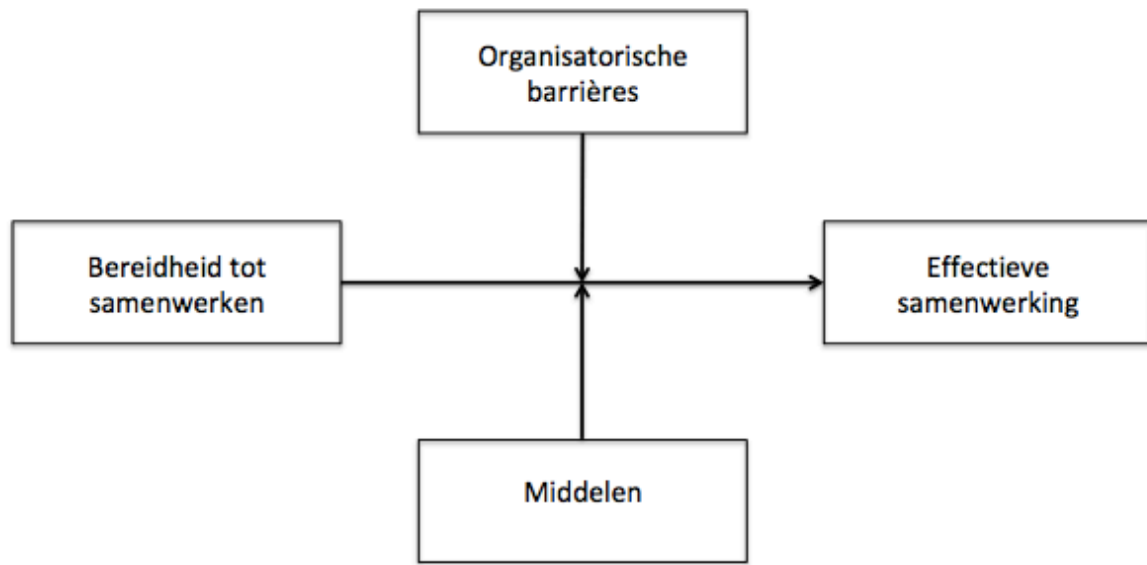
Middelen: Volgens de Britse overheid is het cruciaal dat de betrokken partijen met uiteenlopende meningen over het gezamenlijk optreden regelmatig worden samengebracht om te discussiëren. Naast de overlegstructuren op het hoogste niveau werd het inrichten van interdepartementale joint working groups gezien als de sleutel tot het formeel en informeel bereiken van een gemeenschappelijk perspectief en overeenstemming over bijvoorbeeld personeel en de financiering. *“Just getting [officials] out of their own isolated office and forcing them to interact is an important step”* (Watson & Karlshøj-Pedersen 2019, p.11).

Organisatorische barrières: Er bestaan tevens substantiële verschillen tussen de organisatieculturen van de betrokken partijen. In tegenstelling tot veel ander publieke instanties is bij Defensie geweld hun voornaamste middel (Watson & Karlshøj-Pedersen 2019.) Aangezien binnen de Fusion Doctrine een samenwerking wordt geambieerd tussen veel verschillende partijen is het van belang dat er geen verwarring ontstaat tussen de bevoegdheid voor het gebruiken van geweld. Er moet dus een duidelijk onderscheid bestaan tussen het gebruik van 'hard' tegenover 'soft' power (McKeran 2019).

2.9 Conceptueel model

Aan de hand van de relevante academische literatuur is een conceptueel model opgesteld. Dit model is bedoeld om handvatten te bieden in het analyseren van de praktijk. Het doel van deze scriptie is om uit te zoeken welke voorwaarden bepalen wanneer er effectief samengewerkt kan worden tussen twee publieke organisaties in het veiligheidsdomein. De bevindingen uit de literatuur zijn samengevat in dit conceptueel model. De voorwaarden die werden gevonden in de literatuur zijn aan de hand van Poiesz' Triade-model onderverdeeld in drie categorieën: 1) bereidheid tot samenwerken; 2) middelen en; 3) organisatorische barrières. Al deze voorwaarden dragen op hun eigen manier bij aan het laten slagen van de samenwerking tussen twee publieke organisaties. Echter zit er wel een zeker verschil in hoe de verschillende factoren zich tot elkaar verhouden. Bereidheid tot samenwerken staat helemaal links in de visualisatie. Deze variabele heeft als enige een directe relatie tot de afhankelijke variabele effectieve samenwerking. Als namelijk niet aan deze voorwaarde wordt voldaan zal het in eerste instantie al niet mogelijk zijn om de samenwerking op te starten. Kortom: de partijen moeten eerst besluiten dat ze *willen* samenwerken. Hoe meer bereidheid, hoe groter de kans op een effectieve samenwerking. Vervolgens komt aan bod of er samengewerkt *kan* (middelen) en *mag* (organisatorische barrières) worden. Hoe meer beschikbare middelen er zijn en dus hoe beter de samenwerking is ingericht, hoe beter de samenwerking stand zal houden. Hoe minder organisatorische barrières de partijen ondervinden binnen de samenwerking, hoe groter de kans van slagen de samenwerking heeft. Deze twee voorwaarden zijn modererende variabelen omdat ze de relatie tussen bereidheid en effectieve samenwerking sterk beïnvloeden maar op zichzelf niet direct in verbinding staan met de afhankelijke variabele effectieve

samenwerking. De middelen en barrières bepalen als het ware onder welke omstandigheden de relatie tussen bereidheid en effectieve samenwerking stand kan houden. De data zal gaan uitwijzen welke specifieke voorwaarden in de casus van Politie en Defensie leiden tot de afhankelijke variabele van effectieve samenwerking. Het volledige argument is geïllustreerd in figuur 1.



Figuur 1, conceptueel model

3. Methode

3.1 Onderzoeksmethode

Om te kunnen bepalen of de variabelen uit het conceptueel model ook een rol spelen binnen de samenwerking tussen Defensie en de Politie is gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn geschikt om zowel complexe thema's als (sociale) processen te onderzoeken (Mortelmans 2013). Het gaat hier om een deductief onderzoek omdat de variabelen uit het conceptueel model zijn gebaseerd op bestaande theorieën uit de academische literatuur. De data die zal worden gecollecteerd moet vervolgens uitwijzen of de variabelen uit het conceptueel model ook van toepassing zijn op de casus van Defensie en de Politie (Verhoeven 2007). Dit is relevant zodat voor de twee organisaties concreet gemaakt kan worden welke voorwaarden voor hen van belang zijn om effectief te kunnen samenwerken. Binnen dit

kwalitatieve onderzoek is gebruik gemaakt van een combinatie tussen desk en field research.

Allereerst is er gestart met een deskresearch door het verzamelen van academische literatuur. Hiervoor zijn online zoekmachines geraadpleegd, zoals Google Scholar en de bibliotheek van de Erasmus Universiteit. Op basis van de verzamelde literatuur zijn de variabelen (categorieën) uit het conceptueel model vastgesteld. Ook zijn uit de theorie sub-variabelen gedestilleerd die vervolgens zijn onderverdeeld in de drie hoofdcategorieën Door te operationaliseren (tabel 1) zijn de concepten uit de literatuur gevormd tot meetbare variabelen.. Met behulp van interviews is data opgehaald om deze vervolgens te kunnen analyseren. Dit met als doel om vast te stellen welke van de variabelen uit het conceptueel model van toepassing zijn op de specifieke casus. Er is gekozen voor interviews omdat deze geschikt zijn voor het onderzoeken van organisatorische en institutionele processen (DeVault & McCoy 2002). Ook zijn interviews een relevante manier van data verzamelen om te analyseren wat betrokkenen weten, voelen of denken (Baarda 2018). Dit is een geschikte manier om de variabelen 'bereidheid tot samenwerken' en 'middelen' te meten. Deze variabelen hebben namelijk in zekere mate betrekking op mensen hun ervaringen en gevoel.

Bij de interviews werd een gedeeltelijk gestructureerde vorm aangehouden. Er is gebruik gemaakt van de sub-variabelen uit de operationalisering in tabel 1. Aan de hand van deze sub-variabelen zijn vragen gesteld. Omdat het interview gedeeltelijk gestructureerd was opgesteld was er tussendoor ruimte voor open vragen met het doel om door te vragen over bepaalde onderwerpen (Reulink en Lindeman 2005).

De dataverzameling is echter niet volledig gebaseerd op interviews. Er is ook gebruik gemaakt van een documentanalyse. Een documentanalyse is een geschikte onderzoeksmethode als het meer waardevolle en betrouwbare gegevens oplevert dan bijvoorbeeld interviews (Reulink en Lindeman 2005). Voor het verzamelen van data met betrekking tot sommige van de variabelen zijn interviews niet geschikt. Data over de legitimiteit van gezamenlijk optreden is niet gebaseerd op betrokkenen hun ervaring maar met name opgehaald uit publieke documenten, zoals wetten of officiële documenten van bedrijfsvoeringprocessen. Tevens kan het gebruik maken van een

documentanalyse in aanvulling op interviews ervaringen van geïnterviewde betrokkenen verder onderbouwen met verantwoordingsstukken of juist discrepanties achterhalen (van Thiel 2014).

Het is voor wetenschappelijk onderzoek van belang dat het zo betrouwbaar mogelijk wordt uitgevoerd. Een voorwaarde hiervoor is dat het onderzoek te reproduceren is door iemand anders. Vooral bij het uitvoeren van een kwalitatief onderzoek is het kritiek dat de persoonlijke invloed van de onderzoeker op de resultaten wordt geminimaliseerd. De resultaten van het onderzoek moeten dus zo min mogelijk op toeval berust zijn (Baarda 2018). Om dit kunnen te garanderen zijn de codes vastgesteld voordat de interviews zijn afgenomen en de documenten geanalyseerd. De indicatoren waarop de codering is gebaseerd is vastgesteld op basis van bestaande academische literatuur. Daarnaast vergroot het gebruiken van twee verschillende onderzoeksmethoden de betrouwbaarheid van het onderzoek (van Thiel 2014). Op deze manier kunnen discrepanties in de data worden achterhaald en nader onderzocht. Dit is tevens belangrijk voor de interne validiteit van het onderzoek. Hiermee wordt bedoeld in welke mate de onderzoeksmethoden passend zijn bij het desbetreffende onderzoek (Bryman 2012).

3.2 Data-analyse

De interviews die zijn afgenomen bij de geselecteerde respondenten zijn opgenomen en vervolgens getranscribeerd. De transcripten zijn daarna geanalyseerd en gecodeerd. Omdat de codering reeds was opgesteld met de concepten uit de theorie is meteen overgegaan tot selectief coderen. De codes die toegekend zijn aan zinnen of paragrafen uit de gecollecteerde data dienen als link tussen de variabelen uit het conceptueel model en de ervaringen uit de interviews (Bradley et al. 2007). Alle data uit de interviews is, indien mogelijk, onderverdeeld in de hoofdcategorieën uit het conceptueel model. Door middel van het selectief coderen kunnen verbindingen worden gemaakt tussen de gecollecteerde data en op basis hiervan een theorie worden gebouwd (Mortelmans 2013). De data die niet binnen een van de dimensies uit de operationalisatie past zal open axiaal worden gecodeerd. Door een extra nieuwe categorie (overig) te creëren is er ruimte is voor inductieve bijvangst. De opgehaalde data uit de documentanalyse zal op

dezelfde manier gecodeerd. De codering zal worden gedaan door gebruik te maken van het programma Atlas.TI.

3.3 Respondentenselectie

Er zijn 10 interviews (zie bijlage A) uitgevoerd met werknemers van het Ministerie van Defensie en de Nationale Politie. De respondenten hadden allen ervaring in de praktijk, dan wel sterke affiniteit, met de samenwerking tussen Defensie en de Politie. Bij de selectie van respondenten is erop gelet dat ze zich op verschillende niveaus en posities in de organisaties bevonden. Zo is er met werknemers gesproken die op een dagelijkse basis in de praktijk samenwerken met de tegenpartij, actief onderzoek deden naar samenwerking in het veiligheidsdomein, maar ook werknemers die zich bezighouden met de samenwerking op bestuurlijk niveau. Daarnaast is nog een medewerker van The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS) geïnterviewd die praktijkervaring had met de samenwerking tussen beide partijen. Dit interview was van toegevoegde waarde omdat het een onpartijdige perceptie gaf op de randvoorwaarden voor de samenwerking vanuit een neutrale partij. Voorafgaand aan de interviews zijn de respondenten om toestemming gevraagd om het interview op te nemen. Eén van de respondenten stemde hier niet mee in. De data uit de interviews is anoniem verwerkt in het onderzoek. Van de respondenten is enkel in de bijlage te vinden bij welke organisatie zij werkzaam zijn. Opgehaalde informatie is niet terug te herleiden naar een individu dan wel hun functie om vertrouwelijkheid te waarborgen.

