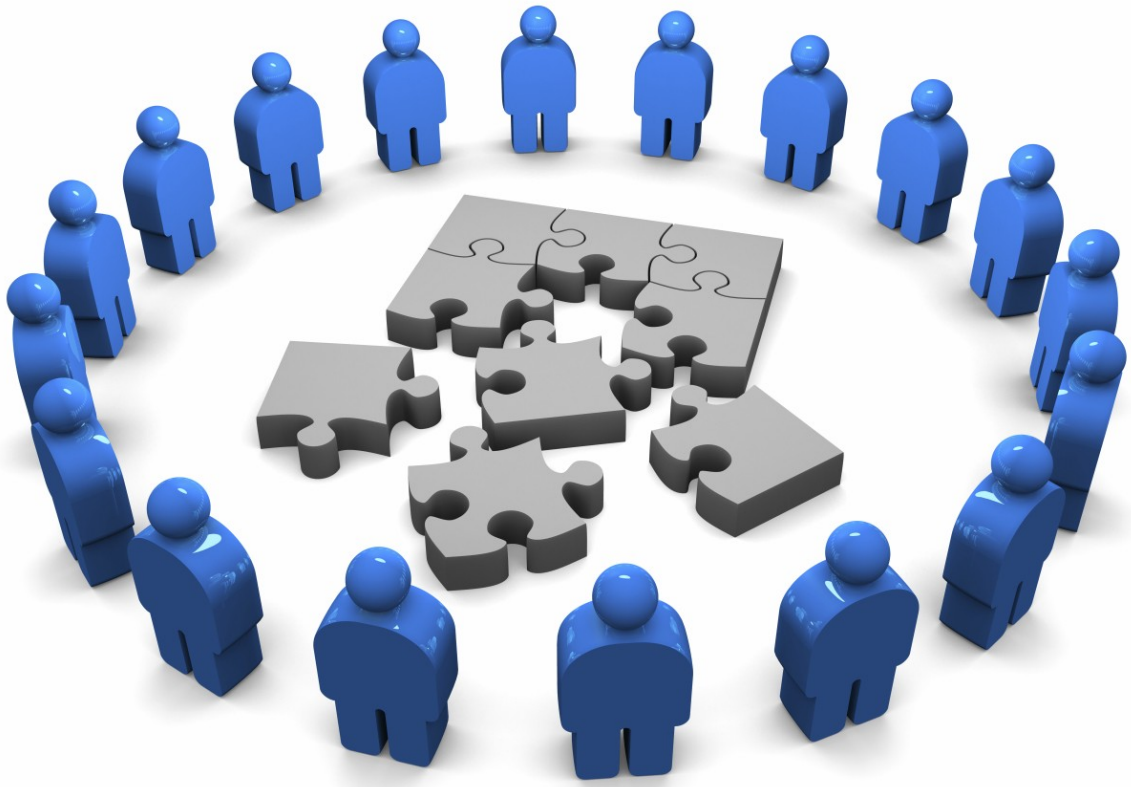
Samenwerken bij openbare orde vraagstukken.

Een onderzoek naar de samenwerking tussen politie actoren en gemeenten in Noord-Nederland in de aanpak van openbare orde vraagstukken.



POLITIE

UNIVERSITEIT TWENTE.

Samenwerken bij openbare orde vraagstukken.

Een onderzoek naar de samenwerking tussen politie actoren en gemeenten in Noord-Nederland in de aanpak van openbare orde vraagstukken.

Auteur:	M.S.M. Frons Universiteit Twente Faculteit Management & Bestuur Public Administration - Public Safety
Afstudeercommissie:	
Universiteit Twente	Dr. A.J.J. Meershoek Dr. P.J. Klok
Politie Noord-Nederland	Drs. K. Brandwijk

Plaats:	Coevorden
Datum:	21-04-2014
Status:	Definitief

VOORWOORD

Voor u ligt de scriptie 'samenwerken bij openbare orde vraagstukken'. Deze scriptie heb ik geschreven in het kader van de masteropleiding Public Administration specialisatie Public Safety aan de Universiteit Twente. De scriptie vormt het sluitstuk van deze opleiding.

Ik heb de afgelopen anderhalf jaar ervaren als een leerzame, maar drukke periode. Het was niet altijd even gemakkelijk om naast een volledige baan deze universitaire studie te volgen. Echter, wanneer ik nu terugblik kijk ik terug op een periode waarin ik veel heb geleerd en de nodige theoretische kennis heb opgedaan die ik kan toepassen in mijn huidige werkveld. Ik heb daardoor zeker geen spijt van mijn keuze om deze studie te volgen.

In deze paragraaf wil ik een aantal personen bedanken die een bijdrage hebben geleverd bij het tot stand komen van dit onderzoeksrapport. Allereerst wil ik Guus Meershoek en Pieter-Jan Klok bedanken voor de begeleiding gedurende de uitvoering van het onderzoek. Naast de gewenste begeleiding vanuit de Universiteit Twente hebben een aantal personen vanuit de politie eenheid Noord-Nederland mij ondersteund tijdens de uitvoering van dit onderzoek. Met name wil Klaas Brandwijk en Hessel Haagsma bedanken voor de geleverde ondersteuning. Tot slot gaat een woord van dank uit naar mijn collega's van het basisteam Zuidoost Drenthe. Ik wil hen bedanken voor de getoonde interesse en het vertrouwen in mij. Het managementteam van het basisteam heeft mij de ruimte gegeven om dit onderzoek uit te voeren. Ik wil met name Erwin Slomp bedanken voor het geven van de mogelijkheid om deze opleiding te kunnen volgen.

Als laatste wil ik mijn familie, met name mijn ouders, bedanken voor de ondersteuning tijdens deze drukke periode. Door hen had ik de mogelijkheid om voldoende tijd aan deze studie te besteden. Daarnaast gaven zij mij voldoende steun wanneer de voortgang niet zo makkelijk verliep.

Coevorden, 21 april 2014

M.S.M. Frons

MANAGEMENT SUMMARY

In Nederland vinden situaties plaats die een bedreiging (kunnen) vormen voor de openbare orde. Hierbij kan gedacht worden aan situaties zoals dreigingen van zogeheten school shootings, grote evenementen of demonstraties. In de aanpak van dergelijke veiligheidsvraagstukken werken vele actoren samen, zowel overheidspartijen als private partijen. In Nederland is in eerste instantie de burgemeester van een gemeente verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde (artikel 172 Gemeentewet). Hierbij heeft hij/zij verscheidene bevoegdheden. Daarnaast heeft de burgemeester gezag over de politie in haar gemeente. Aan het hoofd van het lokale politieteam staat een politiechef. In het handhaven van de openbare orde zal deze politiechef veelal samenwerken met de burgemeester. Dus, naast de burgemeester heeft de politie ook een taak in het handhaven van de openbare orde. In de aanpak van dergelijke vraagstukken zal de gemeente dus veelal samenwerken met de lokale politie. Echter, wanneer vraagstukken complexer worden heeft de politie de mogelijkheid om een projectorganisatie zogeheten 'Staf Bijzonder en Grootschalig Onderzoek' (SGBO) onder leiding van een algemeen commandant in te stellen. Door middel van dit rapport zullen de resultaten kenbaar worden gemaakt van onderzoek dat is uitgevoerd naar de samenwerking tussen politie actoren zoals een lokale politiechef, een algemeen commandant, gemeenten en eventueel andere (private) partijen in de aanpak van openbare orde vraagstukken. Er is onderzocht welke factoren effect hebben op het samenwerkingsproces tussen deze actoren.

Om dit onderzoek te kunnen uitvoeren is allereerst nagegaan op welke wijze de samenwerking tussen de genoemde actoren kan worden getypeerd. Als het gaat om organisatievormen in samenwerkingsverbanden dan worden door Entwistle et al. (2007), Powell (1990), Meuleman (2008) en Van Heffen & Klok (2000) onderscheid gemaakt tussen een drietal bestuursvormen; een hiërarchische vorm, een marktgeoriënteerde vorm en een netwerkvorm. Er is een analyse uitgevoerd met behulp van de typologie van Van Heffen en Klok (2000) om te achterhalen hoe de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en eventueel overige (private) partijen kan worden getypeerd. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat dit samenwerkingsverband als een netwerkvorm kan worden beschouwd.

Vervolgens is door middel van het opstellen van een theoretisch kader inzicht verkregen in de interactie binnen een netwerk. Daarbij is gebruik gemaakt van de dialectical approach van Marsh en Smith (2000), theorieën van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) en Provan en Kenis (2007). Aan de hand van deze theorieën is een theoretisch model opgesteld wat de interactie binnen een netwerk kan verklaren. In dit theoretisch model zijn een tiental factoren verwerkt die globaal zijn onder te verdelen in de volgende drietal overkoepelende factoren; factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk, factoren op actorniveau en exogene factoren. Naar aanleiding van dit theoretisch model zijn een zestal hypothesen opgesteld. Vervolgens is door het uitvoeren van een vergelijkende casestudy onderzoek gedaan naar een drietal openbare orde vraagstukken in de politie eenheid Noord-Nederland. Dit waren de TT Assen 2013, Serious Request 2013 en het bezoek van minister Kamp aan Loppersum.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat in de aanpak van openbare orde vraagstukken interactie plaatsvond op verschillende niveaus. Afstemming met externe partijen vond plaats op het operationele niveau. Ten aanzien van de samenwerking tussen de lokale politie, de SGBO en de gemeente is naar voren gekomen dat de positie van de SGBO in deze samenwerking niet altijd helder is. De SGBO levert wel een belangrijke rol in het verkrijgen van de gewenste middelen voor de lokale politie. Uit de onderzochte cases is naar voren gekomen dat de strikte driedeling die Provan en Kenis (2007) hanteren niet altijd op gaat. In de onderzochte cases was sprake van een soort van hybride vorm. In eerste instantie was sprake van een shared governance vorm, maar wanneer ingrijpende beslissingen of probleempunten moesten worden aangepakt was er sprake

van een lead organization vorm. Een volgende bevinding die uit dit onderzoek naar voren is gekomen is dat in geen van de onderzochte cases de waarden van de factoren overeenkomen met de waarden omschreven door Provan en Kenis (2007). Deze bevinding toont aan dat een netwerk met een shared governance vorm en een lead organization als organisatievormen wel degelijk effectief kunnen zijn wanneer andere waarden worden aangenomen dan door Provan en Kenis (2007) worden verondersteld. Tevens is uit de onderzochte cases naar voren gekomen dat netwerkmanagement wel degelijk een belangrijke factor is in het bereiken van een succesvolle samenwerking.

Om het samenwerkingsproces te verbeteren zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

- Zorg bij aanvang van het samenwerkingsproces voor een duidelijke rolverdeling
- Leg de verantwoordelijkheid vanuit de politie op één punt neer
- Zorg voor een goede afstemming tussen de SGBO en de lokale politie

Door bij aanvang van het samenwerkingsproces te kiezen voor een duidelijke rolverdeling tussen de SGBO en de lokale politie kan één aanspreekpunt voor het onderhouden van externe contacten worden aangesteld. De SGBO is een monodisciplinaire structuur, waarbij het dus voor externe partijen niet zou moeten uitmaken hoe deze interne rolverdeling is. Externe partijen willen enkel een aanspreekpunt binnen het netwerk waarmee zij politiële aangelegenheden kunnen regelen en/of afstemmen. Door een duidelijke rolverdeling te kiezen wordt hieraan bijgedragen. Een tweede punt dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen is dat naast onduidelijkheid over de positie en rolverdeling van de SGBO er ook onduidelijkheid is over de vraag wie nu eigenlijk verantwoordelijkheid is wanneer een SGBO is ingesteld. Er is naar voren gekomen dat zowel bij de lokale politiechef als de algemeen commandant het besef aanwezig is dat zij verantwoordelijk zijn voor de aanpak van het openbare orde vraagstuk. In harmonieuze situaties zal dat wellicht geen problemen gaan opleveren, maar wat als er ingrijpende beslissingen moeten worden genomen in de aanpak van een veiligheidsvraagstuk. Wie is dan de persoon die daar zeggenschap over heeft? Is dat de algemeen commandant van de SGBO of de lokale politiechef? Door de verantwoordelijkheid bij één punt neer te leggen kunnen dergelijke vraagstukken worden voorkomen. Tot slot is een goede afstemming tussen de SGBO en de lokale politie van belang om lokale kennis in acht te nemen en gebruikt te maken van de goede contacten die bijvoorbeeld een lokale politiechef heeft met het openbaar bestuur. Daarnaast dient een goede afstemming te voorkomen dat er verschillende boodschappen worden gecommuniceerd richting het openbaar bestuur. Door de bovenstaande aanbevelingen in acht te nemen kan het samenwerkingsproces tussen een algemeen commandant, een lokale politiechef en gemeenten worden verbeterd.

INHOUDSOPGAVE

1.Inleiding 11

1.1 Openbare ordehandhaving 12

1.2 De politie en openbare ordehandhaving 12

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen 13

1.4 Onderzoeksdoel 14

1.5 Definiëren van begrippen 14

1.6 Leeswijzer 15

2. Theoretisch kader 17

2.1 Bestuursvormen 17

2.1.1 Network governance 17

2.1.2 Kenmerken van netwerk governance 19

2.1.3 Hiërarchische bestuursvorm 20

2.1.4 Marktvorm 21

2.1.5 De samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en private partijen 22

2.2 Analyseren van netwerken 25

2.3 De interactie in een netwerk 26

2.4 Theoretisch model 28

3. Methodologie 33

3.1 Onderzoeksdesign 33

3.2 Selectie van de cases 34

3.3 Uitvoering van het onderzoek 37

4. Resultaten case 1: TT Assen 39

4.1 Betrokken actoren en de belangrijkste kenmerken 39

4.2.1 Aanwezigheid van factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk 41

4.2.2 Aanwezigheid van factoren op actorniveau 42

4.2.3 Aanwezigheid van exogene factoren 44

4.3 De mate van succesvolle samenwerking 44

4.4 Oorzaken van de succesvolle samenwerking 44

5. Resultaten case 2: Serious Request 47

5.1 Betrokken actoren en de belangrijkste kenmerken 47

5.2.1 Aanwezigheid van factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk 48

5.2.2 Aanwezigheid van factoren op actorniveau 51

5.2.3 Aanwezigheid van exogene factoren 52

5.3 De mate van succesvolle samenwerking 52

5.4 Oorzaken van de succesvolle samenwerking 53

6. Resultaten case 3: Gevolgen gaswinning 55

6.1 Betrokken actoren en de belangrijkste kenmerken 55

6.2.1 Aanwezigheid van factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk 57

6.2.2 Aanwezigheid van factoren op actorniveau 58

6.2.3 Aanwezigheid van exogene factoren 59

6.3 De mate van succesvolle samenwerking 60

6.4 Oorzaken van de succesvolle samenwerking 61

7. Conclusie & aanbevelingen 63

7.1 Conclusie 63

7.2 Aanbevelingen 65

Referenties 69

Bijlage 1: Opbouwschema interview 73

Bijlage 2: Format afname interview 77

1.INLEIDING

Nederland is in de afgelopen jaren meerdere keren geconfronteerd met situaties die een bedreiging waren voor de openbare orde of waarin de openbare orde werd verstoord. De verdwijning van de broertjes Ruben en Julian houdt Nederland in mei van 2013 enkele dagen in zijn greep. Er ontstond zoveel aandacht voor de verdwijning dat burgers zelf zoektochten organiseerden om de vermiste broertjes te vinden. De vele zoektochten bleken tevergeefs toen uiteindelijk een wandelaar op 19 mei de dode lichamen van de broertjes vond (NRC, 19 mei 2013). In april werden middelbare scholen en mbo's in Leiden gesloten nadat op internet was gedreigd om een school shooting uit te voeren op een school. De scholen sloten op advies van de politie, de gemeente en het Openbaar Ministerie (NRC, 22 april 2013). Een andere gebeurtenis waarbij werd toegezien op het handhaven van de openbare orde, maar van een hele andere aard, was de kroning van Willem-Alexander op 30 april. Bij deze feestelijke gebeurtenis dienden niet alleen personen en objecten te worden beveiligd, maar moest ook worden toegezien op grote hoeveelheden en veilig verloop van publieksstromen. De bovenstaande opsomming is slechts een beperkt overzicht als het gaat om openbare orde incidenten die zich in 2013 hebben voorgedaan. Deze incidenten zijn verschillend van aard en omvang, maar laten wel zien dat managen van dergelijke incidenten een complex vraagstuk is. Van Bueren et al. (2003) beschrijven dat aanpak van problemen op het gebied van milieu, gezondheid en veiligheid te maken heeft met een grote mate van onzekerheid als het gaat om de aard en omvang van risico's voor individuen en de gehele samenleving. Zij noemen dergelijke problemen 'wicked problems'. Volgens van Bueren et al. wordt algemeen aangenomen dat onzekerheid voortkomt uit een gebrek aan technische kennis over de algehele situatie en de oplossingen. Zij verklaren dat we niet voldoende kennis hebben over de oorzaken en gevolgen van een probleem. Causale relaties zijn moeilijk te identificeren. Als het gaat om de aanpak van dergelijke wicked problems, maken zij gebruik van netwerk theorie om het beslissingsproces tussen alle actoren te analyseren.

De incidenten die in deze paragraaf zijn genoemd laten zien dat vele actoren zijn betrokken in de aanpak van incidenten op het gebied van openbare orde. Veiligheid wordt tegenwoordig niet langer gezien als een unieke verantwoordelijkheid van de politie of van de overheid in brede zin. In de aanpak van veiligheidsvraagstukken werken publieke en private partijen samen om tot een oplossing te komen. Adang (2007) schrijft hierover het volgende; "Openbareordehandhaving is niet alleen een zaak van de politie: er zijn vele andere partners bij betrokken, ieder met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden" (p. 821). Maar, hoe verloopt de samenwerking tussen deze vele partijen? Welke problemen ervaren deze actoren als zij met elkaar samenwerken en welke factoren hebben invloed op de samenwerking tussen deze partijen in de aanpak van een openbare orde vraagstuk? Volgens Adang en Cohen is de gekozen structuurvorm van het samenwerkingsverband van belang in een effectieve aanpak van een openbare orde vraagstuk. Zij stellen dat kijkend naar het type incident voor een passende organisatievorm gekozen dient te worden in plaats van het standaard hanteren van de in Nederland gehanteerde multidisciplinaire crisisvorm, GRIP. (Tijdschrift voor de Politie, 2013). Van Duin en Wijkhuijs beschrijven daarentegen dat GRIP als organisatievorm wel degelijk kan worden toegepast bij een openbaar orde vraagstuk (Tijdschrift voor de Politie, 2013). Is de structuurvorm van het samenwerkingsverband werkelijk zo belangrijk? Welke andere factoren zijn van invloed op het samenwerkingsproces in de aanpak van een openbaar orde vraagstuk? De in deze paragraaf opgesomde vragen zullen in dit onderzoek centraal staan.

1.1 Openbare ordehandhaving

Wat wordt eigenlijk verstaan onder het begrip openbare orde? Adang (2007) hanteert bij het definiëren van het begrip openbare orde de definitie van Van der Meulen. Volgens Adang (2007) "is openbare orde de, naar tijd en plaats bepaalde, normale gang van zaken op voor het publiek toegankelijke plaatsen. Die normale gang van zaken wordt gekenmerkt door de vrijheid deze plaatsen veilig te gebruiken in overeenkomst met hun bestemming. Als deze veiligheid wordt bedreigd, doordat de bewegingsvrijheid wordt aangetast of personen en goederen in gevaar zijn, wordt de openbare orde verstoord" (p. 803). Adang maakt een onderscheid tussen grootschalige en kleinschalige ordeverstoringen, maar hij geeft tevens aan dat het moeilijk is om een duidelijke scheidslijn te trekken tussen deze twee typen ordeverstoringen. Volgens Adang kunnen overlast en incidenten/ongeregeldheden in het uitgaansgebied worden beschouwd als kleinschalige ordeverstoringen. Bij grote ordeverstoringen verzamelen zich grote hoeveelheden mensen. Hierbij dient gedacht te worden aan demonstraties en evenementen zoals de TT Assen, voetbalwedstrijden, de jaarwisseling en Koningsdag. In dit onderzoek zal de definitie van het begrip openbare orde worden gehanteerd dat door Adang is beschreven. Daarnaast zal dit onderzoek zich enkel focussen op de zogeheten grootschalige ordeverstoringen omdat het waarschijnlijker is dat voor deze type verstoring samenwerking met andere actoren is vereist om de openbare orde te handhaven.

Als het gaat om de handhaving van de openbare orde, dan is in Nederland in eerste instantie de burgemeester van een gemeente verantwoordelijk voor het handhaven van de openbare orde (artikel 172 Gemeentewet). In het handhaven van de openbare orde heeft de burgemeester verscheidene bevoegdheden die in de Gemeentewet zijn vastgelegd. Daarnaast heeft de burgemeester gezag over de politie in haar gemeente met betrekking tot het handhaven van de openbare orde (artikel 11 Politiewet 2012). Aan het hoofd van het lokale politieteam staat een politiechef. In het handhaven van de openbare orde zal deze politiechef veelal samenwerken met de burgemeester.

1.2 De politie en openbare ordehandhaving

Naast de burgemeester heeft de politie ook een rol in het handhaven van de openbare orde. In artikel 3 van de Politiewet 2012 zijn de taken van de politie vastgelegd. Een van deze taken is ondermeer het handhaven van de (rechts)orde. In de bovenstaande paragraaf is al beschreven dat bij het handhaven van de openbare orde een burgemeester veelal zal samenwerken met een chef van het lokale politieteam. Echter, wanneer de openbare orde ernstig wordt verstoord of wanneer er ernstige bedreiging is van verstoring van de openbare orde dan kan de politie een zogeheten Staf Grootschalige en Bijzonder Optreden (SGBO) instellen. Dus, wanneer de openbare orde in een ernstige mate wordt bedreigd en/of verstoord, worden meer organisaties/actoren betrokken bij de aanpak van de situatie. De SGBO is een projectorganisatie van de politie die ingezet kan worden in conflict- en crisissituaties. Er zijn geen vaste criteria die voorschrijven wanneer de SGBO kan worden ingezet. Het is de eenheidsleiding van een politie eenheid die het besluit neemt om wel of geen SGBO in te stellen voor een bepaalde situatie, maar over het algemeen worden conflict- en crisissituaties als volgt gekarakteriseerd;

- "Bedreiging van fundamentele waarden/normen
- Geringe beslissingstijd
- Hoge mate van onzekerheid over het verloop
- Media-aandacht" (Politieacademie, 2013)

De SGBO wordt ingezet bij conflict- en crisissituaties in de domeinen; openbare orde, grootschalige justitiële opsporing en openbare veiligheid (rampen of zware ongevallen). Dergelijke situaties zijn ondermeer rechtsordeverstoringen zoals demonstraties/rellen of grootschalige evenementen. De SGBO kent de volgende primaire processen in het beheersen van een crisissituatie; ordehandhaving, opsporing, bewaken en beveiligen, slachtofferregistratie en identificatie, mobiliteit en interventie. Het proces ordehandhaving omvat het

daadwerkelijk nemen van maatregelen om de openbare orde te herstellen of zorg te dragen dat deze niet wordt verstoord zoals maatregelen op het gebied van crowdmanagement. Het proces opsporen bestaat uit activiteiten met betrekking tot grootschalige opsporingsonderzoeken. Het proces bewaken en beveiligen bestaat uit het bewaken en beveiligen van bepaalde personen of objecten. Van het proces slachtofferregistratie en identificatie is bijvoorbeeld sprake wanneer zich een ramp heeft voorgedaan waarbij slachtoffers dienen te worden geïdentificeerd. Het proces mobiliteit bestaat uit maatregelen ten aanzien van verkeersmanagement en tot slot omvat het proces interventie de inzet van gespecialiseerde eenheden om een dreigende situatie te beëindigen. De SGBO bestaat uit een aantal staffunctionarissen die elk een eigen taakgebied hebben in de aanpak van een incident. In de SGBO zijn bijvoorbeeld staffunctionaris aangesteld als hoofd orde handhaving of hoofd bewaken en beveiligen. Aan het hoofd van de SGBO staat een algemeen commandant (AC) die verantwoordelijk is voor het algehele functioneren van de SGBO. (Politieacademie, 2013)

Bovenstaand is beschreven op welke taakgebieden een staffunctionaris kan worden aangesteld. Dit betekent niet dat voor elke situatie alle functionarissen worden ingezet. Dit wordt mede bepaald door het type vraagstuk waarvoor de SGBO wordt aangesteld. Elk SGBO staat wel onder leiding van een algemeen commandant.