3.4 Documentenselectie

Voor de documentenanalyse zijn 25 verschillende documenten (zie bijlage B) bestudeerd ter ondersteuning van de opgehaalde data uit de interviews. Bestaande wettelijke bepalingen en regelingen met betrekking tot Defensie Politie samenwerking zijn geanalyseerd. Net zoals kamerbrieven die zijn gepubliceerd over dit onderwerp. Daarnaast is er gekeken naar onderzoeken die in de afgelopen 20 jaar zijn gepubliceerd rondom dit onderwerp. Deze onderzoeken zijn opgehaald door gebruik te maken van de zoekmachine Google. Tot slot is er gezocht naar relevante nieuwsartikelen die geschreven zijn over de samenwerking tussen Defensie en Politie. Er is uitsluitend gebruik gemaakt van openbare documenten om te zorgen dat het onderzoek publiek toegankelijk blijft.

3.5 Operationalisering van variabelen

Het doel van de operationalisatie is om de informatie die is opgehaald uit de academische literatuur te converteren naar meetbare variabelen. Binnen de onderstaande tabel is in de linker kolom onderscheid gemaakt tussen de vier variabelen, en dus hoofdcategorieën, uit het conceptueel model. In de middelste kolom zijn per variabele de sub-variabelen af te lezen. In de rechter kolom is aangegeven wat een indicator was van deze sub-variabelen in de interviews of de documenten.

Categorie	Sub-variabele	Indicator
1. Bereidheid tot samenwerken	1.1 Toewijding	a. Expertise van de tegenpartij wordt beschouwd als legitiem en waardevol
	1.2 Opleveren meerwaarde	a. Erkennen mogelijkheden van meerwaarde
		b. Beide partijen profiteren van de samenwerking
	1.3 Drijfveren	a. Goede balans tussen wat de samenwerking oplevert en tijd en energie die erin wordt gestoken
		b. Verwachte zichtbare effecten in de maatschappij (noodzaak)
		c. Rol van de organisatie binnen de samenwerking
		d. Afhankelijkheid van samenwerkende partij
	1.4 Wederzijds begrip	a. Gemeenschappelijke taal
		b. Begrijpelijke technische begrippen
		c. Elkaars werkwijze begrijpen en accepteren
		d. Vaststellen gemeenschappelijk doel
		e. Gedeelde waarden
	2. Middelen	2.1 Transparantie
2.2 Financieel		Financiële impact van samenwerking

	2.3 Inzet van personeel	a. Duidelijke verdeling van rollen en verantwoordelijkheden
		b. Waarborgen unieke capaciteiten
	2.4 Vertrouwen	a. Formaliteit van gemaakte afspraken
		b. Reputatieschade in voorgeschiedenis
	2.5 Communicatie	b. Fysiek samenkomen
		c. Duidelijke wijze van communiceren en manier van afspraken maken voor beide partijen
3. Organisatorische barrières	3.1 Legitimiteit	a. Conflicterende bevoegdheden
		b. Wettelijke kaders
4. Effectieve samenwerking	4.1 Maatschappelijke meerwaarde	a. Bij elkaar brengen actoren met uiteenlopende kennis
		b. Delen van kennis
		c. Fragmentatie van dienstverlening tegengaan
		d. Comparatieve voordelen
		e. Financiële schaalvoordelen
		f. Verbetering in het leveren van publieke diensten door samenwerking

Tabel 1.

3.6 Externe validiteit

De externe validiteit van een onderzoek bepaalt in hoeverre de resultaten geëxtrapoleerd kunnen worden buiten de casus uit dit onderzoek (Bryman 2012). Het doel van dit onderzoek is om te onderzoeken welke voorwaarden bepalend zijn in het realiseren van een samenwerking tussen twee verschillende publieke organisaties. De resultaten van dit onderzoek betreffen echter wel enkel de samenwerking tussen de Nationale Politie en het Ministerie van Defensie. Andere publieke organisaties zullen mogelijk lering kunnen trekken uit de resultaten maar moeten zich ook realiseren dat de specifieke organisaties uit dit onderzoek opereren onder bijzondere wetgeving met onder andere de uitzonderlijke positie waarin geweld als een van hun middelen dient. Om deze redenen zullen er voor deze organisaties ook andere belangen spelen.

4. De voorwaarden voor samenwerking tussen Defensie en de Politie

Dit hoofdstuk zal toelichten of de voorwaarden voor een effectieve samenwerking tussen twee publieke organisaties die worden uitgelicht in de academische literatuur ook van toepassing zijn op de casus van het Ministerie van Defensie en de Nationale Politie. De praktijk zal per hoofdcategorie uit het conceptueel model geanalyseerd worden aan de hand van de interviews en de documentanalyse. Daarna volgt een analytische conclusie door middel van synthese van de resultaten. Hier zullen de bevindingen worden gevisualiseerd in een stroomschema om weer te geven hoe de variabelen op basis van de resultaten zich tot elkaar verhouden.

Voordat de resultaten zullen worden toegelicht is het belangrijk om te benadrukken dat de data voornamelijk is gebaseerd op reeds bestaande vormen van samenwerking tussen de twee organisaties. Dit is gedaan om te kunnen achterhalen wat ervaringen zijn met het succesvol realiseren van een samenwerking, maar ook te bepalen wat eventuele obstakels zijn. Samenwerking tussen de twee organisaties komt momenteel grofweg voor op drie verschillende niveaus. Ten eerste worden gezamenlijke oefeningen en trainingen op kleine schaal georganiseerd. Ten tweede helpen de organisaties elkaar door middel van steunverzoeken. Hierbinnen is het meest gebruikelijk dat Defensie bijstand levert aan de Politie binnen Nederland. Tot slot zijn er enkele geformaliseerde samenwerkingsverbanden waar de twee organisaties optreden als gelijkwaardige partners, zoals binnen de Dienst Speciale Interventies (DSI).

4.1 Bereidheid tot samenwerken (willen)

4.1.1 Toewijding

De eerste sub-variabele die onder de hoofdcategorie valt is de toewijding van beide partijen aan de samenwerking. Voor de organisaties speelt de waardering van de specifieke expertise van de ander een belangrijke rol in hun motivatie om te gaan samenwerken. Door bijna elke respondent wordt deze factor genoemd als een belangrijke voorwaarde om te gaan samenwerken. Defensie heeft bepaalde specifieke kennis en capaciteiten in huis die de Politie niet bezit (Bervoets et al. 2017; NatOps Catalogus 2018; Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018). In plaats van dat de Politie zelf middelen beschikbaar gaat stellen om deze capaciteit te realiseren, kunnen ze wanneer nodig beroep doen op Defensie. Zo geeft een respondent aan:

Waarom zou je dan zelf bij de andere overheidsinstantie, de Politie, iets ontwikkelen en helemaal op poten zetten, wat best wel veel geld kost en heel veel energie kost, terwijl een Defensie dat wel heeft. (respondent 4)

Behalve specifieke kennis die noodzakelijk kan zijn in het oplossen van bepaalde zaken, speelt voor de Politie de toegevoegde waarde van de algemene werkwijze van militairen een belangrijke rol om de samenwerking aan te gaan. De bundeling van de verschillende unieke krachten van militairen en politieagenten levert een waardevolle bijdrage aan het succes van de samenwerking. Hoewel de Politie meer gericht is op geweldbeheersing, erkennen ze dat je soms wel die stap naar voren moet durven zetten in een gevaarlijke situatie. Militairen met operationele ervaring zijn dan weer sneller geneigd dit te doen. Zo benoemt een respondent:

Maar dat is wel datgene wat defensie toevoegt, hè? Die actiebereidheid, dat direct gereed zijn om tot actie over te gaan dat is iets wat defensie toevoegt aan de politie. En dat is ook iets wat de politie enorm waardeert. (respondent 6)

4.1.2 Opleveren meerwaarde

Er kwam regelmatig uit de documenten naar voren dat de meerwaarde die de samenwerking oplevert voor de organisatie een belangrijke drijfveer is (Bervoets et al. 2017; NatOps Catalogus 2018; Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018). Daarnaast erkennen ook alle respondenten dat wanneer zij samenwerken dit in bijna alle gevallen voor beide partijen concreet iets oplevert. Als beide organisaties erkennen dat de samenwerking voor hen meerwaarde oplevert vergroot dit de bereidheid om samen te werken. Buiten het gegeven dat beide partijen kunnen profiteren van elkaars unieke kennis en kunde zijn er ook nog andere voordelen voor de organisaties. Waar de Politie vaker profiteert van de kwantitatieve capaciteiten en specifieke middelen van Defensie, kan de Politie Defensie realistische training scenario's aanbieden (respondent 3, 10). Zo benadrukt een van de respondenten dat het leveren van bepaalde bijstand kan bijdragen aan het opleidingstraject van militairen:

Hetzelfde met inzet van die drones. Mensen die met deze drones aan werk zijn moeten aan bepaalde trainingseisen voldoen. Maar dan moeten we als defensie de afweging maken.

Willen we dit? Hebben we deze training nodig. Of zijn we al zo ver getraind dat daar eigenlijk geen meerwaarde meer in zit. (Respondent 2)

Deze respondent geeft aan dat wanneer de Politie een beroep doet op de drones van Defensie wordt afgewogen of de inzet meerwaarde voor hen oplevert. Hier wordt de bereidheid dus bepaald door in welke mate de partij kan profiteren van de samenwerking. Als zij op dat moment hun capaciteiten net zo goed ergens anders kunnen inzetten zullen ze deze keuze beslissen op bijvoorbeeld waar hun personeel de meeste trainingswaarde uit kan halen (respondent 2).

4.1.3 Drijfveren

Een van de voornaamste reden voor de twee partijen om elkaars hulp in te schakelen is als ze elkaar ook daadwerkelijk nodig hebben. Dit kan zijn zoals eerder besproken, om hun specifieke expertise, maar ook omdat één van de partijen de capaciteiten (kwantitatief) niet in huis heeft (NatOps Catalogus 2018). Dat de partijen samenwerken als ze hierdoor gedwongen worden door een gebrek aan capaciteit wordt vaak genoemd. Tijdens de beveiliging van 'hoog risico-zittingsdagen' in de extra beveiligde rechtbank van Amsterdam Osdorp wordt zo'n groot beslag op politiecapaciteit gelegd dat bijstand van militairen noodzakelijk is (Bode 2022). De Politie mag dan ook wel slechts bijstand aanvragen op basis van de Politiewet 2012 of Regeling Militaire Steunverlening in het Openbaar Belang indien zij kunnen aantonen dat hun capaciteiten zowel kwantitatief als kwalitatief zijn uitgeput (NatOps Catalogus 2018; Politiewet 2012; Regeling MSOB). Het is dus ook juridisch ingeregeld dat de Politie slechts beroep kan doen op Defensiecapaciteiten als zij hier om deze reden toe genoodzaakt zijn. Ook is het vaak zo dat Defensie slechts bereid is om de Politie te ondersteunen als ze kunnen aantonen dat ze niet over de juiste capaciteiten beschikken. Omdat een dergelijk gebrek aan capaciteit bij de Politie vaak een direct risico oplevert voor de nationale veiligheid, speelt de kosten baten verhouding hier nauwelijks een rol volgens de respondenten.

Een andere drijfveer ontstaat als er door samen te werken een direct zichtbaar effect bereikt wordt in de maatschappij, waarmee dus de noodzaak van de samenwerking wordt onderstreept. In zowel de interviews als documenten kwam dit tevens veelvoudig naar voren als een belangrijke factor. De veiligheidssituatie is de afgelopen jaren

zodanig complex geworden dat zowel de overheid als de veiligheidsdiensten zich genoodzaakt voelen om intensiever te gaan samenwerken. Zo geeft een respondent aan over de samenwerking binnen de Dienst Speciale Interventies (DSI):

Die vergaande samenwerking, die komt natuurlijk ook wel ergens uit voort en die is in Nederland voortgekomen uit de aanslagen in Parijs in 2015. De Bataclan dat is de aanleiding geweest voor het kabinet om de veiligheidsketen verder te versterken (respondent 6).

Een ander voorbeeld is de moord op Derk Wiersum, die uiteindelijk leidde tot de oprichting van het Multidisciplinair Interventie Team. Daarnaast worden de vraagstukken en dreigingen en het veiligheidsdomein zodanig complex dat ze zich niet meer verhouden tot de taakstelling van een organisatie. Problemen ontstaan op hen grensvlak van de bevoegdheden, maar ook competenties, van beide organisaties. Zo schrijft de minister van Justitie aan de Tweede Kamer over de oprichting van de DSI: “verder laat de analyse zien dat de relaties tussen de speciale eenheden en andere diensten, met name de inlichtingendiensten en de opsporingsdiensten, niet voldoende ontwikkeld zijn in verhouding tot de zeer ernstige (terroristische) geweldsproblemen waarmee de Nederlandse samenleving heden ten dage kan worden geconfronteerd” (Donner 2005, p1). De mate van urgentie die de partijen voelen rondom sommige vraagstukken in het veiligheidsdomein wordt dan ook door een aantal respondenten expliciet erbij genoemd als een belangrijke drijfveer om gezamenlijk op te treden (respondent 3, 4).

Een ander belangrijk aspect dat wordt meegenomen in de afweging of de partijen de samenwerking zouden moeten intensiveren heeft betrekking op de taakstelling van beide organisatie. Uit de data bleek dat niet alleen de rol die de partijen hebben binnen de samenwerking van belang is maar ook of deze in lijn is met de hoofdtaken van de organisaties. Waar de Politie inherent verantwoordelijk is voor optreden in het civiele domein heeft Defensie als zwaarste gewelddmiddel een andere primaire taak. Het is daarom ook niet per se wenselijk dat Defensie in de rol van een structurele veiligheidspartner gaat fungeren (Bervoets et al. 2017). De rol van Defensie blijft daarom veelal beperkt tot achtervang. Zo heeft Defensie bijvoorbeeld traditioneel een

vangnet functie voor de andere veiligheidsdiensten in tijden van crisis (respondent 5). Defensie in een geweldsrol inzetten gaat voor Nederlandse bestuurders snel te ver. Zij vrezen dat dit gezien wordt als een teken dat orde niet meer gehandhaafd kan worden en daarmee de inzet van het leger gerechtvaardigd is.

Bij Defensie wordt de inzet vormgegeven langs de lijnen van de drie hoofdtaken. Deze drie hoofdtaken zijn ook weer bepalend voor Defensie in hoe zij zich opstellen in het aangaan van een samenwerking met de Politie. Toch luidt de derde hoofdtaak van Defensie wel: *de overheid (bijvoorbeeld provincies en gemeenten) ondersteunen bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, nationaal en internationaal* (Defensiestaf 2019). Echter blijft Defensie in het huidige systeem slechts vangnetfunctie vervullen. De interpretatie van de hoofdtaken door het bestuurlijke niveau van Defensie en dus hoe zij besluiten hun personeel en capaciteiten in te zetten kan een belangrijke factor zijn in het vergroten van de bereidheid tot het intensiveren van de samenwerking met de Politie.

4.1.4 Wederzijds begrip

Wederzijds begrip werd vaak genoemd als een voorwaarde die een belangrijke rol speelt binnen de samenwerking tussen de twee partijen. Gemeenschappelijke waarden zijn belangrijk voor de beide partijen om te kunnen samenwerken. Over het algemeen zijn beide partijen geüniformeerde en overwegend hiërarchische organisaties waar loyaliteit en saamhorigheid centraal staan (Bervoets et al. 2017). Het type werknemer dat wordt aangetrokken door de organisaties komt sterk overeen wat de samenwerking faciliteert (Respondent 8, 10).

Het spreken van een gemeenschappelijke taal is voor de organisaties cruciaal om elkaar te kunnen begrijpen. Politie en Defensie kennen allebei hun eigen afkortingen waardoor misverstanden makkelijk kunnen ontstaan (Brouwer 2021). Hierin wordt vaak het belang van de kennismakingsfase onderschat. Als de partijen graag willen samenwerken, maar ze het onbewust over hele andere dingen hebben vormt dit namelijk wel een belemmering in de uitvoering. Zo geeft een medewerker van de Politie aan:

Ze zijn in ieder geval allemaal wel actiegerichte mensen en die willen het liefst heel graag vooruit. Maar er zijn ook wel veel culturele aspecten en begrippen die verschillen. Zo is het woord officier bij een Defensie, ja dat is gewoon een leidinggevende militair en officier bij de Politie gaat over een Officier van Justitie. En het gemak waarmee met die woorden gesproken wordt dat heeft bij mijn werk echt op gegeven moment ertoe geleid dat mensen zeiden we moeten een soort definitie boekje maken, want we hebben het echt over totaal andere dingen. (Respondent 9)

Het gaat hier dus niet alleen expliciet over het overeenstemmen van technische begrippen maar meer over het kunnen begrijpen wat de ander bedoelt in de breedste zin. Ook het vaststellen van een gemeenschappelijk doelen het begrijpen van elkaars werkwijze kwamen naar voren als voorwaarde die de samenwerking vooruithelpen. Zo noemt een respondent:

Daarnaast is een gemeenschappelijk doel een belangrijke voorwaarde voor samenwerken. Je wilt namelijk samen ergens naartoe werken en dus hetzelfde doel voor ogen hebben. (Respondent 4)

De manier waarop dit gemeenschappelijke doel wordt vastgesteld kan invloed hebben op de effectiviteit van de samenwerking. Het bedenken van een oplossingsrichting voor een probleem zou niet belegd zou moeten worden bij één partij. Die dan na het vaststellen van het plan de andere partijen hier pas betreft. Alle partijen zouden al aan de voorkant betrokken moeten worden om vanuit hun eigen perspectief en expertise naar het probleem te kijken en zo meerwaarde te creëren (respondent 10). Zo benoemde een respondent:

Als de behoefte van één organisatie primair in de lead is en ten behoeve van die doelstelling samengewerkt wordt met andere organisaties. Kan je wel effectiever worden in die doelstelling maar is de vraag of je ook echt het probleem ermee oplost. Dus het probleem vraagt aan de voorkant al veel meer en een brede aanpak en nu wordt een brede aanpak vaak gezien vanuit de geïsoleerde doelstellingen per afdeling of organisatie. (Respondent 1)

Daarnaast draagt het betrekken van de ander vanaf de eerste fase er ook aan bij dat de partijen elkaar zien als gelijkwaardige partners en elkaar respecteren. Naast het gezamenlijk bepalen van een doel is het ook van belang dat de partijen van elkaar weten hoe de organisatie in elkaar zit en ze elkaars werkwijze begrijpen. Dit is om twee verschillende redenen. Ten eerste, als de partijen niet bekend zijn met elkaars werkwijze en capaciteiten zullen ze niet de juiste eenheid kunnen vinden om mee samen te werken. Zo beschrijft een onderzoek naar militaire bijstand aan de Politie dat het van belang is dat wanneer militairen bijstand leveren er een duidelijke vraagstelling is (Bervoets et al. 2017). Anders is het voor Defensie moeilijk om in te schatten welke diensten zij moet leveren om de samenwerking te laten slagen (respondent 3). Daarvoor is het dus ook noodzakelijk dat beide organisaties in zekere mate op de hoogte zijn van elkaars capaciteiten. Ten tweede, speelt hier ook nog een meer praktisch aspect mee. Defensie- en Politiepersoneel wordt in de basis opgeleid voor andere doeleinden. Als het personeel elkaar wil ondersteunen binnen elkaar domein, krijgen ze te maken met elkaars vaardigheden die niet altijd overeenkomen. Daarom wordt er bij de Dienst Speciale Interventies (DSI), door middel van gezamenlijke opleidingen, voor gezorgd dat de wijze van optreden van politieagenten en militairen op elkaar aansluit.

“Dus die opleiding die focust op het optreden in het publieke domein en daar hebben sommige militairen nog wel moeite mee. Dus niet direct je wapen pakken, maar eerst kijken kan ik de zaak de-escaleren. Want dat is wel het grote verschil tussen Defensie optreden en het optreden van de Politie, die met name beheerst geweld moet toepassen. Defensie moet beheerst geweld ook wel toepassen, maar er zit wel een groot verschil tussen de omgeving waarin je dat doet. Dus daar wordt in de opleiding veel tijd en aandacht aan besteed zodat we het Defensiepersoneel ook in het publieke domein kunnen laten optreden”. (respondent 6)

Het gezamenlijk opleiden van personeel zorgt er dus voor dat de partijen weten hoe ze adequaat moeten reageren in uiteenlopende situaties. Wanneer militairen optreden in het civiele domein krijgen ze te maken met compleet andere omstandigheden dan waarvoor ze initieel zijn opgeleid. Ze moeten leren omgaan met omwonenden, nieuwsgierigen en pers, en de emoties die in het publieke domein veelal een rol kunnen spelen. Gezamenlijk opleiden en trainen wordt veelvuldig genoemd als een oplossing

die substantieel kan bijdragen om de verschillen in procedures, vaktaal, uitrusting en tenue te overbruggen (Bode 2022). Het gezamenlijk inrichten van opleidingen zorgt er ook voor dat de partijen elkaar en elkaars capaciteiten beter leren kennen en ook respecteren. Dit heeft vervolgens weer een positieve werking op de toewijding naar de samenwerking. Een respondent van de Politie geeft aan dat de samenwerking gedoemd is te mislukken als de partijen geen respect en begrip hebben voor de andere organisatie (respondent 10).

Naast de factoren uit de operationalisatie werd er door de respondenten ook genoemd dat er substantiële verschillen in de organisatiecultuur bestaan waar de partijen zich van bewust dienen te zijn. Zo wordt de Politie veelal omschreven als een ad hoc organisatie die zich bezighoudt met de waan van de dag. Ze draaien dagelijks operaties en er is minder tijd om na te denken over speculatieve plannen (respondent 4). Defensie is daarentegen meer een plannings- en gereedstellingsorganisatie. Ondanks dat deze verschillen kunnen leiden tot onbegrip met betrekking tot elkaars werkwijze kan het de organisaties ook verrijken als ze beseffen waar hun unieke krachten liggen. Zo kan de Politie Defensie snel leren schakelen en omgekeerd dan de Politie iets opsteken van Defensie haar planningsprocessen (respondent 10).

4.2 Middelen (kunnen)

4.2.1 Transparantie

Binnen de bestaande samenwerkingsverbanden tussen Defensie en de Politie blijkt de inrichting van de samenwerking een belangrijke voorwaarde om effectiviteit te waarborgen. Als de processen, zoals bijvoorbeeld de procedures die doorlopen moeten worden voorafgaand aan het gezamenlijk optreden, open en duidelijk zijn voor beide partijen wordt het makkelijker om elkaars hulp in te schakelen (respondent 4). Daarnaast kan de doorlooptijd van deze procedures zelfs een grote maatschappelijke impact hebben. Zo is er bij de Dienst Speciale Interventies (DSI), aan de voorkant overeenstemming bereikt over een aantal scenario's waar de DSI mag ingrijpen zonder dat daar eerst toestemming voor hoeft worden gevraagd. Zo beschrijft een respondent:

Je kunt wel zorgen het personeel heel snel ter plekke is, maar als zij niet bevoegd zijn om dan ook in te grijpen, dan schiet het natuurlijk nog niet op. Dus Nederland heeft zeg maar

geleerd van hoe het in de Bataclan in Parijs, een situatie waar elke seconde telt, niet goed ging en hebben daar onze procedures op aangepast, inclusief de juridische toestemming. (respondent 6)

Of militaire ondersteuning snel ingezet kan worden is dus van grote zichtbare waarde zijn. Het heeft ook invloed op de bereidheid vanuit beide partijen om de samenwerking aan te gaan. Lange en onoverzichtelijke procedures leiden veelal tot frustraties bij de partijen. In sommige gevallen besluiten de individuele spelers binnen de partijen daarom om elkaar informeel op te zoeken. Dit wordt dan wel weer sterk afgekeurd door de organisaties, vanwege onder andere de financiële complicaties die de samenwerking met zich meebrengt (Bervoets et al. 2017).