1.3 Onderzoeksvraag en deelvragen

Uit de bovenstaande paragrafen is op te maken dat veiligheidsvraagstukken complex zijn waarbij meerdere actoren betrokken zijn bij de aanpak van het probleem. Dit onderzoek heeft betrekking op de samenwerking tussen alle betrokken actoren in het managen van openbare orde vraagstukken. Dit onderzoek zal zich niet richten op de samenwerking in de SGBO, maar tussen de algemeen commandant van de SGBO, een lokale politiechef, een gemeente en eventueel betrokken (private) partijen. Aangezien het onderzoek zal worden uitgevoerd in de politie eenheid Noord-Nederland zal het zich richten op openbare orde vraagstukken die zich hebben voorgedaan in het werkgebied van de politie eenheid Noord-Nederland. Naar aanleiding van het bovenstaande, is de onderstaande onderzoeksvraag geformuleerd:

Welke relevante factoren met betrekking tot de samenwerking tussen de politiechef van een basisteam, de commandant van de SGBO, de gemeenten en eventueel betrokken (private) partijen in Noord-Nederland hebben effect op het samenwerkingsproces tussen deze actoren in het managen van openbare orde vraagstukken?

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, zijn verschillende deelvragen geformuleerd. De deelvragen zijn:

1. Wie zijn de belangrijkste actoren in de bestudeerde cases en wat zijn de belangrijkste kenmerken: hun algemene en institutionele belangen en hun middelen en instrumenten?

2a. Welke factoren ten aanzien van de structuur van het netwerk zijn aanwezig in de samenwerking tussen de actoren in de bestudeerde cases?

2b. Welke factoren op actor niveau zijn aanwezig in de samenwerking tussen de actoren in de bestudeerde cases?

2c. Welke exogene factoren zijn aanwezig in samenwerking tussen de actoren in de bestudeerde cases?

3. In hoeverre was de samenwerking tussen de actoren in de bestudeerde cases succesvol?

4. Welke van de factoren genoemd in 2a,b en c waren de oorzaak van de succesvolle samenwerking in het managen van de veiligheidsvraagstukken in de bestudeerde cases?

1.4 Onderzoeksdoel

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in factoren die van invloed zijn op de samenwerking tussen verscheidene actoren op het gebied van openbare orde vraagstukken in de politie eenheid Noord-Nederland. Dit inzicht dient er toe te leiden dat er suggesties kunnen worden gedaan voor het succesvol samenwerken tussen politie actoren op verschillende organisatieniveaus, gemeenten en eventueel overige betrokken (private) partijen. In dit onderzoek wordt onder politie actoren verstaan, de politiechef aan het hoofd van het lokale politieteam en de algemeen commandant van de SGBO.

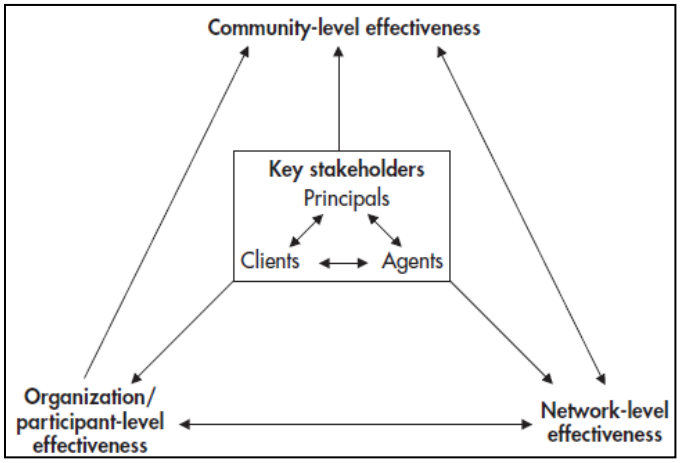
1.5 Definiëren van begrippen

In deze paragraaf zullen enkele begrippen die staan geformuleerd in de onderzoeksvraag en deelvragen worden gedefinieerd. Allereerst zal worden beschreven wat onder het begrip 'relevante factoren' wordt verstaan. Daarna zal worden gedefinieerd wat onder het begrip 'succesvol' wordt verstaan.

Het begrip 'relevante factoren' heeft in dit onderzoek betrekking op de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en overige (private) partijen in de aanpak van een openbaar orde vraagstuk. Welke factoren dit zijn zal door een literatuurstudie worden onderzocht. In het volgende hoofdstuk van dit rapport worden deze factoren beschreven.

Het tweede begrip dat gedefinieerd dient te worden is het begrip 'succesvol'. Het woord 'succesvol' kan verschillende betekenissen hebben. Het woord kan bijvoorbeeld refereren naar de wijze waarop het samenwerkingsproces is verlopen, de wijze waarop het openbare orde vraagstuk is aangepakt of allebei. Provan en Milward (2001) maken onderscheid tussen een drietal niveaus als het gaat om de effectiviteit van een community based netwerk; community level, netwerk level en organizational level. Volgens Provan en Milward dienen alle drie niveaus in ogenschouw te worden genomen, maar deze hoeven niet gelijkwaardig te zijn.

De effectiviteit op community level heeft betrekking op de resultaten die uit het netwerk voortkomen en de gevolgen voor de cliënten. Daarnaast draagt de community level bij aan de legitimiteit en de support die het publiek heeft ten aanzien van het netwerk. Als het gaat om openbare orde vraagstukken dan kunnen burgers als de community level worden beschouwd. Volgen Provan en Milward kan de effectiviteit op netwerk niveau op verschillende manieren worden geanalyseerd. Bijvoorbeeld, door te kijken naar de hoeveelheid actoren die toetreden tot het netwerk of het netwerk verlaten of de sterkte van de relaties tussen de actoren. Een andere wijze is of het netwerk de services produceert die in overeenstemming zijn met de wensen van de cliënten. Het organization niveau omvat de gedachte of de deelname aan een netwerk ook voordelen heeft voor de eigen organisatie van een actor. Volgens Provan en Milward is het van belang om te herkennen dat individuen en managers ook gedeeltelijk zijn gemotiveerd door eigen belang.



Figuur 1: Relatie tussen effectiviteit op verschillende niveaus met betrekking netwerkanalyse en de invloed van stakeholders (Provan & Milward, 2001, p.421)

Het woord 'succesvol' kan dus op verschillende wijzen worden geïnterpreteerd. Een zaak kan door een actor als succesvol worden beschouwd wanneer het voordeel heeft voor de eigen organisatie of een situatie kan als succesvol worden beschouwd indien het resultaat van het netwerk positieve gevolgen heeft voor de cliënten van het netwerk. In het algemeen kan vanuit een netwerk perspectief de samenwerking als succesvol worden gezien, terwijl een actor de samenwerking niet als succesvol beschouwd omdat de eigen doelen van de organisatie niet zijn behaald. In dit onderzoek zal de nadruk liggen op het netwerk level omdat het samenwerkingsproces tussen politie actoren en gemeenten wordt onderzocht. De andere twee niveaus (community en organizational level) zullen wel degelijk van invloed zijn op de mate waarin een resultaat door een actor als succesvol wordt ervaren en het samenwerkingsproces als succesvol wordt beschouwd, maar deze twee niveaus zullen niet primair worden onderzocht en niet worden betrokken in de beoordeling of de samenwerking succesvol is verlopen. Volgens Provan en Milward is netwerk effectiviteit gebaseerd op de interactie tussen de drie genoemde niveaus. De uitkomsten op een bepaalde niveau zijn van invloed op de uitkomst op de andere twee niveaus. In figuur 1 is het model weergegeven dat door Provan en Milward is opgesteld. In het figuur zijn de verschillende analyseniveaus en de interactie tussen deze niveaus weergegeven.

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit een zevental hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader van dit onderzoek weergegeven waarin wordt beschreven op welke wijze de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en eventueel overige betrokken (private) partijen kan worden getypeerd. Hierbij zullen verscheidene bestuursvormen worden beschreven en zal worden nagegaan welke bestuursvorm van toepassing is op het samenwerkingsverband in dit onderzoek. Vervolgens wordt door middel van dit theoretisch kader inzichtelijk welke factoren de interactie van een samenwerkingsverband kunnen beïnvloeden. Dit zal uiteindelijke resulteren in het opstellen van een theoretisch model en hypothesen. Het model en de hypothesen zullen in dit onderzoek worden getoetst. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de onderzoeksopzet beschreven waarbij wordt ingegaan op welke wijze deze toetsing zal plaatsvinden. Tevens zal worden beschreven op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 4, 5 en 6 wordt een analyse uitgevoerd van de geselecteerde cases van dit onderzoek waarbij er antwoord zal worden gegeven op de deelvragen van dit onderzoek. In het laatste hoofdstuk van dit rapport zullen tenslotte de conclusie en aanbevelingen worden aangedragen.

2. THEORETISCH KADER

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat door middel van dit onderzoek inzichtelijk zal worden gemaakt welke factoren met betrekking tot de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en eventueel betrokken (private) partijen van invloed zijn op het samenwerkingsproces in het managen van veiligheidsvraagstukken op gebied van openbare orde. De begrippen 'succesvol' en 'openbare orde' zijn daarbij theoretisch onderbouwd. Om inzichtelijk te kunnen maken welke factoren de samenwerking beïnvloeden, dienen deze factoren allereerst te worden gedefinieerd. In dit hoofdstuk zal daarom een theoretisch model worden ontwikkeld dat in dit onderzoek getoetst zal worden. Voordat dit theoretisch model opgesteld wordt, zal allereerst worden aangegeven hoe de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en eventueel betrokken (private) partijen kan worden getypeerd. Vervolgens wordt beschreven op welke wijze de samenwerking tussen de actoren kan worden geanalyseerd. Tot slot van dit hoofdstuk zal het theoretisch model worden opgesteld.

2.1 Bestuursvormen

Veiligheid wordt tegenwoordig niet langer gezien als een verantwoordelijkheid van de politie of van de centrale of lokale overheid. In de aanpak van veiligheidsvraagstukken werken publieke en private partijen samen om tot een oplossing te komen. Adang (2007) schrijft hierover het volgende; "Openbarebareordehandhaving is niet alleen een zaak van de politie: er zijn vele andere partners bij betrokken, ieder met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een netwerkanalyse moet duidelijk maken hoe de rollen in onderlinge samenhang vervuld worden en hoe informatie tussen de verschillende partners uitgewisseld wordt"(p. 821).

Bij de handhaving van de openbare orde werken dus vele partijen samen. Echter, een samenwerkingsverband tussen partijen kan op verschillende wijzen plaatsvinden. Entwistle et al. (2007) maken een onderscheid tussen een drietal organisatievormen in samenwerkingsverbanden; een hiërarchische vorm, een marktgeoriënteerde vorm en een netwerkvorm. Ook Powell (1990), Meuleman (2008) en Van Heffen & Klok (2000) onderscheiden deze drie bestuursvormen. Volgens Entwistle et al. is in een hiërarchische organisatievorm sprake van coördinatie door de toewijzing van taken door gezaghebbende besluitvormers. Er is sprake van een systematische planning en een gecontroleerde uitvoering. De coördinatie in een marktgeoriënteerde vorm kenmerkt zich door eigen belang en een uitwisseling van goederen op basis van vastgestelde prijzen. Tot slot beschrijven Entwistle et al. dat in een netwerk sprake is van coördinatie door onder meer vertrouwen, solidariteit, loyaliteit en wederkerigheid.

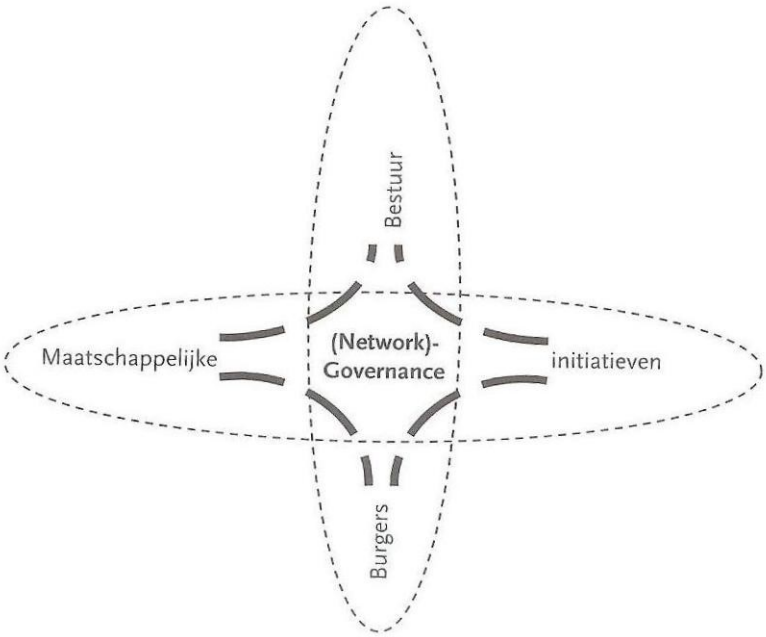
De samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en eventueel betrokken (private) partijen kan dus op basis van verschillende bestuursvormen plaatsvinden. Maar, op basis van welke bestuursvorm vindt het samenwerkingsverband in dit onderzoek plaats? Om deze vraag te beantwoorden zullen allereerst de drie bestuursvormen nader worden beschreven. Vervolgens zal worden aangegeven welke organisatievorm karakteristiek is voor de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en overige (private) partijen.