4.2.2 Financieel

De informele bijstandverlening kost de organisaties veel geld en is daarom ook onwenselijk (Bervoets et al. 2017; Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018). Defensiemedewerkers die aan dergelijke informele initiatieven deelnemen merken ook dat deze worden stopgezet als de top van de organisatie erachter komt dat er financiële complicaties zijn, die niet volgens procedures zijn gemeld (respondent 4). Het formaliseren van de samenwerking en hier dus ook afspraken met betrekking tot financiën over maken zorgt tevens voor commitment. Als er een financiële compensatie tegenover het uitlenen van capaciteiten aan elkaar staat heb je ook meer kans dat de gemaakte afspraken worden nageleefd (respondent 5).

4.2.3 Inzet van personeel

In de literatuur werd het belang van de inzet van personeel slechts benoemd in relatie tot het vaststellen van een duidelijke rolverdeling en het waarborgen van de unieke capaciteiten van beide organisaties. Een aantal respondenten benoemde wel dat wanneer militairen worden ingezet ten behoeve van de Politie dit moet zijn vanuit de meerwaarde die hun unieke capaciteit met zich meebrengt (respondent 2, 3). Het inzetten van militairen voor werkzaamheden die niet aansluiten bij hun speciale vaardigheden kan ertoe leiden dat Defensie minder snel bereid is in de toekomst om haar middelen uit te lenen. De praktijk gaf verder een heel ander beeld dan de literatuur over de relevantie van personeel. Bij de samenwerking tussen Defensie en Politie blijkt

de beschikbaarheid van personeel zeer relevant om dit te kunnen realiseren. Bijna alle respondenten gaven aan dat personeelstekorten en gebrek aan middelen regelmatig een knelpunt vormen voor het realiseren van een grootschalige succesvolle samenwerking. Zo geeft een van de respondenten aan:

Die capaciteit is er niet dus je moet heel voorzichtig zijn met hoe we het uitdelen, maar we proberen ook de vraag zo veel mogelijk te temperen omdat het op is. (Respondent 2)

Deze medewerker van Defensie gaf aan dat zij de Politie graag hun hulp aanbieden maar dat als de capaciteit niet beschikbaar is de samenwerking simpelweg ophoudt. Beide organisaties kampen met tekorten aan personeel wat ze dwingt bepaalde keuzes te maken. Hierin is het ook van belang dat de reguliere bedrijfsvoering niet ten koste gaat van de samenwerking. Militairen zijn vaak druk genoeg en zien het niet zitten om op grote schaal politiewerk over te nemen (Bervoets et al. 2017; Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018). Vanwege deze krapte in het personeelsbestand moeten beide organisaties goed nadenken waar en voor welke activiteiten ze hun capaciteiten inzetten. Zo zegt een respondent over de inzet van militairen ter ondersteuning van de Politie:

Als je bij wijze van spreken mensen gebruikt die ergens in het oosten van Europa langs de grens klaar te staan en tegelijkertijd gebeurt er in Nederland een crisis. Ja, wat doe je dan? Haal je die mensen terug die je bijvoorbeeld hebt beloofd aan NAVO? Je hebt daar verplichtingen, haal je die dan terug voor de crisis in Nederland? Dus dan moet je wel goed bedenken: ja, waar liggen je prioriteiten? (Respondent 5)

Om deze reden zijn de partijen soms terughoudend in het aangaan van vergaande samenwerkingsverbanden. Capaciteiten die je aan een iemand belooft kan je niet op hetzelfde moment ook ergens anders inzetten. Een medewerker van Defensie (respondent 6) geeft bijvoorbeeld aan dat de Politie graag bindende afspraken maakt zodat zij bepaalde capaciteiten altijd tot hun beschikking hebben. Door personeelstekorten en bezuinigingen zijn dit soort toezeggingen simpelweg niet altijd meer mogelijk en kan Defensie dus niet voldoen aan de behoefte van de Politie.

Zo worden de vaste afspraken over het aantal militairen dat Defensie moet leveren aan de DSI ook niet altijd als wenselijk beschouwd. Ze zijn deze mensen voor een aantal jaar 'kwijt' en zien ze vervolgens regelmatig ook niet terugkeren omdat ze na hun tijd bij de DSI kiezen voor een ander carrière pad (bij de Politie) (Respondent 7).

De beschikbaarheid van capaciteiten spelen dus een belangrijke rol in het realiseren van de samenwerking. De partijen kunnen het nog zo graag willen maar als ze simpelweg de mankracht niet hebben om elkaar bij te staan krijgt het doorgang vinden van de reguliere bedrijfsvoering met de schaarse middelen toch prioriteit.

4.2.4 Vertrouwen

Vertrouwen speelt volgens weinig respondenten een grote rol. Ook wordt het in de bestudeerde documenten nauwelijks genoemd als relevante voorwaarde voor het realiseren van een samenwerking tussen de twee partijen. Er leken geen conflicten te zijn voorgevallen in het verleden die nu nog het vertrouwen tussen de twee partijen beïnvloeden. In zowel de documenten als interviews kwam wel regelmatig het bestaan van informele samenwerkingsverbanden naar voren (Bervoets 2017; Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018). Volgens de academische literatuur kan dit erop duiden dat er wederzijds vertrouwen is tussen de partijen omdat ze niet de behoefte voelen om afspraken te formaliseren. Soms werd het belang van vertrouwen wel genoemd in relatie tot wederzijds respect die de organisaties onderling moeten hebben om te samenwerking te kunnen laten slagen (respondent 10). Daarnaast stelde één van de respondenten dat gebrek aan capaciteiten en juridische barrières vaak als een 'makkelijk' argument worden gebruikt waarom de samenwerking niet kan plaatsvinden terwijl het gebrek aan vertrouwen eigenlijk de onderliggende reden is (respondent 9). Hierin is het nemen van tijd en ruimte om vertrouwen op te bouwen dus van belang. Het zou dus wel kunnen dat vertrouwen onder de radar als moderende variabele de relatie tussen de andere variabele en de effectiviteit van de samenwerking beïnvloeden. Dit werd echter niet bevestigd door de andere respondenten.

4.2.5 Communicatie

Het belang van duidelijke communicatie en afspraken maken komt naar voren in bijna alle aspecten van de samenwerking. Dit werd dan ook door bijna alle respondenten

genoemd als een randvoorwaarde. Het aspect van fysiek samenkomen bleek niet per se een voorwaarde om te kunnen samenwerken maar aan het maken van heldere afspraken daarentegen wordt wel veel waarde gehecht. Bij de DSI vormen duidelijke afspraken over de rolverdeling en verantwoordelijkheden een basisvoorwaarde voor het succesvol gezamenlijk kunnen optreden (Donner 2005; respondent 6,7). Het is cruciaal dat er afspraken worden gemaakt over bijvoorbeeld de inzet van personeel maar goede communicatie kan ook de organisaties helpen om elkaar beter te leren vinden en begrijpen. Het maken van duidelijke afspraken en heldere communicatie speelt ook een belangrijke rol in relatie tot de organisatorische barrières. Als militairen worden ingezet ter ondersteuning van de Politie is dit soms in zeer uiteenlopende situaties. Hiervoor is geen formeel document waarin staat hoe beide partijen zich dienen te op te stellen. Het is daarom dus zeer belangrijk dat vooraf aan de inzet duidelijke afspraken worden gemaakt over de werkwijze maar ook de bevoegdheden van beide partijen. Dit is om te voorkomen dat een militair acties uitvoert die tot wettelijke onrechtmatigheden kunnen leiden (respondent 3).

Daarnaast zou het bevorderlijk zijn voor vergaande samenwerking als de communicatiesystemen van beide organisaties goed op elkaar aansluiten. Omdat de aanschaf van communicatie bij Defensie en de Politie via verschillende kanalen loopt zijn dat volledig gescheiden systemen en kunnen ze niet goed met elkaar communiceren (respondent 5). Tot slot heerst er bij beide partijen onduidelijkheid over de mogelijkheden tot uitwisselen van informatie. Er is behoefte aan duidelijke afspraken op dit gebied zodat er laagdrempeliger informatie gedeeld kan worden. Dit speelt een belangrijke rol in het realiseren van een succesvolle samenwerking.

4.3 Organisatorische barrières (mogen)

4.3.1 Legitimiteit

De laatste onafhankelijke variabele uit het conceptueel model betreft de organisatorische barrières en dus de vraag: mogen de organisaties samenwerken? Dit heeft veelal te maken met de legitimiteit en bestaande juridische kaders met betrekking tot het gezamenlijk optreden. De wettelijke kaders waar rekening mee gehouden moet worden verschillen echter per vorm van samenwerken. Laagdrempelige samenwerking, zoals bijvoorbeeld het organiseren van een gezamenlijke oefening gebeurt vaak

informeel en is hierdoor niet gebonden aan juridische constructies. Het verlenen van militaire bijstand aan de Politie is wel vaak formeel ingeregeld en gebonden aan verscheidene juridische procedures. De Politie kan bijstand aanvragen van Defensie op basis van de Politiewet 2012, artikel 58 en 59. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van de Wet Veiligheidsregio's en de regeling Militaire Steunverlening in het Openbaar Belang (MSOB). Zoals eerder genoemd bevatten deze wetten wel een aantal voorwaarden waar de partijen aan moeten voldoen om de samenwerking legitiem te mogen realiseren. Zo moet de Politie bijvoorbeeld kunnen aantonen dat zij niet over de capaciteiten beschikken, zowel kwantitatief als kwalitatief, die ze aanvragen bij Defensie. Bij eenheden van Defensie en de Politie die regelmatig gebruik maken van deze aanvraagprocedures zijn deze eenvoudig te doorlopen (respondent 3).

Zoals benoemd in de vorige sectie is het tevens van belang dat tijdens het gezamenlijk optreden duidelijkheid is over de bevoegdheden die beide partijen hebben tijdens de uitvoering benadrukt een militair die vaak de Politie ondersteunt met zijn specialistische team. De militair zegt dat hoewel de wettelijke kaders de bevoegdheden van Defensie sterk afbakenen, militairen hebben in het civiele domein namelijk simpelweg minder bevoegdheden dan een agent, dit de effectiviteit van de samenwerking niet belemmert (respondent 3). Het is dus belangrijk dat de deelnemers van de samenwerking er zich bewust zijn wat precies hun bevoegdheden binnen de wettelijke kaders zijn en vanuit daar een plan tot uitvoering opstellen (Bervoets et al. 2017). Binnen de bestaande vormen van samenwerking vormen de wettelijke kaders dus niet per se een belemmering voor beide partijen om samen te werken. Zo lang de partijen bekend zijn met de procedures en op de hoogte zijn van hun bevoegdheden kunnen zij zich goed bewegen binnen deze kaders. Indien de twee organisaties zonder conflicterende bevoegdheden willen optreden is het aanbieden van een aanvullende opleiding voor militairen een geschikte oplossing, zodat zij bevoegd zijn om op te treden in het civiele domein. Dit is bijvoorbeeld ingeregeld voor militairen die worden geplaatst bij de DSI (respondent 6).

Bij een enkele respondent, die momenteel de mogelijkheden tot samenwerking nog aan het verkennen zijn, blijkt dat er onduidelijk is over wat er wel en niet kan binnen de wettelijke kaders. Zonder bestaande procedures is er veelal onduidelijkheid over de

mogelijkheden en heeft dit ook een remmend effect op het opstarten van de samenwerking. Zo geeft een respondent aan dat ze eigenlijk best veel samen willen, maar voornamelijk worden tegengehouden door juridische barrières. De partijen kunnen hier geen concrete stappen zetten omdat ze eerst willen weten wat überhaupt mogelijk is. Dit uitzoeken kost dan weer veel tijd en capaciteit die er vaak niet is (respondent 4). Juridische kaders vormen hier dus al een barrière voordat ze überhaupt weten wat deze zijn. Dit hangt echter wel samen met het type samenwerking dat de partijen ambiëren. Zo geeft een medewerker van de Politie aan dat de twee partijen zonder belemmeringen samen kunnen trainen, oefenen en ontwikkelen maar gezamenlijk operaties draaien behoort niet tot de mogelijkheden. Een militair heeft niet de bevoegdheid om op te treden in het civiel domein (respondent 10).

In het restant van deze sectie volgen een aantal voorwaarden die onder de categorie organisatorische barrières geschaard kunnen worden maar vanwege hun expliciete karakter als inductieve geregistreerd zijn. Een duidelijk voorbeeld van hoe wettelijke kaders substantiële implicaties kunnen opleveren voor de samenwerking zijn de juridische restricties rondom het delen van informatie. Het gebrek aan duidelijke afspraken rondom het delen van informatie werd bij de categorie middelen ook genoemd als barrière voor de samenwerking. De criminele activiteiten beperken zich veelal niet meer tot het terrein van een organisatie. Omdat er onder andere moeilijk informatie gedeeld kan worden, is elke organisatie bezig met zijn eigen puzzelstukje oplossen. Zo vraagt een respondent van de Politie zich af of er iemand in Nederland een compleet beeld heeft van het veiligheidslandschap (respondent 9). Toch zit hier wel een zekere tweestrijd in verscholen. Het uitgebreider delen van vertrouwelijke informatie brengt namelijk ook veiligheidsrisico's met zich mee. Zo stelt een medewerker van de Politie:

Want soms moet je de staatsveiligheid waarborgen, want we kunnen niet alle tactieken hoe wij criminelen pakken delen met defensie, omdat defensie ook al regelmatig issues heeft met veiligheid. Die hebben wij zelf ook intern, hè. Maar ja, dat zijn wel afbreukrisico's voor bijvoorbeeld nationale operaties. (Respondent 10)

Legitimiteit van het optreden ook deels terug te herleiden naar posities waar de besluitvorming over inzet plaatsvindt. Dit vormt veelal een belemmering voor de uitvoerende partijen binnen de organisatie die willen samen werken. Zo vertelt een van de respondenten:

Lastig blijft dat vaak door bewindslieden wordt bepaald wat wij doen. Ook door bezuinigingen, ook door te weinig capaciteiten, dit is voor hen een afweging. (Respondent 4).

De betrokkenen lager in de organisatie, die zich voornamelijk bezighouden met de uitvoering, lopen regelmatig aan tegen het feit dat zij niet kunnen bepalen waar hun prioriteiten liggen en dus op welke manier hun capaciteiten worden ingezet (respondent 4). De taakinvoering van de Politie wordt bepaald door het Openbaar Ministerie, wiens agenda op haar beurt ook weer wordt gestuurd door de politiek. Bij Defensie bepaalt onder andere de Commandant der Strijdkrachten waar de krijgsmacht wordt ingezet (respondent 3). Als spelers op het hoogste niveau bepalen dat gezamenlijk optreden prioriteit heeft, is de kans dat dit juridisch ingeregeld kan worden ook groot. Het probleem is dus alleen dat dit besluit is op verschillende niveaus binnen de organisaties genomen kan worden, met soms zelfs de politiek als hoogste macht. Daarbij komt dan dat er vanuit de politiek niet altijd bereidheid is om de krijgsmacht in te zetten in het civiele domein. Zo geeft een respondent aan:

De burgemeester van Amsterdam die is zeer, zeer terughoudend met de inzet van militairen op straat, groen op straat willen we gewoon liever niet. (Respondent 2)

Aversie vanuit de maatschappij speelt hier ook een belangrijke rol in de overweging van politici om militairen in te zetten in het civiele domein. Dit heeft hierdoor ook indirect invloed op de legitimiteit. Intensieve samenwerking tussen de partijen kan gevoelig liggen in de samenleving en leidt daarom ook tot terughoudendheid bij bewindspersonen (Bervoets et al. 2017). Dit is onder andere te herleiden naar associaties die militairen in het dagelijks straatbeeld oproepen (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018). Eén van de respondenten geeft aan:

Ik denk dat wij in het Nederlands ook een bepaalde cultuur hebben, waarbij het publiek het ontzettend fijn vindt om militairen in militaire kledij te zien. Als het gaat om zandzakken te vullen tegen watersnood in Limburg. Dat is prima, maar ik denk ook dat Nederland een cultuur heeft, waarbij ze niet direct fijn zouden vinden als er de hele dag bewapende militairen op straat lopen op toe te zien op onze veiligheid. Dus ik denk dat we daar terughoudend moeten zijn. (Respondent 6)

De bevindingen uit de interviews en de documenten bevestigen dat, zoals geïllustreerd in het conceptueel model, de organisatorische barrières geen directe invloed uitoefenen op de effectiviteit van de samenwerking. De juridische procedures en kaders gaan namelijk pas een rol spelen als de partijen besluiten dat ze willen gaan samenwerken. Het is belangrijk om te benoemen dat wanneer zowel de procedures als bevoegdheden bekend zijn bij beide partijen deze variabele geen belemmering hoeft te vormen. Indien de partijen op de hoogte zijn van de mogelijkheden binnen de wettelijke kaders is het makkelijker om elkaar te vinden en kunnen de procedures sneller worden doorlopen. Daarnaast is er dan minder risico dat een gezamenlijke inzet wordt bemoeilijkt doordat een militair niet bekend is met zijn bevoegdheden in het civiele domein. Ervoor zorgen dat de partijen dezelfde bevoegdheden genieten is een andere optie om de negatieve impact van organisatorische barrières te omzeilen. De DSI is een voorbeeld waar het wegnemen van conflicterende bevoegdheden, door het aanbieden van aanvullende opleidingen voor militairen, sterk heeft bijgedragen aan de effectiviteit van team (respondent 7). Als de partijen besluiten om te willen samenwerken, kan duidelijkheid over bevoegdheden en het bestaan van wettelijke kaders die de samenwerking faciliteren de positieve relatie tussen de bereidheid en de effectiviteit verder versterken.

4.5 Effectieve samenwerking

4.5.1 Maatschappelijke meerwaarde

Alle voorwaarden die zijn besproken in de bovenstaande paragrafen zijn bedoeld om een beeld te schetsen van waaraan voldaan moet worden zodat de twee partijen op een effectieve manier samen kunnen werken. Maar wanneer wordt volgens zowel de respondenten als documenten een samenwerking bestempeld als effectief? Hiervoor is het belangrijk om vast te stellen welk doel het realiseren van een dergelijke samenwerking heeft. Wat in veruit de meeste bronnen naar voren kwam is dat een

samenwerking in het veiligheidsdomein is bedoeld om vraagstukken die in toenemende mate complex worden beter te kunnen adresseren. Zo benoemt een van de respondenten:

De twee organisaties hebben een zekere overlap in hun taakstelling; ze opereren namelijk allebei in het veiligheidsdomein. Over het algemeen streeft al het Nederlands overheids personeel het nationaal belang na. De meerwaarde is uiteindelijk dat Defensie en de Politie synergie kunnen creëren door samen te werken in het veiligheidsdomein om zo effectiever vraagstukken in het nationaal belang op te kunnen lossen. (respondent 4).

Het belang van de samenwerking is dus dat het huidige optreden van de overheid niet altijd meer adequaat is om de complexe vraagstukken in het veiligheidsdomein op te lossen. Als Defensie en de Politie gaan samenwerken zijn zij beter in staat zijn deze vraagstukken te adresseren. Door het bundelen van kennis en capaciteiten worden dan comparatieve voordelen opgeleverd en fragmentatie van dienstverlening tegengegaan. Dit leidt vervolgens tot effectieve samenwerking omdat de publieke dienstverlening wordt verbeterd. In de praktijk wordt dit zichtbaar als de veiligheidssituatie in Nederland wordt verbeterd. Dit zie je bijvoorbeeld ook duidelijk naar voren komen in de verantwoording voor het oprichten formele samenwerkingsverbanden tussen Defensie en de Politie. Hieruit kan het doel waarvoor de samenwerking wordt opgetuigd worden opgemaakt. Zo wordt in de Instellingsbeschikking Stuurgroep Samenwerking Defensie en Politie, geïnitieerd door de voormalige Commandant der Strijdkrachten en Korpschef van Politie benoemd “dat zowel Defensie als Politie werkzaam zijn in het nationale veiligheidsdomein en dat zij elkaar kunnen versterken door onderling kennis uit te wisselen en adequaat samen te werken” (Bauer & Akerboom 2019, p1). Naast het verbeteren van de publieke dienstverlening wordt het delen van kennis dus ook als een graadmeter voor effectiviteit benoemd. Met de oprichting van het Multidisciplinair Interventie Team (MIT) wordt uitvoering gegeven aan de motie Heerma/Dijkhoff (Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 13): “verzoekt de regering, te bezien hoe en op welke termijn een interventieteam ondermijning kan worden ingericht, waarin de nationale politie, KMar, Justitie, FIOD, Douane, Belastingdienst en Arbeidsinspectie samenwerken, waar mogelijk met partners uit het sociale domein, met de enkele opdracht om criminele netwerken op te rollen en zware jongens grote sommen geld te

ontnemen; verzoekt de regering tevens om, waar nodig via noodwetgeving, het mogelijk te maken dat binnen dit team alle relevante informatie op een zorgvuldige manier gedeeld kan worden en er doorzettings- macht ontstaat om de georganiseerde misdaad een slag toe te brengen” (Instellingsbesluit multidisciplinair interventieteam 2021, p6). Uit deze passage wordt duidelijk dat de regering samenwerkingsverbanden in het veiligheidsdomein inricht om de georganiseerde misdaad beter te kunnen bestrijden en dus de publieke dienstverlening te verbeteren.

Daarnaast wordt er in de Regeling Dienst Speciale Interventies (DSI) beschreven dat binnen samenwerking tussen Defensie en Politie-eenheden van de DSI *het bestrijden van alle vormen van ernstig geweld dan wel terrorisme over het gehele geweldsspectrum* (Regeling Dienst Speciale Interventies, artikel 2, 2009) tot de taken behoort. De DSI behoort tot een van de meest geformaliseerde en intensieve samenwerkingsverbanden tussen Defensie en de Politie en is een uitgelezen voorbeeld van hoe de samenwerking een substantiële bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening en dus de veiligheid in Nederland. Door middel van het combineren van de unieke kennis en kunde van beide organisaties is de DSI in staat om succesvol op te treden in het hoogste geweldsspectrum. Zo benadrukt een respondent:

Het is rechtsstatelijk ook een succes, dus dat wij de verdachte aangehouden met een minimum aan geweld en die gewoon voor het gerecht brengen, zodat het recht zijn beloop kan krijgen. En dat is denk ik een mooi gegeven dat wij, ondanks dat wij de meest gevaarlijke criminelen, verwarde personen of terreurverdachten aanhouden en niet bij wijze van spreken op voorhand al met veel geweld uitschakelen. (respondent 7)

Het verbeteren van de publieke dienstverlening komt daarnaast op kleinere schaal tot uiting als bijvoorbeeld een van de partijen door gebrek aan capaciteiten haar taken niet goed kan uitvoeren zonder de ander. Maar ook omdat de organisaties elkaar versterken met hun unieke specialismes om zo effectiever te werk te gaan. In een onderzoek wordt daarnaast het volgende beschreven: “de samenwerking van politie en krijgsmacht in het politiewerk in (direct) levensbedreigende omstandigheden heeft de capaciteit van specialisten, de slagkracht van de rechtshandhaving op dit vlak en de innovatiekracht verbeterd” (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p89).

Effectieve samenwerking wordt dus voornamelijk gekenmerkt door een verbetering in het leveren voor publieke diensten en in mindere mate ook door het delen van kennis waardoor beide organisaties uiteindelijk beter worden. De overige factoren die zijn afgeleid uit het conceptueel model lijken minder relevant. Het bij elkaar brengen van actoren en opleveren van financiële voordelen werden niet genoemd door de respondenten.