2.1.1 Network governance

In de vorige paragraaf is beschreven dat veiligheid tegenwoordig niet langer wordt gezien als een verantwoordelijkheid van de politie of van de centrale of lokale overheid en dat publieke en private partijen samenwerken in de aanpak van veiligheidsvraagstukken. Deze mening wordt ook gedeeld door Tielenburg

(2006). Hij schrijft het volgende; "veiligheid komt tot stand in een veld met vele spelers" (p. 71). Volgens Tielenburg bestaat de overheid al uit vele spelers. Hij maakt hierin onderscheid tussen de centrale overheid, provincies, gemeenten en overheidsinstellingen zoals de politie en de brandweer. Naast deze instanties zijn nog andere spelers zoals burgers en private instellingen betrokken bij de aanpak van veiligheid. Volgens Tielenburg zijn kleinschalige veiligheidsvraagstukken eenvoudig aan te pakken, maar vragen complexe veiligheidsvraagstukken om een andere aanpak. Hij schrijft hierover het volgende: "Maar vaker zijn veiligheidsproblemen complex, weinig stabiel en moeilijk beheersbaar, zoals bij industriële risico's, georganiseerde criminaliteit of terrorisme. Dergelijke problemen kan de overheid niet zonder meer op de klassieke bestuurlijke wijze per wet of verordening oplossen. Een ander, relatief nieuw sturingsconcept komt daarvoor in aanmerking: governance" (p. 71). Volgens Tielenburg zijn veiligheidsvraagstukken complexer geworden en heeft de overheid de steun van ander actoren nodig in de aanpak van dergelijke vraagstukken. Deze vorm van samenwerking wordt aangeduid als governance. Volgens Tielenburg is governance; "een bestuursvorm gericht op de coördinatie van activiteiten tussen actoren uit de overheid, het bedrijfsleven (de markt) en de non-profitinstellingen met een maatschappelijk of ideëel doel" (p. 75). Tielenburg stelt dat door governance de horizontale en verticale lijn in de relatie tussen actoren met elkaar wordt verbonden. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur.

Figuur 2: Network Governance (Tielenburg, 2006, p. 74)



In plaats van de term governance wordt in wetenschappelijke literatuur gesproken over network govenance. Maar, wat is network governance precies? Volgens Proven en Kenis (2007) is een netwerk een groep van drie of meer autonome organisaties die samenwerken om niet enkel hun eigen doel te realiseren, maar ook een collectief doel. Klijn et al. (1995) beschrijven netwerken "as more or less stable patterns of social relations between mutually dependent actors which form themselves around policy problems or clusters of resources and which are formed, maintained and changed by a series of games" (p. 493). O'Toole en Meier (2004) hanteren de volgende definitie; "by network we mean a pattern of two or more units, in which not all major components are encompassed within a single hierarchical array" (p. 470).

De bovenstaande definities zijn verschillend, maar hebben ook een aantal zaken gemeen. Er kan in ieder geval worden geconstateerd dat bij een netwerk meerdere actoren samenwerken om een gezamenlijk doel te realiseren waarbij er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie.

Het belang van network governance wordt erkend door de politie. Helsloot et al. (2012) deden onderzoek naar de politie in de netwerksamenleving. Helsloot et al. benadrukken dat de introductie van de term 'integrale veiligheid' in de jaren negentig heeft bijgedragen aan de betrokkenheid van de politie in netwerken. "Integrale veiligheid is gericht op het realiseren van de gewenste samenhang in beleid en de beoogde samenwerking tussen de betrokken partijen in het veiligheidsdomein. Hiermee wordt de noodzaak van samenwerking op het gebied van veiligheid voor het eerst uitgesproken binnen een breder bestuurlijk kader. Voor de politie betekent het dat haar rol als netwerkpartner een bestuurlijke structuur krijgt" (p. 54). Volgens Helsloot et al. gebruikt de politie haar netwerken vooral om haar brede taak in de maatschappij te kunnen afbakenen. Wanneer de politie namelijk niet zal deelnemen aan deze netwerken zal zij worden overspoeld door allerlei taken die niet tot het politiewerk behoren.

2.1.2 Kenmerken van netwerk governance

De bovenstaande paragraaf geeft weer dat vele partijen tegenwoordig zijn betrokken in de aanpak van veiligheidsproblemen en dat network governance vaak karakteristiek is voor de aanpak van complexe veiligheidsvraagstukken. Maar, wat zijn nu kenmerken in het ontstaan van netwerken en wanneer kan een samenwerking tussen actoren als een netwerk worden beschouwd? Klijn et al. (1995) benoemen een aantal kenmerken van een netwerk. Allereerst beschrijven zij dat een netwerk wordt getypeerd door de actoren die deel uit maken van het netwerk en de onderlinge relaties tussen deze actoren. Een belangrijke vereiste voor het ontstaan en voortbestaan van deze relaties tussen actoren is wederzijde afhankelijkheid. Volgens Klijn et al. (1995) zijn actoren afhankelijk van elkaar wanneer zij niet in staat zijn om alleen de gewenste doelen te bereiken. Een ander kenmerk van een netwerk zijn de middelen (resources) waarover de actoren beschikken. Deze middelen kunnen bijvoorbeeld zijn; geld, kennis, informatie, macht en status. De wijze waarop deze middelen over de actoren zijn verdeeld zal medebepalend zijn voor de relatie tussen de actoren. Een ander karakteristiek die door Klijn et al. wordt beschreven heeft betrekking op de regels die heersen binnen het netwerk. Deze regels zijn opgesteld door de actoren die deel uit maken van het netwerk en deze regels beïnvloeden het gedrag van de actoren. De regels geven aan wat wel en wat niet is toegestaan, bijvoorbeeld welke actoren wel of niet mogen deelnemen in het netwerk en op welke wijze beslissingen worden genomen. Volgens Klijn et al. zijn deze regels niet statisch en kunnen zij gedurende het functioneren van het netwerk worden veranderd door de actoren.

De Bruijn en ten Heuvelhof (2000) beschrijven eveneens een aantal karakteristieken van een netwerk. Een eerste kenmerk dat zij beschrijven is de pluriformiteit of variëteit. In een netwerk is sprake van verschillende actoren met verschillende belangen, middelen en macht. Daarnaast beschrijven de Bruijn en ten Heuvelhof dat actoren in een netwerk wederzijds afhankelijk zijn. Een volgend kenmerk dat door hen wordt beschreven is geslotenheid. Volgen de Bruijn en ten Heuvelhof zijn in een netwerk actoren niet gevoelig voor de interventie van een superieure actor. Een ander kenmerk is dat een netwerk dynamisch is, de positie van een actor kan voortdurend veranderen. Een actor kan in het verleden een minder prominente rol vervullen in het netwerk terwijl deze op een later moment een belangrijke positie inneemt.

Klijn en Koppenjan (2012) stellen dat wederzijdse afhankelijkheid door de meeste onderzoekers als een van de belangrijkste factoren wordt beschouwd waarom netwerken ontstaan en voortduren. Een ander kenmerk dat zij noemen is ‘interactie en complexiteit’. Volgens Klijn en Koppenjan ontstaat als gevolg van wederzijdse afhankelijkheid en eigenbelangen een complexe interactie in de aanpak van een probleem. Volgens hen stelt de governance network approach dat uitkomsten van beleid en openbare diensten de gevolgen zijn van de interactie die plaatsvindt tussen meerdere actoren in plaats van de actie van een actor. Deze interactie leidt tot institutionalisering van de relaties tussen actoren. Een laatste kenmerk dat Klijn en Koppenjan benoemen is de noodzaak om vanwege de complexiteit van het proces in netwerken, de interacties te managen (netwerk management).

Wederzijdse afhankelijkheid wordt ook door Kickert et al. (1997) beschreven als een van de kenmerken in het ontstaan van een netwerk. Zij beschrijven dat wederzijdse afhankelijkheid de sleutel vormt in een network approach. Volgens Kickert et al. zijn actoren in een netwerk wederzijds afhankelijk omdat ze hun doelen niet alleen kunnen bereiken, ze hebben daarbij de middelen van andere organisaties nodig. De aanpak van publieke problemen impliceert daarom een interactie tussen publieke, semi-publieke en private organisaties. De wederzijdse afhankelijkheid is gebaseerd op de verdeling van middelen over bepaalde actoren, de doelen die actoren nastreven en de perceptie van hun afhankelijkheid. Volgens Kickert et al. worden informatie, doelen en middelen uitgewisseld door middel van interactie. Aangezien deze interacties frequent herhaald worden, ontstaat er een proces van institutionalisering. Dit leidt tot gedeelde opvattingen, patronen in deelname en het vastleggen van regels ten aanzien van de wijze waarop de interactie plaatsvindt.

Klijn (1997) beschrijft in hetzelfde boek uiteindelijk dat over het algemeen drie kenmerken kunnen worden geselecteerd uit de literatuur ten aanzien van network governance. Deze drie kenmerken zijn; wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, de aanwezigheid van een verscheidenheid aan actoren die elk eigen doelen hebben, relaties tussen actoren van een min of meer blijvende aard. Klijn beschrijft dat wederzijdse afhankelijkheid er voor zorgt dat interactie ontstaat tussen actoren waardoor relaties ontstaan. Wat betreft het tweede kenmerk, de verscheidenheid aan actoren, beschrijft Klijn dat beleid het resultaat is van de interactie tussen de actoren. Volgens Klijn heeft één specifieke actor niet de macht om de strategische acties van andere actoren te bepalen. Het beleidsproces is daardoor onvoorspelbaar en complex. Dit komt niet alleen door de vele actoren die in het proces zijn betrokken, maar ook doordat voorkeuren van actoren kunnen wijzigen gedurende het beleidsproces. Het derde kenmerk dat Klijn beschrijft heeft betrekking op de relaties van blijvende aard die ontstaan tussen actoren. Volgens Klijn beïnvloedt een dergelijke relatie de patronen ten aanzien van interactie in het netwerk. Als actoren over een langere periode met elkaar communiceren dan stelt men regels op om het gedrag te reguleren. Volgens Klijn betekent dit dat relatiepatronen worden gekarakteriseerd door het reguleren van gedrag veroorzaakt door de aanwezigheid van regels.

2.1.3 Hiërarchische bestuursvorm

In de bovenstaande paragraaf zijn de kenmerken van network governance uiteengezet. In deze paragraaf zal worden beschreven wat een hiërarchische bestuursvorm is en op welke wijze deze verschilt ten opzichte van network governance.

Een hiërarchische bestuursvorm kenmerkt zich ondermeer door een top-down besluitvormingproces, strenge interne en externe verantwoordingsprocedures en een hiërarchische organisatiestructuur (Meuleman, 2008). Powell (1990) beschrijft de volgende kenmerken van een hiërarchische bestuursvorm: een hiërarchische structuur, duidelijke omschrijvingen van bevoegdheden, een gedetailleerd rapportagesysteem en een formeel besluitvormingsproces.

Volgen van Heffen en Klok (2000) zijn er verschillen tussen een hiërarchie, markt of netwerkvorm als het gaat om de wijze waarop ze ontstaan, hoe de modellen zijn opgebouwd en de positie van actoren binnen de bestuursvorm. Volgens Van Heffen en Klok (2000) verwijzen deze bestuursvormen naar de regels in zogeheten 'policy arena's' waarin actoren proberen om de beleidsuitkomsten te beïnvloeden en waarin de positie van organisaties wordt vormgegeven door verschillende typen regels. Deze regels verschillen voor elk type bestuursvorm. Een eerste type regels die Van Heffen en Klok benoemen, zijn 'position rules'. Dit type verklaart de positie van actoren in de action arena. In een hiërarchische bestuursvorm wordt onderscheid gemaakt tussen de overheid en burgers waarin burgers worden onderworpen aan controle van de overheid, maar ook bescherming wordt geboden door de overheid. In een netwerkvorm wordt onderscheid gemaakt tussen de actoren die deel uit maken van het netwerk en die geen zitting hebben in het netwerk. Een tweede type regel die door Van Heffen en Klok wordt beschreven zijn 'boundary rules'. Deze type regels heeft betrekking op de wijze waarop actoren in hun posities kunnen komen of deze kunnen verlaten. In een hiërarchische

bestuursvorm ligt het aantal gezagsposities vast en de wijze waarop actoren deze posities kunnen bereiken is eveneens in (wettelijke) regels vastgelegd. Dit is een belangrijke verschil omdat een netwerk veelal ontstaan omdat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Het ontstaan van een netwerk is niet (wettelijke) geregeld. Het is een ieder vrij om een netwerk op te richten. Dit wil niet zeggen dat er in een netwerk geen boundary rules zijn. Deze kunnen er wel degelijk zijn, maar de regels zijn in tegenstelling tot een hiërarchie minder strikt. Sommige netwerken kunnen vastgestelde regels hebben over welke actoren wel of geen toegang hebben. Daarnaast kan het ook mogelijk zijn dat alle actoren kunnen participeren die het netwerk willen betreden. Een ander verschil tussen een hiërarchische bestuursvorm en een netwerkvorm die Van Heffen en Klok (2000) beschrijven heeft te maken met de positie van actoren. In een hiërarchische bestuursvorm is de positie van actoren (wettelijk) vastgelegd en/of bepaald door procedures. Binnen deze procedures heeft een actor vrijheid om te handelen en beslissingen te nemen. In een netwerkvorm is er veelal sprake van collectieve besluitvorming. Actoren in een netwerk kunnen zelf bepalen op welke wijze een besluitvormingsproces dient plaats te vinden. Er is eveneens een verschil tussen beide bestuursvormen als het gaat om de belangen die actoren hebben. In een hiërarchische bestuursvorm worden de voorkeuren van een actor medebepaald door de positie die deze actor vervult. Volgens Van Heffen en Klok (2000) is het gemeenschappelijke voor gezagsposities dat het algemene belang van burgers als uitgangspunt wordt gehanteerd in het nemen van besluiten. In een netwerkvorm daarentegen worden besluiten doorgaans genomen op basis van het algemene belang van de leden en een persoonlijk belang van een actor. Een ander verschil dat Van Heffen en Klok beschrijven heeft betrekking op de informatieverwerking. Volgens Van Heffen en Klok (2000) is deze informatieverwerking in een hiërarchie organisatorisch en bureaucratisch en heeft deze een politiek karakter. In een netwerkvorm is de informatieverwerking tussen leden organisatorisch of persoonlijk. Tot slot beschrijven Van Heffen en Klok (2000) dat er verschil is als het gaat om de middelen die worden ingebracht.

2.1.4 Marktvorm

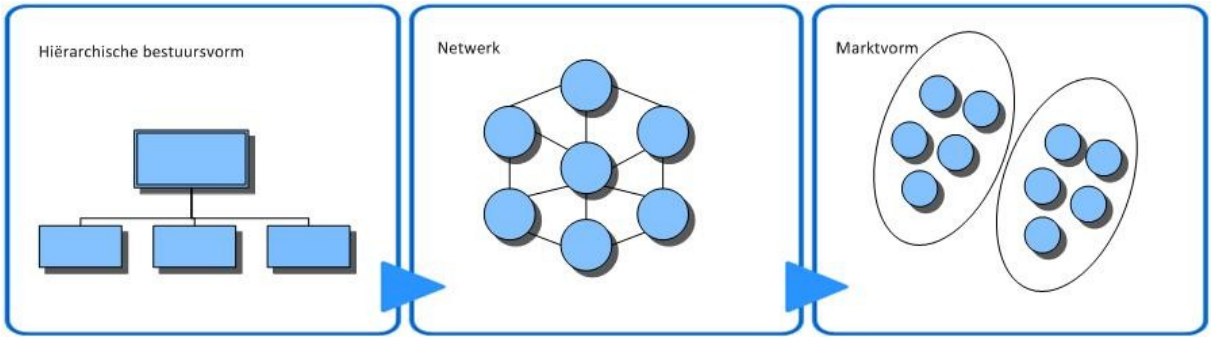
De laatste bestuursvorm die Entwistle et al. (2007), Powell (1990), Meuleman (2008) en Van Heffen & Klok (2000) onderkennen is een marktvorm. In de interactie bij een marktvorm is de aanwezigheid van vertrouwen tussen actoren niet vereist. Overeenkomsten tussen actoren worden ondersteund door mogelijke strafrechtelijke sancties. In dergelijke overeenkomsten worden veelal goederen uitgewisseld waarbij de waarde van de goederen belangrijker is dan de onderlinge relatie tussen actoren. Er is sprake van een snelle en eenvoudige wijze van communicatie. Een actor is niet afhankelijk van een ander in het bepalen van zijn/haar koers, enkel de prijs van een goed bepaalt de mate van productie en uitwisseling van goederen. Aangezien het individuele gedrag van een actor niet wordt bepaald door een bovenliggende actor, is een organisatie die toeziet op controle niet aanwezig. In een marktvorm is de markt toegankelijk voor een ieder. Hierdoor worden veel actoren bijeen gebracht, maar ontstaat er geen (hechte) relatie tussen actoren. Een ieder is bijvoorbeeld vrij om na het sluiten van een overeenkomst de volgende keer een overeenkomst af te sluiten met een andere partij. Actoren handelen in deze bestuursvorm veelal vanwege eigen belangen. De belangrijkste strategie bij een marktvorm is dan ook om zoveel mogelijk winst te behalen (Powell, 1990).

Vanuit een overheidsperspectief worden in een marktvorm burgers meer beschouwd als klanten. De taak van de overheid is in deze bestuursvorm vooral het verlenen van diensten en producten. Daarnaast wordt in een marktvorm competitie gestimuleerd in plaats van samenwerking (Meuleman, 2008).

2.1.5 De samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en private partijen

In de bovenstaande paragrafen zijn enkele bestuursvormen beschreven. De drie bestuursvormen zijn in figuur 3 nogmaals schematisch weergegeven. Een samenwerkingsverband tussen politie actoren, gemeenten en overige (private) partijen kan dus op verschillende wijzen plaatsvinden. Voordat een theoretisch model kan worden opgesteld dient allereerst onderzocht te worden welke bestuursvorm van toepassing is op de samenwerking tussen politie actoren, een gemeente en eventueel andere publieke en/of private partijen in de

Figuur 3: Schematische weergave bestuursvormen



aanpak van veiligheidsvraagstukken. Er kan in ieder geval worden opgemerkt dat deze samenwerking niet op basis van een marktgeoriënteerde organisatievorm plaatsvindt omdat goederen tussen de betrokken partijen niet op basis van prijzen worden uitgewisseld. Daarnaast is er in een marktvorm sprake van competitie in plaats van samenwerking. Een ieder is vrij om de markt te betreden, waarbij de relaties tussen actoren vooral ontstaan door de prijs van goed. Deze kenmerken zijn niet aanwezig in de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en overige (private) partijen. Er zul dus worden nagegaan of de samenwerking als network governance of een hiërarchische bestuursvorm kan worden beschouwd. Deze analyse wordt uitgevoerd door de typologie van Van Heffen en Klok (2000) te hanteren. Zij maken onderscheid in verschillende regels en kenmerken van actoren in het beschrijven van de drie bestuursvormen. Voor elk kenmerk dat zij in de typologie benoemen zal worden geanalyseerd op welke wijze deze wordt geïnterpreteerd als het gaat om de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en overige (private) partijen. De typologie is in figuur 4 weergegeven.

De samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en overige betrokken (private) partijen kan allereerst worden getypeerd als een verhouding tussen de overheid en haar burgers waarin de overheid wordt vertegenwoordigd door organisaties zoals de politie en de gemeente. De boundary rules van dit samenwerkingsverband vertonen meer kenmerken van een netwerk dan een hiërarchisch model. Er liggen namelijk geen (wettelijke) regels ten grondslag aan de samenwerking, er is bijvoorbeeld niet vastgelegd hoe een actor een bepaalde positie kan innemen binnen het samenwerkingsverband. Welke partij deelneemt aan het samenwerkingsverband zal meer afhangen van het aandeel dat een partij heeft in de aanpak van een veiligheidsvraagstuk.

Een volgende regel die Van Heffen en Klok (2000) beschrijven is de authority rule. In het samenwerkingsverband in dit onderzoek is niet sprake van exacte procedures die voorschrijven welke besluiten op het gebied van openbare orde genomen dienen te worden. Wel zijn er actoren die een specifieke positie innemen in het samenwerkingsverband. De burgemeester heeft bijvoorbeeld verscheidene bevoegdheden die hij/zij kan inzetten in het handhaven van de openbare orde. Daarnaast staat in artikel 11 van de Politiewet 2012 dat de burgemeester het gezag heeft over de politie in zijn/haar gemeente. Daarnaast beschikt de politie ook over wettelijke bevoegdheden die haar positie in het samenwerkingsverband uniek maken. In het

Figuur 4: Typologie Van Heffen en Klok (2000, p.163)

Interaction Rules:	Uni-centric (hierarchy)	Pluri-centric (network)
Position	Authorities Citizen	Member Non-member
Boundary	Authorities: restrictive Citizen: non-restrictive (except for foreigners)	Restrictive or nonrestrictive
Authority	Authorities: freedom to take decisions assigned to position by constitutional legal rules, in accordance with procedures. Citizen: freedom to use civil rights, also in relation to authorities	Members: specific positions might have specific authority, members mostly included in collective decisions Non-members: no specific authority, only as citizen
Aggregation	Authorities decide on basis of constitutional rules	Consultation, multi-actor agreement, spontaneous through individual actions
Scope	For each authority position specified by constitutional rules	Interconnected members' activities
Pay-off	Decided by authorities, but limited by general rules	Decided by collective and individual decisions, mostly aimed at benefits of members with exclusion of nonmembers
Information	Specified in constitution, public motivation of decisions by authorities	Perhaps specified, mostly restricted to members
Actor's:		
Preferences	Authorities: linked to position, common interest Citizen: personal interest	Mix of common (members only) and personal interest
Information processing capacities	Authorities: organisational (bureaucratic and political) Citizen: personal/organisational	Personal/organisational and exchange by members
Selection criterion	Authorities: common interest Citizen: personal interest within limits of decisions by authorities	Mix of personal and common (members only) interest
Resources	Authorities: organisational and political Citizen: personal/organisational	Personal/organisational and exchange with members

samenwerkingsverband in dit onderzoek is niet (wettelijk) vastgelegd welke acties door elke actor ondernomen zullen worden. Daarnaast is in een dergelijk samenwerkingsverband niet (wettelijk) bepaald hoe de besluitvorming tussen de actoren plaatsvindt, een bepaalde actor heeft ook geen vetorecht. De samenwerking komt op dit punt dus meer overeen met een netwerkvorm dan een hiërarchische bestuursvorm. Als het gaat om de scope rules in het samenwerkingsverband dan zijn deze voor overheidsinstanties zoals een gemeente en de politie wettelijk vastgelegd. Op dit punt zijn er dus meer overeenkomsten met de kenmerken van een hiërarchische bestuursvorm. Een volgend type regel die Van Heffen en Klok beschrijven is de pay-off rule. Een dergelijke regel heeft betrekking op de wijze waarop kosten en baten zijn vereist, zijn toegestaan of verboden in relatie tot de actoren. Deze regel zal meer overeenkomst vertonen met de kenmerken van een netwerkvorm omdat de veronderstelling is dat deze niet enkel worden bepaald door de autoriteiten. Een laatste type regel die Van Heffen en Klok beschrijven als het gaat om regels ten aanzien van de interactie is de information rule die beschrijft welke informatie voor elke actor beschikbaar is. De informatie in het onderzochte samenwerkingsverband zal waarschijnlijk alleen beschikbaar zijn voor actoren die deelnemen aan het samenwerkingsverband. Dit type regel vertoont dus meer overeenkomst met een netwerkvorm.