Het is tot slot nuttig om hier onderscheid te maken tussen het realiseren van een effectieve samenwerking op korte en lange termijn. Als de Politie bezig is met een zoekactie en ze hebben een gebrek aan capaciteit zijn ze genoodzaakt zijn militaire bijstand aan te vragen. Als die er vervolgens samen met hen in slaagt de zoekactie af te ronden, dan kan de samenwerking als effectief gezien worden. Het doel waarvoor de samenwerking werd geïnitieerd is namelijk behaald. Dit gaat vaak om een kleinschalige vorm van samenwerken waar relatief makkelijk te bepalen is of de gewenste resultaten behaald worden. Als er echter op de lange termijn op grotere schaal samengewerkt gaat worden is het lastiger te bepalen wat het concrete doel is. Voor de een is dat minder boeven op straat (respondent 10) en voor de ander betekent het de belastingbetaler waar voor zijn geld krijgt (respondent 8). Uiteindelijk zijn alle respondenten het erover eens dat een effectieve samenwerking ertoe leidt dat Nederland een veiligere plek wordt.

4.6 Synthese van de resultaten

In dit hoofdstuk zijn alle voorwaarden besproken die een belangrijke rol spelen in het realiseren van een effectieve samenwerking tussen Defensie en de Politie. Het doel van deze laatste sectie is om een geaggregeerde analyse van de praktijk, op basis van de onderliggende theorie, in kaart te brengen. Hier zullen de causale relaties voortkomend uit de analyse verder worden uitgelicht.

De theorie wees uit dat de bereidheid van de partijen om samen te werken een variabele is met een directe relatie tot effectieve samenwerking. Het analyseren van de praktijk leidde tot een vergelijkbare conclusie: de bereidheid tot samenwerken is een kritieke randvoorwaarde voor effectieve samenwerking tussen Defensie en de Politie. Bestaande

samenwerkingsverbanden tussen de twee partijen komen veelal tot stand omdat ze elkaar nodig hebben, zowel kwantitatief als kwalitatief. De partijen geloven dat ze elkaar versterken als ze gezamenlijk optreden en kunnen hier op hun eigen manier meerwaarde uit halen. Ontwikkelingen in het veiligheidsdomein die een bedreiging vormen voor de samenleving versterken de urgentie om samen te werken. Desondanks is het wel belangrijk dat de rol van de partijen binnen de samenwerking in lijn is met de hoofdtaak van de desbetreffende organisatie. Daarnaast is het bestaan van wederzijds begrip van groot belang omdat dit de partijen helpt de juiste samenwerkingspartner dan en capaciteit binnen de andere organisatie te vinden. Maar ook om te leren omgaan met uiteenlopende organisatieculturen. Omdat de medewerkers van de verschillende organisaties worden opgeleid voor andere taakstellingen is het tijdens het samenwerken van belang dat hun werkwijze op elkaar aansluit. Het vaststellen van een gemeenschappelijk doel creëert extra toewijding aan de samenwerking. Ook levert een gemeenschappelijk doel meerwaarde op door problemen vanuit verschillende expertises te benaderen. Binnen deze categorie leidde het analyseren van de praktijk tot een aantal aanvullingen op de sub-variabelen uit de theorie. De rol van de hoofdtaken, overbruggen van verschillende organisatieculturen en het onderkennen van urgentie zijn naast de andere sub-variabelen van belang om de bereidheid tot samenwerken te vergroten.

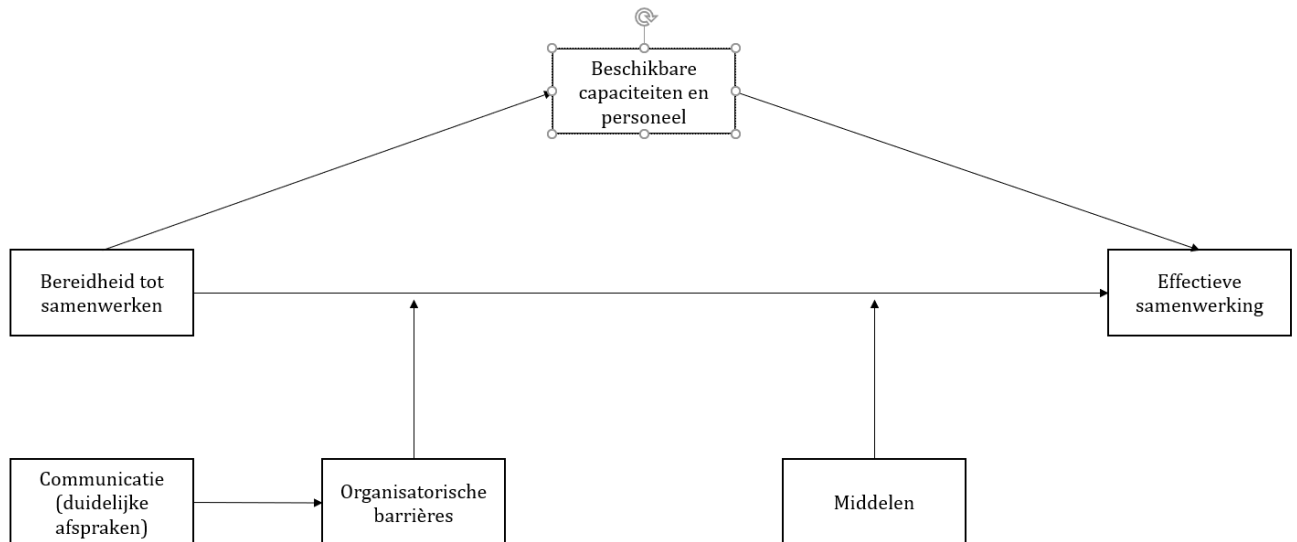
Uit de theorie bleek dat de middelen, het 'kunnen' component, de relatie tussen de bereidheid en een effectieve samenwerking beïnvloed en dus de rol van een moderende variabele heeft. De meeste sub-variabelen die onder middelen vallen hebben een moderende functie. Aspecten zoals vertrouwen, de transparantie van het proces en het ontbreken van financiële implicaties vergroten de impact van bereidheid op een effectieve samenwerking. Uit de data blijkt echter dat dit niet geldt voor alle sub-variabelen binnen deze categorie. De inzet van personeel heeft namelijk een mediërende functie. Bij deze sub-variabele werd de beschikbaarheid van capaciteiten en personeel als inductieve bijvangst geregistreerd. Indien capaciteit dan wel personeel beschikbaar is leidt dit niet direct tot samenwerking. Het kan echter wel een substantiële belemmering zijn om samen te werken. Of de partijen bereid zijn hun middelen beschikbaar te stellen wordt bepaald door waar hun prioriteiten liggen en uiteindelijk dus de bereidheid om samen te werken. Vandaar dat de bereidheid tot samenwerken

bepalend is of de beschikbaarheid van capaciteiten effectieve samenwerking positief of negatief beïnvloed. Deze sub-variabele is om deze reden apart opgenomen in figuur 2.

Communicatie, en dus het maken van duidelijke afspraken, is tevens een belangrijke factor met een afwijkende rol. Het maken van duidelijke afspraken heeft een directe invloed op de organisatorische barrières. Als er geen duidelijkheid is over de taakverdeling en verschillende bevoegdheden tussen de partijen kan dit leiden tot onwettigheden. Daarentegen, wanneer er aan de voorkant helder wordt gemaakt wat de mogelijkheden zijn binnen de bestaande juridische kaders hoeft dit geen beperkingen op te leveren binnen de samenwerking. Zo wordt de impact van organisatorische barrières op de relatie tussen bereidheid en effectieve samenwerking geminimaliseerd. Conflicterende bevoegdheden tussen de twee partijen, met uitzondering van de DSI, zijn een feitelijk gegeven. Inductieve bijvangst die werd gegenereerd uit de data concludeerde dat het volledig weghalen van de juridische kaders niet wenselijk is. Gewelddadig militair optreden in het civiele domein wordt veelal afgekeurd door de politiek, waar tevens een belangrijk deel van de besluitvorming rondom dit thema plaats vindt. Het leidt ook tot maatschappelijke aversie en heeft daardoor een negatieve uitwerking op de relatie tussen de bereidheid en effectieve samenwerking. Er is ook behoefte aan duidelijke afspraken rondom de mogelijkheden van informatiedeling tussen de twee partijen. Het intensiever delen van waardevolle informatie kan ertoe leiden dat vraagstukken effectiever geadresseerd worden. Hier wordt wel een zware afweging gemaakt tussen wat de baten zijn van het delen van dit soort informatie en de veiligheidsrisico's die het mogelijk oplevert.

Het voldoen aan de randvoorwaarden die zijn voortgekomen uit het analyseren van de praktijk leidt tot een effectieve samenwerking. De samenwerking wordt als effectief beschouwd als de partijen gezamenlijk een betere dienst leveren dan ze alleen hadden kunnen doen. Dit is een brede opvatting en kan op veel verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Voor sommige medewerkers zal de samenwerking geslaagd zijn als zij laagdrempeliger informatie kunnen delen waardoor zij een beter overzicht krijgen van het veiligheidslandschap in Nederland voor andere zal dit zijn als zij een groep militairen kunnen inzetten om een beveiligingsproces te ondersteunen. Toch geldt voor

iedereen een overkoepelend doel: bijdragen aan een veiliger Nederland. Een weergave van de causale relaties uit de praktijk is gevisualiseerd in figuur 2.



Figuur 2

5. Conclusie

Het doel van dit onderzoek is geweest om erachter te komen welke randvoorwaarden cruciaal zijn om een effectieve samenwerking te realiseren tussen het Ministerie van Defensie en de Nationale Politie. Om vervolgens aan de hand van deze voorwaarden aanbevelingen te kunnen doen aan beide organisaties en zo samenwerking te faciliteren. Vanuit de academische literatuur werden verschillende voorwaarden onderkent, onderverdeeld in drie hoofdcategorieën, die leiden tot het realiseren van een effectieve samenwerking tussen twee publieke organisaties. De *bereidheid tot samenwerken* heeft directe invloed op effectieve samenwerking terwijl de *middelen* en *organisatorische barrières* een moderende functie hebben. Het analyseren van de praktijk, door middel van interviews en een documentanalyse, wees erop dat deze voorwaarden ook een belangrijke rol spelen wanneer Defensie en de Politie gaan samenwerken. Binnen elke categorie kwamen er naast de variabelen uit de theorie, enkele sub-variabelen bij door de inductieve bijvangst die uit de interviews en de documentanalyse werd gegenereerd. Onder de variabele 'middelen' werden in de praktijk twee nieuwe sub-variabelen geregistreerd. De beschikbaarheid van capaciteiten en personeel heeft een mediërende

functie. De invloed van deze sub-variabele wordt bepaald door de bereidheid tot samenwerken en heeft vanwege het belang ervan een directe invloed op effectieve samenwerking. Communicatie en het maken van duidelijke afspraken minimaliseren de impact van organisatorische barrières.

6. Aanbevelingen

Om de bevindingen nog concreter te maken zullen nu een aantal aanbevelingen worden gedaan op basis van de resultaten uit dit onderzoek. Deze aanbevelingen zijn bedoeld om de organisaties te helpen een zo effectief mogelijke samenwerking te realiseren. De aanbevelingen zijn opgedeeld in twee verschillende secties. De eerste sectie heeft betrekking op bestuurlijk niveau, de tweede is gericht op het operationele niveau binnen de organisaties.

6.1 Bestuurlijk niveau

Besluitvorming binnen de bestuurlijke laag bepaalt voor een groot deel de wettelijke kaders waarbinnen beide organisaties mogen opereren. Vanuit de academische literatuur wordt het bestaan van dergelijke organisatorische barrières genoemd als een belemmering voor twee publieke organisaties die willen samenwerken (Considine 2002; Ling 2002; Lenferink et al. 2013). Om de juridische kaders te faciliteren, en dus een samenwerking tussen de twee organisaties, moet er bij zowel de bestuurlijke als de politieke laag een gevoel van urgentie ontstaan. Dit wordt grotendeels gevoed door ontwikkelingen in de maatschappij waar de organisaties zelfs slechts beperkte invloed op kunnen uitoefenen. Omdat een samenwerking tussen twee publieke organisaties ertoe leidt dat complexe problematiek in de samenleving effectiever geadresseerd wordt, moeten bestuurders actiever gaan kijken bij wat voor soort vraagstukken een samenwerking wenselijk is en hier de bevoegdheden op aanpassen. Indien er enkel wordt samengewerkt als dit bij specifiek vraagstuk toegevoegde waarde heeft, blijft de samenwerking afgebakend. Hierdoor kunnen beide organisaties grotendeels binnen hun eigen taakstelling blijven opereren. Bestuurders moeten zich dan wel laten informeren wat de capaciteiten van beide organisaties zijn. Maar ook binnen wat voor vraagstukken deze capaciteiten momenteel niet toereikend zijn zodat de bevoegdheden hierop aangepast kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door per vraagstuk een werkgroep in te richten. Deze kan de bestuurders dan rechtstreeks

informereren over tegen welke obstakels zij aanlopen en welke aanvullende bevoegdheden benodigd zijn.