Naast de interaction rules wordt er in de typologie van Van Heffen en Klok ook kenmerken van actoren beschreven. Een eerste kenmerk dat zij beschrijven heeft betrekking op de voorkeuren van actoren. In het samenwerkingsverband dat zal worden onderzocht is sprake van een algemeen en een eigen belang. De politie heeft ondermeer het doel om te zorgen voor de handhaving van de (rechts) orde. Dit doel zal ook door een gemeente worden nagestreefd, maar de gemeente kan daarnaast ook andere belangen hebben die van invloed kunnen zijn op besluiten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanzien van een gemeente. Daarnaast hebben private partijen een ander belang dan de politie en de gemeente. Het belang van de private partij zal uiteenlopen per partij, maar over het algemeen kan verondersteld worden dat een private partij een winstoogmerk heeft. Denk bijvoorbeeld aan de organisator van een evenement. De organisator heeft het belang om zoveel mogelijk bezoekers aan te trekken zodat de opbrengst zo hoog mogelijk zal zijn. Een volgend kenmerk dat wordt beschreven is de information processing capacities. De informatie uitwisseling in het samenwerkingsverband tussen politie actoren, gemeenten en private partijen zal waarschijnlijk onderling plaatsvinden en vertoont derhalve overeenkomsten met een netwerkvorm. Een laatste kenmerk dat Van Heffen en Klok (2000) beschrijven heeft betrekking op de middelen waarover een actor beschikt. Zij beschrijven ondermeer dat in een netwerkvorm sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Dit kenmerk is aanwezig in het samenwerkingsproces tussen politie actoren en gemeenten en private/publieke partijen. Allereerst ontstaat deze afhankelijkheid door de kennis en middelen waarover een partij beschikking heeft. De politie heeft bijvoorbeeld beschikking over expertise als het gaat om de aanpak van een veiligheidsprobleem, maar heeft ook de beschikking over medewerkers met specifieke bevoegdheden. Private/publieke instellingen hebben de beschikking over middelen die van invloed zijn op de aanpak van een probleem. Hierbij kan gedacht worden aan beveiligingsbedrijven, vervoersbedrijven, leveranciers van stroom, gas, water of elektrisch. Een ander punt waardoor de afhankelijkheidsrelatie kan ontstaan is de aanwezigheid van macht. De gemeente heeft bijvoorbeeld de bevoegdheid om een publieke/private partij geen vergunning te verlenen voor het uitvoeren van een bepaalde activiteit. De politie heeft in een dergelijk traject een adviserende rol. Een andere belangrijk punt waarom deze partijen wederzijds afhankelijk van elkaar zijn is dat de verhoudingen tussen beide partijen wettelijk is vastgelegd. In artikel 11 van de Politiewet 2012 staat dat de burgemeester het gezag heeft over de politie in zijn/haar gemeente. Kortom, de partijen zijn dus niet in staat om alleen het gewenste doel na te streven.

De bovenstaande analyse maakt inzichtelijk dat de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en private partijen enkele kenmerken vertoont van een hiërarchische bestuursvorm, maar desondanks kan deze samenwerking toch als een netwerk worden beschouwd omdat het merendeel van de kenmerken overeenkomt met een netwerkvorm.

2.2 Analyseren van netwerken

De bovenstaande analyse heeft duidelijk gemaakt dat het samenwerkingsverband in dit onderzoek als een netwerk kan worden beschouwd. Netwerken kunnen echter op verscheidene wijzen worden geanalyseerd. Provan et al. (2007) beschrijven in hun artikel dat onderzoek naar netwerken zich focust op twee dimensies; een onderzoek gericht op de organisatie (micro niveau) of een onderzoek gericht op het netwerk niveau (macro niveau). Uitgaande van deze dimensies maken Provan et al. onderscheid tussen een viertal verschillende vormen van onderzoek ten aanzien van netwerken. Het onderscheid dat zij maken is af te lezen in figuur 5.

Figuur 5: Onderzoeksdimensies netwerken (Provan et al., 2007, p.483)

A Typology of Interorganizational Network Research

	Dependent Variable or Outcome Focus	
Independent Variable or Input Focus	Individual Organizations	Collectivities of Organizations
Organizational variables	Impact of organizations on other organizations through dyadic interactions	Impact of individual organizations on a network
Relational or network variables	Impact of a network on individual organizations	Whole networks or network-level interactions

Volgens Provan et al. kan onderzoek naar netwerken zich focussen op kenmerken en eigenschappen van organisaties ten einde daarmee hun onderlinge relaties te verklaren. Een tweede mogelijkheid is dat onderzoekers zich focussen op kenmerken en eigenschappen op organisatieniveau en deze gebruiken om te verklaren hoe individuele organisaties en hun acties de uitkomsten op netwerk niveau verklaren. Volgens Provan et al. concentreert een derde manier van onderzoek op de impact van structuren en gedrag op netwerkniveau op de individuele organisatie. Een laatste wijze van onderzoek die Provan et al. beschrijven is de impact van multilevel acties en structuren op de uitkomst op netwerkniveau.

Theorieën en/of perspectieven die zich richten op de individuele organisatie worden volgens Provan et al. aangeduid als een egocentrisch perspectief. Deze perspectieven richten zich vooral op de invloed van individuele organisaties op de acties en uitkomsten van een netwerk. In een dergelijk perspectief wordt geanalyseerd wat de positie is van een actor in het netwerk. Er worden vragen beantwoord zoals; heeft de actor een centrale positie in het netwerk, hoe is het gesteld met de relaties ten opzichte van andere actoren, hoe sterk zijn de relaties met andere actoren. Egocentrische theorieën focussen zich vooral op de gevolgen van een beslissing genomen op netwerkniveau voor de individuele organisatie of de gevolgen voor de individuele organisatie ten aanzien van de positie die de organisatie in het netwerk heeft.

Perspectieven en theorieën die zich richten op de uitkomsten van een netwerk als geheel kijken niet naar de gevolgen voor de individuele organisatie, maar richten zich op het netwerk in het algemeen. De focus in dit perspectief is op structuren en processen van het gehele netwerk. Volgen Provan et al. veronderstelt dit perspectief dat een netwerk bestaat uit meerdere organisaties die samenwerken naar een gezamenlijk doel en dat het succes van een individuele organisatie wel of niet van invloed kan zijn op de resultaten van het gehele netwerk.

Er zijn verscheidene wijzen beschreven waarop een netwerk kan worden onderzocht. Dit onderzoek zal zich focussen op het netwerkniveau. Refererend naar de onderzoeksdimensies die Provan et al. hebben opgesteld dan is de dependent variable or outcome focus gericht op de collectivities of organizations. Dit onderzoek zal zich richten op het analyseren van factoren die van invloed zijn op het succesvol samenwerken in het managen

van veiligheidsvraagstukken. Er zal onderzocht worden welke factoren het realiseren van het gemeenschappelijke doel beïnvloeden. Het onderzoek zal zich dus niet richten op egocentrische of individuele perspectieven. De focus van dit onderzoek ligt op het netwerk niveau en bij de uitkomst van het netwerk als geheel, de wijze waarop wordt samengewerkt in het managen van veiligheidsvraagstukken.

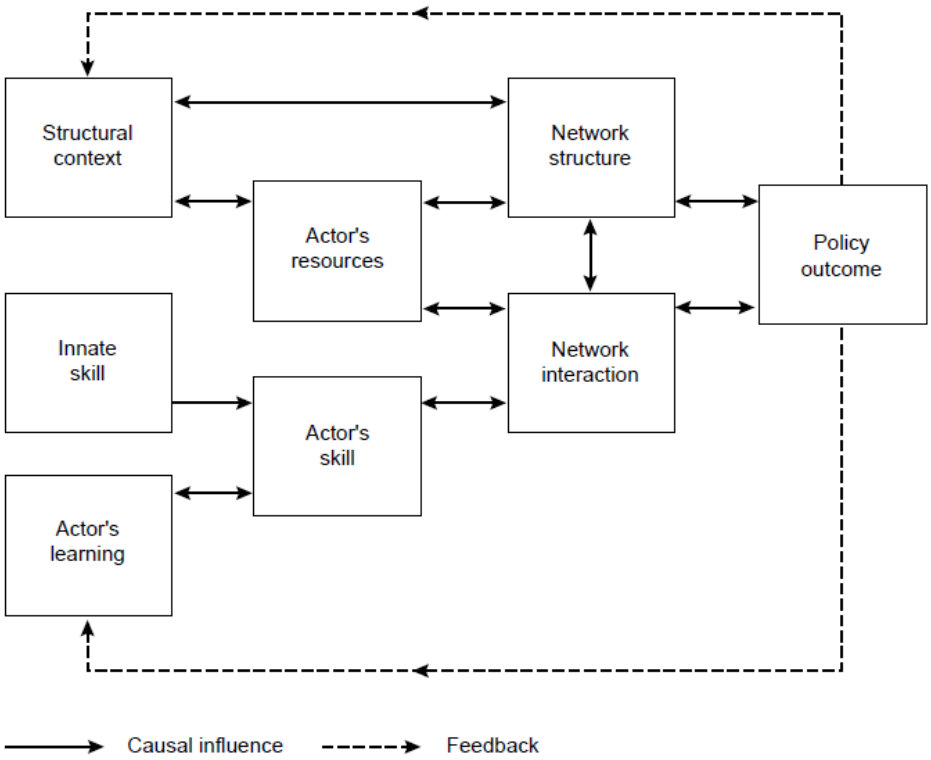
2.3 De interactie in een netwerk

In deze paragraaf zal een theoretische onderbouwing worden gegeven als het gaat om de effectiviteit van netwerken. Marsh en Smith (2000) beschrijven een dialectical approach om deze relatie te verklaren. Marsh en Smith maken daarin onderscheid tussen structure en agency. Zij veronderstellen dat niet alleen de structuur van het netwerk van belang is als het gaat om de uitkomsten, maar dat ook de agents die in het netwerk fungeren hierin een rol hebben. Marsh en Smith beschrijven dat de structuur van een netwerk kan veranderen. Volgens Marsh en Smith zijn de relaties tussen actoren structureel omdat deze ondermeer de rol tussen actoren in het netwerk beschrijven, daarnaast bepalen deze de zaken die worden besproken in het netwerk en hoe deze worden aangepakt. De beslissingen die in netwerken zijn genomen zijn volgens hen niet het resultaat van een puur rationeel beslissingsproces, maar factoren zoals in het verleden afgespeelde conflicten, cultuur en waarden en normen van de beslissende actoren zijn ook van invloed op de uitkomst. Volgens Marsh en Smith kan het resultaat van een netwerk niet enkel worden verklaard door de structuur van het netwerk. Zij geven aan dat de resultaten ook voortkomen uit de acties ondernomen door de deelnemers van het netwerk. Het zijn de deelnemers die beperkingen en kansen interpreteren en onderhandelen. De deelnemers worden echter wel beperkt door de gestructureerde context van het netwerk. Volgens Marsh en Smith zijn de structuren waarin netwerken opereren echter niet vastgesteld. Agents hebben namelijk de mogelijkheid om uit beleidsopties te kiezen, te onderhandelen en netwerken te breken. Dus volgens Marsh en Smith kunnen agents wel degelijk onderhandelen en heronderhandelen wat betreft de structuur van een netwerk.

Volgens Marsh en Smith beïnvloeden exogene veranderingen de middelen, belangen en relaties van de actoren in het netwerk. Wanneer deze factoren worden beïnvloed kan dit leiden tot spanningen en conflicten wat gevolgen kan hebben voor de verdere samenwerking. Marsh en Smith beschrijven dat deze exogene veranderingen geen effect hebben op het netwerk onafhankelijk van de structuur en de interacties binnen het netwerk. De invloed van de exogene veranderingen wordt mede bepaald door de structuur en de interacties die plaatsvinden in netwerken. Naast de rol van exogene veranderingen beschrijven Marsh en Smith dat er niet sprake is van één richting als het gaat om de causale relatie tussen netwerken en diens uitkomsten. Uitkomsten kunnen op drie manieren invloed hebben op een netwerk. Allereerst kan een bepaalde beleidsuitkomst er voor zorgen dat er een verandering optreedt in welke actoren deelnemen aan het netwerk. Ten tweede hebben beleidsuitkomsten invloed op de bredere sociale structuur waardoor een bepaald belang om deel uit te maken van het netwerk kan verzwakken. Als laatste hebben beleidsuitkomsten ook invloed op de agents.

De dialectical approach die Marsh en Smith hebben beschreven, is weergegeven in figuur 6. In dit model is af te lezen dat de bredere structurele context zowel effect heeft op de structuur van een netwerk als de middelen die actoren gebruiken in een netwerk. Tevens laat dit model volgens Marsh en Smith zien dat de vaardigheden die een actor gebruikt in onderhandelingen een opsomming zijn van aangeboren en aangeleerde vaardigheden. Daarnaast beschrijft het model dat de interactie en onderhandeling in een netwerk een combinatie zijn van de middelen van een actor, de vaardigheden van een actor, de structuur van het netwerk en de beleidsinteracties. De netwerkstructuur is een weerspiegeling van de structurele context, de middelen waarover een actor beschikt en de beleidsuitkomsten. Een laatste relatie die Marsh en Smith in het model beschrijven is dat beleidsuitkomsten ontstaan door de structuur van een netwerk en de interactie die plaatsvindt binnen een netwerk.

Figuur 6: Dialectical approach van Marsh en Smith (Marsh & Smith, 2000, p. 10)



Een andere element dat van invloed is op de interactie binnen een netwerk is netwerkmanagement. Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) deden onderzoek naar de relatie tussen management strategieën en de uitkomsten van een netwerk. Volgens hen is er veel literatuur als het gaat om de wijze waarop actoren in netwerken resultaat bereiken. Een vraag die zij zich stellen is of netwerk management het samenwerkingsproces verbetert en bijdraagt aan het resultaat van een netwerk. Zij onderzochten ondermeer welke typen strategieën een effect hebben op de uitkomst van een netwerk. Klijn, Steijn en Edelenbos beschrijven dat samenwerking en coördinatie van doelen niet vanzelf gerealiseerd worden. Zij geven aan dat het noodzakelijk is om te sturen in de interacties die plaatsvinden tussen actoren. Het realiseren van een gewenste uitkomst in een netwerk is veelal onmogelijk zonder netwerk management. Klijn, Steijn en Edelenbos verklaren dat als het gaat om de strategieën ten aanzien van netwerk management onderscheid kan worden gemaakt in een tweetal stromingen; proces management en institutional design. In hun artikel focusten zij zich op de management strategie; proces management. Het onderzoek van Klijn, Steijn en Edelenbos toont aan dat in het algemeen netwerk management een belangrijke factor is in het bereiken van een succesvolle samenwerking en uitkomst.

Zowel Marsh en Smith als Klijn, Steijn en Edelenbos beschrijven dat ook de structuur van het netwerk van invloed is op de interactie. Provan en Kenis (2007) gaan hier eveneens op in. Zij beschrijven in hun artikel een drietal verschillende vormen van governance; shared governance, lead organization en een network administrative organization (NAO). In een netwerk met shared governance als organisatievorm zijn het de deelnemers die gezamenlijk het netwerk managen en beslissingen maken. In een netwerk met lead organization als organisatievorm worden beslissingen en activiteiten binnen het netwerk gecoördineerd door een organisatie die een leidende positie inneemt. De laatste organisatievorm binnen een netwerk die Provan en Kenis (2007) beschrijven is een NAO. In een NAO wordt een aparte organisatie opgesteld om coördinerende en administratieve taken binnen het netwerk uit te voeren. Deze organisatie maakt geen deel uit van het netwerk, maar is een externe organisatie. Volgens Proven en Kenis (20007) zijn er factoren die verklaren waarom een bepaalde governance vorm wel of niet effectief is. Provan en Kenis onderscheiden hierin een viertal factoren; vertrouwen, het aantal deelnemers in het netwerk, doel consensus en de netwerkcompetenties. De mate van vertrouwen onder actoren is volgens Provan en Kenis essentieel als het

gaat om of dit wederzijds is voor actoren in het netwerk. Wanneer de mate van vertrouwen onder actoren laag is, vraagt dit om een andere netwerk governance vorm dan wanneer de mate van vertrouwen hoog is. Een volgend probleem in de governance in netwerken is dat de behoeften en activiteiten van de meerdere organisaties gecoördineerd dienen te worden. Volgens Provan en Kenis wordt dit proces complexer naarmate er meerdere actoren zijn die deelnemen in het netwerk. In een dergelijk geval is de organisatievorm die gehanteerd wordt van belang voor de effectiviteit van het netwerk. Wat betreft de mate van doel consensus beschrijven Provan en Kenis dat deelnemers in een netwerk beter presteren wanneer er consensus is over het doel dan wanneer daarover conflicten zijn tussen actoren. Provan en Kenis beschrijven dat actoren deelnemen aan een netwerk om zaken te realiseren die zij niet alleen kunnen realiseren. Een vraag die Provan en Kenis daarbij stellen is op welke wijze de competenties kunnen worden georganiseerd om het gezamenlijk doel dat het netwerk voor ogen heeft te realiseren. Volgens Provan en Kenis zijn hierin twee zaken belangrijk; de aard van de taak die door het netwerk wordt uitgevoerd en de externe eisen waarmee het netwerk wordt geconfronteerd. Dit kan mede bepalen welke mate van coördinatie noodzakelijk is. Wanneer er veel coördinatie gewenst is vraagt dit om een andere soort governance vorm dan wanneer weinig coördinatie noodzakelijk is. Naast het bovenstaande, beschrijven Provan en Kenis dat er een drietal punten zijn die ook van invloed zijn op het functioneren van netwerken. Een eerste punt dat zij beschrijven is het spanningsveld tussen efficiency en de mate van betrokkenheid in het besluitvormingsproces. Volgens Provan en Kenis wordt het besluitvormingsproces tijdrovender naarmate er meer actoren betrokken zijn in het besluitvormingsproces. Een volgend spanningsveld dat zij beschrijven heeft betrekking op de interne en externe legitimiteit van het netwerk. De interne legitimiteit impliceert dat deelname aan het netwerk voor een individuele actor voordelen dient op te leveren. De externe legitimiteit heeft betrekking dat het netwerk ook aan de externe verwachtingen dient te voldoen. Volgens Provan en Kenis kan dit spanningen opleveren omdat het voor kan komen dat in een netwerk acties en besluiten worden genomen die voordelig zijn voor het netwerk, maar niet voor elke individuele organisatie. Een laatste spanningsveld dat Proven en Kenis beschrijven is het spanningsveld rondom flexibiliteit en stabiliteit. Volgens Provan en Kenis is de kracht van een netwerk dat het snel kan reageren op zijn omgeving. Daarentegen hebben netwerken ook een mate van stabiliteit nodig om als netwerk effectief te kunnen zijn en te blijven voortbestaan. Volgens Provan en Kenis is er dus een spanningsveld tussen de gelijktijdige noodzaak van flexibiliteit en stabiliteit.

2.4 Theoretisch model

De literatuurstudie heeft dus inzicht gegeven in diverse factoren die van invloed zijn op de interactie in een netwerk. Naar aanleiding van de literatuurstudie is een theoretisch model opgesteld. Het gehele model is weergegeven in figuur 8. Bij het opstellen van dit model, is het theoretisch model van Marsh en Smith als uitgangspunt genomen. Volgens Marsh en Smith is niet alleen de structuur van het netwerk van belang als het gaat om de effectiviteit, maar ook de actoren die in het netwerk fungeren. Marsh en Smith veronderstellen dat de bredere structurele context zowel effect heeft op de structuur van een netwerk als de middelen die actoren gebruiken in een netwerk. Tevens veronderstellen zij dat de interactie en onderhandeling in een netwerk een combinatie is tussen de middelen van een actor, de vaardigheden van een actor, de structuur van het netwerk en de beleidsinteracties. Deze veronderstellingen zijn weergegeven in het theoretisch model.

De structuur van een netwerk kan volgens Provan en Kenis (2007) een drietal vormen aannemen. Zij onderscheiden de volgende vormen; shared governance, lead organization en network administative organization. Er zijn verschillende factoren die van invloed zijn op de mate waarin een governance vorm wel of niet effectief is. Provan en Kenis (2007) onderscheiden er vier; vertrouwen, het aantal deelnemers in het netwerk, doel consensus en de netwerkcompetenties. Deze factoren zijn ieder apart benoemd in het model. Provan en Kenis (2007) beschrijven dat hoe groter de strijdigheid tussen de vier factoren en een bepaalde

governance vorm, des te minder waarschijnlijk dat deze governance vorm effectief is. De tegenstrijdigheden die Provan en Kenis beschrijven zijn door hen verwerkt in een tabel. Deze tabel is hieronder af te lezen.

Figuur 7: Factoren in relatie tot de effectiviteit van een netwerk (Provan en Kenis, 2007)

Governance vorm	De mate van vertrouwen	Aantal participanten	De mate van doelconsensus	Netwerkcompetenties
Shared governance	hoog	Weinig (0-8)	Hoog	Laag
Lead organization	Laag	Middelmatig	Middelmatig - laag	Middelmatig
NAO	Middelmatig	Middelmatig tot veel	Middelmatig - hoog	Hoog

De factoren hebben dus invloed op de wijze waarop de interactie binnen het netwerk verloopt en zijn dus van invloed op de wijze waarop een netwerk dient te worden gemanaged en de structuur die gehanteerd dient te worden.

Een andere factor die in het theoretisch model is weergegeven is netwerkmanagement. Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) beschrijven dat zonder netwerkmanagement het bijna onmogelijk is om gewenste uitkomsten te behalen door de complexiteit van de interactie. Netwerkmanagement probeert dus het interactieproces te beïnvloeden. Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) omschrijven dat het doel van netwerkmanagement is om processen binnen een netwerk te beheersen. Door middel van netwerkmanagement wordt het interactieproces tussen actoren geïnitieerd of gefaciliteerd, regelingen ten aanzien van het netwerk gecreëerd of aangepast om de coördinatie te bevorderen en wordt gestuurd op interacties tussen actoren. Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) maken onderscheid tussen procesmanagement en netwerkmanagement ten aanzien van de structuur van het netwerk. Procesmanagement richt zich op het interactieproces tussen actoren binnen een netwerk. Netwerkmanagement ten aanzien van de structuur richt zich meer op institutionele kenmerken zoals de positie van actoren of regels als het gaat om welke actoren kunnen deelnemen aan het netwerk. Het onderzoek van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) heeft aangetoond dat in het algemeen netwerk management een belangrijke factor is in het bereiken van een succesvolle samenwerking en het resultaat van een netwerk. In het theoretische model is onderscheid gemaakt tussen netwerkmanagement en procesmanagement waarin beide vormen de interactie beïnvloeden.

De factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van het netwerk en die in dit theoretische model zijn uiteengezet, zijn globaal onder te brengen in een drietal overkoepelende factoren;

- Factoren op het gebied van structuur
- Factoren op het niveau van actoren
- Exogene factoren

Naar aanleiding van het literatuuronderzoek en het theoretisch model kunnen de volgende hypothesen worden opgesteld:

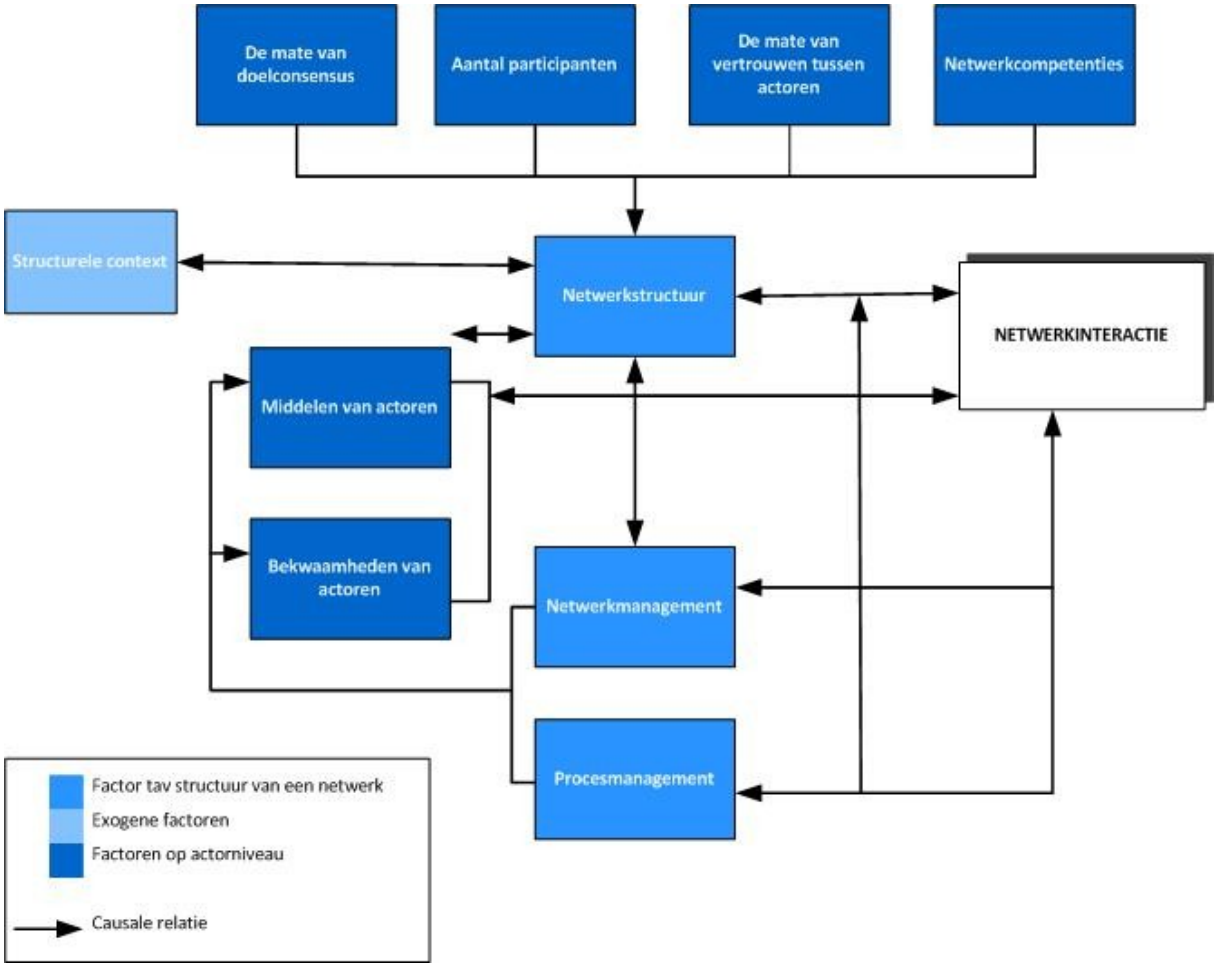
1. Netwerk management is een belangrijke factor is in het bereiken van een succesvolle samenwerking en het resultaat van een netwerk. De samenwerking tussen actoren in netwerken waar in mindere mate netwerkmanagement wordt gehanteerd verloopt moeizamer dan in samenwerkingsverbanden waar wel sprake is van netwerkmanagement.
2. Hoe groter de tegenstrijdigheid is tussen de vier factoren van Provan & Kenis (2007) en een bepaalde governance vorm des te minder de waarschijnlijkheid dat de samenwerking goed verloopt.
3. Shared governance is het meest effectief wanneer een hoge mate van vertrouwen is tussen actoren, wanneer relatief weinig participanten deelnemen aan het netwerk, de mate van doelconsensus hoog is en de noodzaak voor netwerk competenties laag is.