Discrepanties in wettelijke bevoegdheden zijn er voor een reden en het is dus ook niet wenselijk dat de partijen volledig in elkaars domeinen kunnen opereren. Defensie is van oudsher het zwaarste gewelddmiddel dat als een vangnet fungeert ten tijde van crisis. Defensie op een dagelijkse basis inzetten binnen het civiele domein leidt tot zowel politieke als maatschappelijke aversie. Er moet daarom goed afgewogen worden wanneer de inzet van militairen gerechtvaardigd is. Bestuurders moeten de verantwoordelijkheid nemen om, indien militairen worden ingezet in het civiel domein, middels een officiële verklaring uit te leggen aan de samenleving wat hier hun beweegredenen voor zijn. Dit kan bijvoorbeeld te maken hebben met dat de capaciteiten van de politie op dat moment niet toereikend zijn. Ook moeten zij hierbij de rol van de militairen kunnen verhelderen door te benadrukken dat het gebruik van geweld door militairen in het civiel domein wettelijk niet is toegestaan, mits zij hier een aanvullende opleiding voor hebben gevolgd (bij de Politie).

In de analyse kwam naar voren dat medewerkers op operationeel niveau het als een belemmering kunnen ervaren dat besluitvorming rondom samenwerking veelal plaatsvindt op bestuurlijk niveau. Het gebrek aan daadkracht en ondersteuning van bovenaf kan leiden tot terughoudendheid bij de medewerkers. Het is daarom belangrijk dat bottom-up initiatieven worden beloond en aangemoedigd zodat medewerkers op de werkvloer bereid blijven elkaar op te zoeken. Bestuurders kunnen dit doen door actief betrokken te zijn bij initiatieven. Indien nodig kunnen zij dan budget vrijmaken en het initiatief formaliseren binnen de bedrijfsvoering.

Uit het onderzoek bleek dat de beschikbaarheid van capaciteiten een grote belemmering kan vormen binnen de samenwerking. Hoe de capaciteiten worden ingezet heeft ook te maken met prioritering van de organisaties. Indien samenwerking voor een vraagstuk grote toegevoegde waarde heeft, kunnen bestuurders de benodigde capaciteiten faciliteren. Een voorwaarde is wel dat ze beschikking hebben over deze capaciteiten en dit niet ten koste gaat van de reguliere bedrijfsvoering. In een crisissituatie kan hier vanzelfsprekend een uitzondering op gemaakt worden. De samenwerking zou ook juist

gezien kunnen worden als een middel om de gevolgen van de tekorten aan middelen te minimaliseren. Beide organisaties kampen met grote personeelstekorten en de gevolgen van jarenlange bezuinigingen. Momenteel concurreren de partijen met elkaar op het gebied van werving, aangezien beide organisaties personeel aantrekken met een vergelijkbaar profiel. De organisaties zouden gezamenlijk intensiever kunnen optrekken in het aanbieden van een loopbaantraject. Zo kunnen de organisaties personeel met een specifieke expertise tijdelijk aan elkaar uitlenen. Op deze manier wordt personeel de mogelijkheid geboden om tijdelijk een functie te draaien bij de tegenpartij. Zo kan kennis en expertise uitgewisseld worden en leren de organisaties elkaar beter kennen. Daarnaast blijven medewerkers geboeid waardoor ze langer worden behouden binnen het veiligheidsdomein.

6.2 Operationeel niveau

Of de partijen zichzelf bereid vinden samen te werken heeft een directe impact op het realiseren van een effectieve samenwerking volgens de theorie (Ansell & Gash 2008; Bel & Warner 2015; Grossmann et al. 2012; Lobina & Hall 2008). Uit de resultaten van dit onderzoek kwam een vergelijkbaar resultaat naar voren. Allereerst moeten de partijen gedreven zijn om samen te werken. Dit kan zijn omdat ze elkaars kwantitatieve dan wel kwalitatieve capaciteiten nodig hebben. Hiervoor is het kritiek dat de partijen elkaar leren kennen. Als de partijen niet van elkaar weten wat voor capaciteiten ze in huis hebben weten ze ook niet op welke gebieden ze elkaar kunnen versterken. De partijen kunnen dit onderling faciliteren door fysieke werksessies te organiseren waarbij ze gezamenlijk naar een hypothetisch vraagstuk in het veiligheidsdomein kijken. Door te delen met de andere partij hoe zij een dergelijk vraagstuk vanuit hun eigen perspectief zouden doorlopen kunnen ze hun unieke capaciteiten en kwaliteiten aan elkaar kenbaar maken. Het vaker organiseren van gezamenlijke oefeningen en plaatsen van liaisons binnen verschillende afdelingen kan hier uiteraard ook aan bijdragen. Dergelijke initiatieven kunnen er ook voor zorgen dat de partijen bekend raken met elkaars werkwijze. Dit draagt bij aan het overbruggen van de verschillen in organisatieculturen en helpt juist van elkaars unieke kwaliteiten te profiteren (ad hoc vs. plannen). Daarnaast is het in de uitvoering, bijvoorbeeld tijdens het draaien van een gezamenlijke operatie, kritiek dat de partijen zich kunnen aanpassen aan elkaars wijze van optreden

om zo (veiligheid)risico's te minimaliseren. Het aanbieden van trainingen aan militairen, met als thema optreden in het civiele domein, kan hiermee helpen

Het is wenselijk om een situatie te creëren waarin beide partijen profiteren van de samenwerking. Dit levert namelijk een extra stimulans om samen te werken. Hiervoor kan Defensie regelmatig aan de Politie kenbaar maken wat voor type bijstandsverzoeken voor hen op dat moment meerwaarde oplevert. De Politie kan hier dan rekening mee houden in hun steunaanvragen. Daarbij kan Defensie opleidingen zo inrichten dat bijstand aan de Politie geïntegreerd wordt in het traject. Echter kunnen zich binnen het veiligheidsdomein situaties voordoen waar het eigen belang van de organisatie ondergeschikt is aan het maatschappelijk belang. Het beschermen van het Nederlands grondgebied blijft de voornaamste taak van beide organisaties.

Zoals benoemd in de vorige sectie hebben de twee organisaties te maken met conflicterende bevoegdheden. Het volledig wegnemen van deze verschillen is niet wenselijk omdat beide organisaties opereren onder hun eigen unieke taakstelling. Daarnaast is er veel mogelijk binnen de bestaande juridische kaders indien er goed wordt gecommuniceerd. De partijen moeten voorafgaand aan een gezamenlijke inzet, in welke vorm dan ook, bespreken waar de grenzen van hun bevoegdheden liggen en dus wat ze wel en niet voor elkaar kunnen betekenen. Voorwaardelijk is dan wel dat deze juridische kaders bekend zijn. Het opstellen van een gezamenlijk afwegingskader die globaal beschrijft wat tijdens een samenwerking wel en niet binnen de juridische kaders valt zou hierbij helpen. Hierin kan bijvoorbeeld opgenomen worden in wat voor situaties vertrouwelijke informatie gedeeld mag worden.

6. Discussie

In onderzoek zijn twee verschillende onderzoeksmethodes gebruikt om te bepalen wat de randvoorwaarden zijn voor het Ministerie van Defensie en de Nationale Politie om effectief te kunnen samen werken. Er zijn 10 interviews uitgevoerd en 25 relevante documenten geanalyseerd. Indien het onderzoek nog een keer uitgevoerd zou worden, zou dit tot dezelfde resultaten moeten leiden. De uitkomsten van het onderzoek zijn maar tot op zekere hoogte te generaliseren naar een bredere context. Dit komt onder andere omdat in dit onderzoek twee unieke organisaties centraal stonden, die als enige

binnen Nederland een geweldsmonopolie genieten. Hierdoor hebben zij tevens te maken met speciale wet- en regelgeving en andere maatschappelijke en politieke afwegingskaders. Tot slot kan de samenwerking, bijvoorbeeld door het delen van vertrouwelijke informatie, substantiële maatschappelijke impact hebben in het veiligheidsdomein. Het is daarom belangrijk om bij het interpreteren van de resultaten rekening gehouden wordt met het unieke karakter van deze organisaties.

Uit de data van het onderzoek bleek dat de voorwaarden die cruciaal zijn voor een effectieve samenwerking tussen Defensie en de Politie niet exact overeenkwamen met de theorie vanuit de academische literatuur. Aspecten zoals de beschikbare capaciteiten en het maken van duidelijke afspraken speelden een belangrijkere rol dan op basis van de theorie werd verwacht. Factoren zoals maatschappelijke aversie en de rol van het niveau besluitvorming kwamen niet expliciet naar voren uit de literatuur maar werden wel als invloedrijk bevonden. Zoals eerder benoemd zou dit verklaard kunnen worden door het unieke karakter van de organisaties die een uitzonderingspositie binnen onze samenleving genieten. Doordat de organisaties de mogelijkheid hebben om geweld te gebruiken komen ook meer gevoeligheden kijken bij een dergelijke samenwerking.

Er ligt mogelijk ook nog iets anders ten grondslag aan deze resultaten. Omdat beide partijen uitvoerende organisaties zijn, impliceert een samenwerking ook vaak dat er mankracht en capaciteit nodig is van beide partijen. Aangezien er op Defensie en de Politie al jarenlang wordt bezuinigd is juist het leveren van die benodigde mankracht en capaciteiten vaak een fundamenteel probleem. Hierdoor kan, ondanks de sterke bereidheid van de partijen, de samenwerking alsnog spaak lopen.

Er moet tot slot rekening gehouden worden met dat de interviews uitsluitend zijn afgenomen bij medewerkers van de twee organisaties. Terwijl uit de interviews bleek dat een deel van de besluitvorming rondom de samenwerking op politiek niveau ligt. Daarnaast is de invloed van maatschappelijke aversie een veronderstelling van de medewerkers van de organisatie. Er is niet daadwerkelijk onderzocht wat voor reacties een vergaande samenwerking in het publiek debat oproept. Deze observaties zouden een interessante invalshoek kunnen bieden voor een eventueel vervolgonderzoek.

Bijlage A - Respondentenlijst

Respondent	Organisatie
1	Defensie
2	Defensie
3	Defensie
4	Defensie
5	HCSS
6	Defensie
7	Politie
8	Politie
9	Politie
10	Politie

Bijlage B - Documentenlijst

Beleidsdocumenten

Bauer, R.P., Akerboom, E.S.M. (2019). Instellingsbeschikking Stuurgroep Samenwerking Defensie en Politie

Defensiestaf. (2019). Nederlandse Defensie Doctrine.

Donner, J.P.H. (2005). Brief van de Minister van Justitie. Terrorismebestrijding.

Ministerie van Defensie. (2018). Catalogus Nationale Operaties

Ministerie van Defensie. (2020). Defensievisie 2035.

Rutte, M., Asscher, L.F. (2015). Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Vice-Minister-President, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Terrorismebestrijding.

Onderzoeksrapporten

Audit Functie Defensie & Inspectie Veiligheid en Justitie. (2013). Civiel-militair samenwerking

Bervoets, E. (2017). Defensiehulp. Bureau Bervoets.

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. (2006). Civiel-militaire samenwerking.

Ministerie van Defensie. (2016). Beleidsdoorlichting Nationale Veiligheid.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2018). Krijgsmacht en politietaken. Justitiële verkenningen.

Nieuwsartikelen

Bode, J. (2022). Zij aan zij met de politie. Defensiekrant.

Brouwer, E. (2021). Politie en Defensie leren elkaar een lesje. Landmacht.

Het Parool. (2018). Terreuroefening: samenwerking politie en defensie kan beter.

NOS. (2022). Minister grijpt in bij team dat zware misdaad moest aanpakken.

Knoops, R. (2020). Overbelaste Amsterdamse politie krijgt mogelijk hulp van krijgsmacht. Het Parool

Weger, M.J., Neuteboom, P.C.J. (2004). Samenwerking tussen politie en krijgsmacht. Militaire Spectator.

Wettelijke bepalingen

Convenant voor samenwerkingsafspraken tussen Veiligheidsregio Flevoland, Eenheid Midden Nederland van het Korps Nationale Politie en Defensie.

Convenant voor samenwerkingsafspraken tussen veiligheidsregio's, politie en Openbaar Ministerie in Oost-Nederland.

Instellingsbesluit multidisciplinair interventieteam. (2021). Staatscourant.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2022). Aanvraagformulier voor militaire steunverlening in het openbaar belang (MSOB).

Politiewet 2012

Regeling houdende bepalingen over de organisatie en inzet van de Dienst speciale interventies (Regeling Dienst speciale interventies). (2009). Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden.

Regeling militaire steunverlening in het openbaar belang. (2014). Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden.

Wet veiligheidsregio's. (2022)

Bijlage C - Codeboom

Code	Code Group
Communicatie	Middelen
Communicatie: Duidelijk communiceren en afspraken maken	Middelen
Communicatie: Fysiek samenkomen	Middelen
Drijfveren	Bereidheid tot samenwerken

Drijfveren: Afhangelijkheid	Bereidheid tot samenwerken
Drijfveren: Effecten maatschappij	Bereidheid tot samenwerken
Drijfveren: Kosten en baten	Bereidheid tot samenwerken
Drijfveren: Rol in samenwerking	Bereidheid tot samenwerken
Drijfveren: Rol onderdeel van hoofdtaken	Overig
Drijfveren: Urgentie	Overig
Financieel	Middelen
Financieel: Financiële impact	Overig
Inzet van personeel	Middelen
Inzet van personeel: Beschikbare capaciteiten	Overig
Inzet van personeel: Duidelijke rolverdeling	Middelen
Inzet van personeel: Waarborgen unieke capaciteiten	Middelen
Legitimiteit	Organisatorische barrières
Legitimiteit van het gezamenlijk leveren van publieke diensten	Organisatorische barrières
Legitimiteit: Besluitvorming	Overig
Legitimiteit: Conflicterende bevoegdheden	Organisatorische barrières
Legitimiteit: Delen van informatie	Overig
Legitimiteit: Maatschappelijke aversie	Overig
Legitimiteit: Politieke aversie	Overig
Legitimiteit: Wettelijke kaders	Organisatorische barrières
Maatschappelijke meerwaarde	Effectieve samenwerking
Maatschappelijke meerwaarde: Actoren bij elkaar brengen	Effectieve samenwerking
Maatschappelijke meerwaarde: Comparatieve voordelen	Effectieve samenwerking
Maatschappelijke meerwaarde: Delen van kennis	Effectieve samenwerking
Maatschappelijke meerwaarde: Financiële schaalvoordelen	Effectieve samenwerking
Maatschappelijke meerwaarde: Fragmentatie dienstverlening tegengaan	Effectieve samenwerking
Maatschappelijke meerwaarde: Verbeteren publieke dienstverlening	Effectieve samenwerking
Meerwaarde opleveren	Bereidheid tot samenwerken
Meerwaarde opleveren: Beide partijen profiteren	Bereidheid tot samenwerken
Meerwaarde opleveren: Erkennen mogelijkheden	Bereidheid tot samenwerken
Toewijding	Bereidheid tot samenwerken
Toewijding: Expertise tegenpartij	Bereidheid tot samenwerken
Transparantie	Middelen
Transparantie: Open en eerlijk proces	Middelen
Vertrouwen	Middelen

Vertrouwen: Formaliteit	Middelen
Vertrouwen: Reputatieschade	Middelen
Vertrouwen: Opbouwen van vertrouwen	Overig
Wederzijds begrip	Bereidheid tot samenwerken
Wederzijds begrip: Gedeelde waarden	Bereidheid tot samenwerken
Wederzijds begrip: Gemeenschappelijke taal	Bereidheid tot samenwerken
Wederzijds begrip: Gemeenschappelijk doel	Bereidheid tot samenwerken
Wederzijds begrip: Organisatiecultuur	Overig
Wederzijds begrip: Technische begrippen	Bereidheid tot samenwerken
Wederzijds begrip: Werkwijze begrijpen	Bereidheid tot samenwerken

Bronnen

Alexander, J. A., Comfort, M. E., & Weiner, B. J. (1998). Governance in public-private community health partnerships: a survey of the community care network SM demonstration sites. *Nonprofit management and leadership*, 8(4), 311-332.

Alford, J., & Head, B. W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397-413.

Andrews, R., & Entwistle, T. (2010). Does cross-sectoral partnership deliver? An empirical exploration of public service effectiveness, efficiency, and equity. *Journal of public administration research and theory*, 20(3), 679-701.

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571

Baarda, B. (2018). Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek (Vierde druk). *Noordhoff Uitgevers bv*.

Bel, G., Fageda, X., & Warner, M. E. (2010). Is private production of public services cheaper than public production? A meta - regression analysis of solid waste and water services. *Journal of policy analysis and management*, 29(3), 553-577.

Bel, G., & M. E. Warner. (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration* 93 (1): 52-67

Bervoets, E. (2017). Grenzen tussen politie en krijgsmacht. *Het Tijdschrift voor de Politie*. vol 79(8).

Boag, G., & D. A. McDonald. (2010). A Critical Review of Public-Public Partnerships in Water Services. *Water Alternatives* 3 (1): 1-25

Bovaird, T. (2014). "Efficiency in Third Sector Partnerships for Delivering Local Government Services: The Role of Economies of Scale, Scope and Learning." *Public Management Review* 16 (8): 1067-1090.

- Bradley, E. H., Curry, L. A., & Devers, K. J. (2007). Qualitative data analysis for health services research: developing taxonomy, themes, and theory. *Health services research, 42*(4), 1758-1772
- Brouwer, E. (2021). Politie en Defensie leren elkaar een lesje. *Landmacht*. vol 6.
- Brown A.J. (2002). Collaborative governance versus constitutional politics: Decision rules for sustainability from Australia's South East Queensland forest agreement, *Environmental Science and Policy*. 5: 19-32
- Brown, T. L., M. Potoski, and D. M. Van Slyke. (2006). "Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets." *Public Administration Review* 66 (3): 323–331.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: *Oxford University Press*.
- Butler, R., & Gill, J. (1995). Learning and knowledge in joint-ventures: The importance of trust. In *British Academy of Management annual conference, Sheffield*.
- Christensen, T. & Lægreid, P. (2007) The Whole of Government Approach to Public Sector Reform, *Public Administration Review*. 67: 6 pp1059–67.
- Considine, M. (2002). The end of the line? Accountable governance in the age of networks, partnerships, and joined-up services. *Governance, 15*(1), 21-40.
- Davies, J. S. (2009). The Limits of Joined-Up Government: Towards a Political Analysis. *Public Administration* 87 (1): 80–96.
- De Nederlandse Grondwet. Retrieved from:
<https://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvkl1ouc6v2/vgrndcq2d9zm>
- DeVault, M.L. & McCoy, L. (2002). Institutional ethnography: Using interviews to investigate ruling relations. In J.F. Gubrium & J.A. Holstein (Eds.), *Handbook of interview research: Context & method* (pp. 751-776). London: Sage.
- Dewulf, G., & A. Kadefors. (2012). "Collaboration in Public Construction—Contractual Incentives, Partnering Schemes and Trust." *Engineering Project Organization Journal* 2 (4): 240–250.
- Emans, B. (2012). Eerherstel van het interview als onderzoeksinstrument in de organisatiepsychologie. *Gedrag & Organisatie, 25*(3).
- Gazley, B. (2008). Beyond the contract: The scope and nature of informal government–nonprofit partnerships. *Public administration review, 68*(1), 141-154.
- Grossmann, R., Lobnig, H., Scala, K., & Stadlober, M. (Eds.). (2012). *Facilitating collaboration in public management*. IAP.

- Fimreite, A. L., & P. Lægheid. (2009). "Reorganizing the Welfare State Administration." *Public Management Review* 11 (3): 281–297
- Futrell R. (2003). Technical adversarialism and participatory collaboration in the U.S. chemical weapons disposal program. *Science, Technology, & Human Values*. 28: 451-82
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Hodges, R. (2012). "Joined-Up Government and the Challenges to Accounting and Accountability Researchers." *Financial Accountability & Management* 28 (1): 26–51.
- Lenferink, S., Tillema, T., & Arts, J. (2013). Towards sustainable infrastructure development through integrated contracts: Experiences with inclusiveness in Dutch infrastructure projects. *International journal of project management*, 31(4), 615-627.
- Ling, T. (2002). "Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems." *Public Administration* 80 (4): 615–642.
- Lobina, E., & D. Hall. (2008). "The Comparative Advantage of the Public Sector in the Development of Urban Water Supply." *Progress in Development Studies* 8 (1): 85–101
- Lousberg, L.H.M.J. (2012). Sturen op haalbaarheid en relatie: Interventies om disfunctionele conflicten bij publiek private samenwerking in ruimtelijke ontwikkelingsprojecten te voorkomen. Delft: *Technische Universiteit Delft*.
- McDonald, I. (2005). Theorising partnerships: Governance, communicative action and sport policy. *Journal of social policy*, 34(4), 579-600.
- McKeran, W. (2019). Fusion Doctrine: One Year On. The Royal United Services Institute (RUSI). Retrieved at: <https://rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/fusion-doctrine-one-year>
- Milward, H. B. (2014). "The Increasingly Hollow State: Challenges and Dilemmas for Public Administration." *Asia Pacific Journal of Public Administration* 36 (1): 70–79.
- Ministerie van Defensie (2018). Catalogus Nationale Operaties.
- Ministerie van Defensie (2020). Defensievisie 2035. Vechten voor een veilige toekomst.
- Mortelmans, D. (2013). Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden. Leuven: *Acco*.
- North, P. (2000). Is there space for organisation from below within the UK government's action zones? A test of 'collaborative planning'. *Urban Studies*, 37(8), 1261-1278.
- Poiesz, T. B. C. (1999). Gedragsmanagement. Waarom mensen zich (niet) gedragen. *Inmerc*
- Politiewet 2012a.

- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C., & G. Bouckaert. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Reulink, N., & Lindeman, L. (2005). Kwalitatief onderzoek. *Participerende observatie, interviewen*, 16, 17.
- Rijksoverheid. (2022). Benoeming MIT-programmateam in aanpak ondermijnende criminaliteit.
- Rijksoverheid. (2022). Taken van de krijgsmacht
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169
- Silvestre, H. C. (2016.) "Social Performance in Public Services Delivery: Conceptual Roots and Results for the Portuguese Water Sector." *International Journal of Water Resources Development* 32 (1): 43–56.
- Silvestre, H. C., Marques, R. C., & Gomes, R. C. (2017). Joined-up Government of utilities: a meta-review on a public–public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. *Public Management Review*, 20(4), 607-631.
- Sitkin, S.B., & Stickel, D. (1996). The Road to Hell: The Dynamics of Distrust in an Era of "Quality" Management. In *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, edited by Roderick M. Kramer and Tom R. Tyler, 196–215. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- The Newsroom. (2018). Theresa May: UK will use 'every capability at our disposal' to defeat enemies. *The Scotsman*. Retrieved at <https://www.scotsman.com/news/politics/theresa-may-uk-will-use-every-capability-our-disposal-defeat-enemies-1431267#>
- Thomson, A.M., & Perry, J.L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. Special issue, *Public Administration Review* 66:20–32.
- Van Thiel, S. (2014). Research methods in public administration and public management: An introduction. *Routledge*.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003). Nurturing collaborative relations: Building trust in interorganizational collaboration. *The Journal of applied behavioral science*, 39(1), 5-31.
- Verhoeven, N. (2007). Wat is onderzoek. Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger.

Warner, M. E. (2011). "Competition or Cooperation in Urban Service Delivery?" *Annals of Public and Cooperative Economics* 82 (4): 421–435.

Watson, A., & Karlshøj-Pedersen, M. (2019). Fusion Doctrine in Five steps. *The Remote Warfare Programme*

Willis, M., & S. Jeffares. (2012). "Four Viewpoints of Whole Area Public Partnerships." *Local Government Studies* 38 (5): 539–556.