4. Lead organization als governance vorm is het meest effectief wanneer er een lage mate van vertrouwen is tussen actoren, wanneer er een middelmatig aantal actoren deelneemt aan het netwerk, de mate van doelconsensus laag is en de noodzaak voor netwerk competenties gemiddeld is.
5. NAO als governance vorm is het meest effectief wanneer de mate van vertrouwen tussen actoren matig is, wanneer er matig tot veel actoren deelnemen aan het netwerk, de mate van doelconsensus hoog is en de noodzaak voor netwerkcompetenties hoog.
6. Procesmanagement is een factor in het bereiken van een succesvolle samenwerking omdat procesmanagement een balans realiseert tussen de spanningsvelden beschreven door Provan & Kenis (2007). In netwerken waar in mindere mate procesmanagement plaatsvindt zal de samenwerking tussen actoren moeizamer verlopen dan in netwerken waar veel wordt geïnvesteerd in procesmanagement.

Provan en Kenis (2007) beschrijven een drietal spanningsvelden die van invloed zijn op het functioneren van netwerken. In het onderzoek zal daarom onderzocht worden op welke wijze op het gebied van procesmanagement wordt omgegaan met deze spanningsvelden. Een eerste spanningsveld die Provan en Kenis beschrijven is het spanningsveld tussen efficiency en de hoeveelheid actoren die deelnemen aan het netwerk. In een shared governance wordt de voorkeur gegeven aan de betrokkenheid van actoren en in een lead organization is efficiency belangrijker. In een NAO is het spanningsveld meer in evenwicht, maar is er een voorkeur naar efficiency. Een tweede spanningsveld waarmee netwerken worden geconfronteerd is tussen interne en externe legitimiteit. In shared governance ligt de nadruk op de interne legitimiteit. In een lead organization ligt de focus op het behalen van externe legitimiteit. In een NAO wordt op beide zijden van de spanningsvelden gericht. Tot slot beschrijven Provan en Kenis dat netwerken worden geconfronteerd met een spanningsveld tussen de noodzaak van flexibiliteit en stabiliteit. In shared governance ligt de nadruk op het creëren van flexibiliteit. In een lead organization en een NAO ligt de focus op het verkrijgen van stabiliteit.

Refererend naar de literatuur en het opgestelde onderzoeksmodel dient in dit onderzoek allereerst onderzocht te worden of in de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en overige (private) partijen sprake is van een van de structuren die door Kenis & Provan (2007) zijn beschreven. Vervolgens dient onderzocht te worden of er sprake is van tegenstrijdigheid als het gaat om de gekozen netwerkstructuur en de vier factoren die Provan & Kenis (2007) beschrijven. Een ander veld dat in het theoretisch model is vermeld is 'netwerkmanagement'. Er zal worden onderzocht in welke mate sprake is van netwerkmanagement in de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en private instellingen. Daarnaast zal worden onderzocht op welke wijze door middel van procesmanagement wordt omgegaan met de drie spanningsvelden die Provan & Kenis (2007) beschrijven. In het theoretisch model is een verbinding weergegeven tussen netwerkmanagement en netwerkstructuur. Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat de gekozen structuur gevolgen heeft voor de wijze waarop wordt omgegaan met de spanningsvelden. Het kan dus mogelijk zijn dat er een verkeerde netwerkstructuur wordt gehanteerd waardoor niet op de juiste wijze kan worden omgegaan met de spanningsvelden. In dit onderzoek zal dit worden onderzocht. Op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd, wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

Figuur 8: Factoren die van invloed zijn op netwerkinteractie

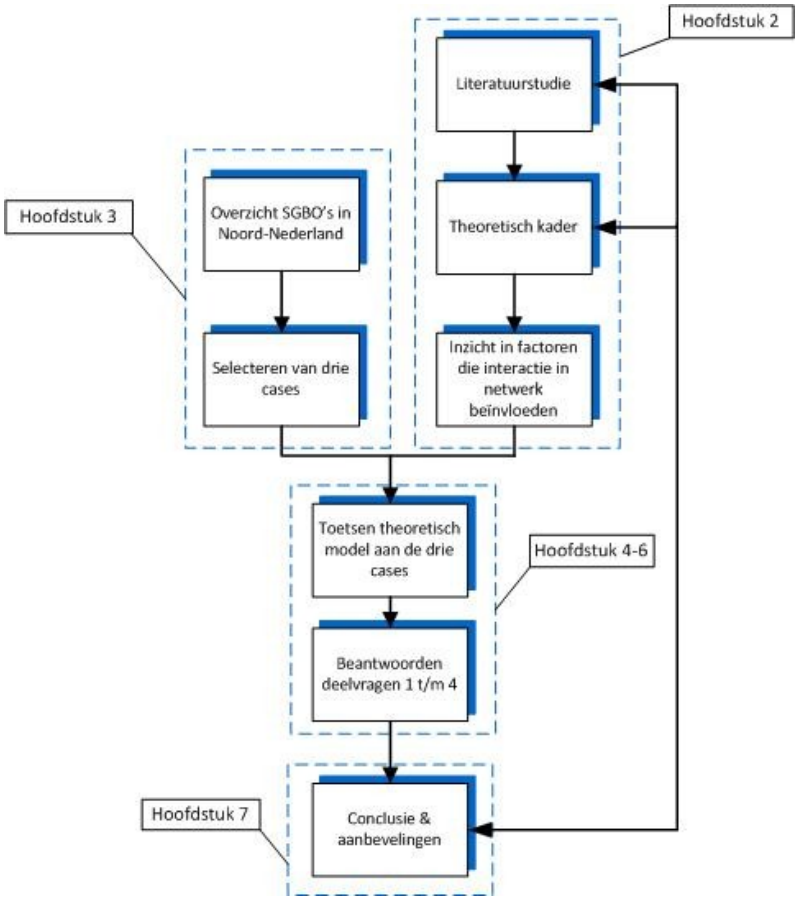


3. Methodologie

In dit hoofdstuk zal beschreven worden op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd. In de eerste paragraaf wordt beschreven welk onderzoeksdesign zal worden gehanteerd. Daarnaast zal beschreven worden op welke wijze het theoretisch model kan worden getoetst dat in het vorige hoofdstuk is beschreven. Tot slot zal worden ingegaan op de wijze van selectie van de cases voor dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksdesign

De onderzoeksvraag zal beantwoord worden door het uitvoeren van een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Er zal onderzoek worden gedaan naar het samenwerkingsproces tussen politie actoren, gemeenten en overige (private) partijen in openbare orde vraagstukken. De onderzoekseenheden zijn de personen die namens verschillende organisaties deelnemen aan het samenwerkingsproces. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is in figuur 9 het onderzoeksmodel van dit onderzoek weergegeven. Uit deze figuur is af te lezen dat het onderzoek uit verschillende fasen bestaat.



Figuur 9: Onderzoeksmodel

De eerste fase is een oriënterende fase waarin een literatuurstudie is uitgevoerd en waarin een theoretisch kader is opgesteld. Het theoretisch kader heeft ondermeer inzicht gegeven in factoren die van invloed zijn op de interactie in een netwerk. Naar aanleiding van dit verkregen inzicht is uiteindelijk een theoretisch model en een aantal hypothesen opgesteld die in dit onderzoek getoetst zullen worden.

Om uitspraken te kunnen doen over de samenwerking tussen politie actoren zoals een algemeen commandant en lokale politiechef dienen veiligheidssituaties te worden geanalyseerd waarbij deze actoren betrokken zijn. Er zal daarom allereerst worden geïnventariseerd hoeveel en welke SGBO's hebben plaatsgevonden in Noord-Nederland. De datum 01-01-2013 is als startpunt gehanteerd. Deze datum is als startdatum gehanteerd omdat het allereerst niet mogelijk is om een volledig inzicht te verkrijgen in de SGBO's die hebben plaatsgevonden voor 2013. Op 1 januari 2013 is de nationale politie ontstaan waardoor de politieregio's Friesland, Groningen en Drenthe niet meer bestaan. Deze voormalige politieregio's hadden elk een eigen wijze als het gaat om de omgang en registratie van de SGBO's. De startdatum is tevens gekozen om te voorkomen dat 'te oude' situaties worden onderzocht. In dergelijke cases is het moeizaam om te achterhalen welke actoren in het samenwerkingsproces betrokken waren. Daarnaast is het mogelijk dat deze actoren niet meer werkzaam zijn voor de organisatie die zij representeerden waardoor zij moeilijk zijn te benaderen. Daarnaast dienen de actoren zich zo veel mogelijk te herinneren over het samenwerkingsproces, derhalve is er voor gekozen om cases te selecteren die zich zo recent mogelijk hebben afgespeeld.

De tweede fase van het onderzoek bestaat uit het onderzoeken van de geselecteerde cases door het toetsen van de opgestelde hypothesen. Deze toetsing zal plaatsvinden door middel van het uitvoeren van een vergelijkende casestudy. "Een casestudy is een onderzoek waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand inzicht te krijgen in een of enkele tijdruimtelijk begrensde objecten of processen" (Verschuren & Doorewaard, 2005, p. 169). Braster (2000) omschrijft een casestudy als "een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of enkele onderzoekseenheden" (p. 21). De casestudy is een veelgebruikte onderzoeksmethode om netwerken te onderzoeken (Meier & O'Toole, 2005). Het uitvoeren van een vergelijkende casestudy dient te resulteren in het verkrijgen van inzicht in factoren die van invloed zijn op een samenwerkingsproces. Door middel van dit verkregen inzicht kunnen de deelvragen van dit onderzoek worden beantwoord. Op welke wijze de vergelijkende casestudy zal worden uitgevoerd, wordt beschreven in paragraaf 3.3.

3.2 Selectie van de cases

Verschuren en Doorewaard (2005) beschrijven dat een casestudy zich kenmerkt door het kleine aantal onderzoekseenheden. Doordat een beperkt aantal onderzoekseenheden is, is het niet zinvol om op een kwantitatieve wijze de gegevens te analyseren. Een ander kenmerk dat Verschuren en Doorewaard benoemen is dat in een casestudy sprake is van een strategische steekproeftrekking. "Met kleine aantallen is de kans op een a-typische steekproef te krijgen veel te groot, met alle consequenties voor de externe veiligheid van de onderzoeksresultaten van dien. Bij een strategische steekproeftrekking laat de onderzoeker zich bij haar of zijn keuze van onderzoekseenheden bewust leiden door het conceptueel ontwerp en door datgene wat hij over de onderzoekseenheden te weten wil komen" (p. 170). Volgens Verschuren en Doorewaard kan de steekproeftrekking op twee manieren plaatsvinden; door te kiezen voor cases die minimaal of maximaal verschillen ten opzichte van elkaar. Braster (2000) onderscheidt vier manieren waarop de selectie van cases kan plaatsvinden; geen selectie, pragmatisch, statistisch en theoretisch. Bij geen selectie wordt geen selectiecriterium gehanteerd. Een dergelijke situatie doet zich bijvoorbeeld voor wanneer alle onderzoekseenheden deel uitmaken van het onderzoek. Bij een pragmatische selectie spelen praktische gronden zoals afstand, tijd en geld een rol in het selecteren van cases. Volgens Braster wordt bij een statistische selectie "op toevalsbasis een steekproef getrokken uit een veel grotere populatie van onderzoekseenheden aan de hand waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over die populatie van onderzoekseenheden" (p. 85). De laatste selectiemethode die Braster beschrijft is een theoretische selectie waarbij inhoudelijke criteria zoals contextuele kenmerken en condities een rol spelen in de selectie. In deze selectie zijn vier strategieën mogelijk.

Swanborn (2010) beschrijft eveneens op welke wijze cases kunnen worden geselecteerd. Volgens Swanborn (2010) dienen de volgende drie problemen opgelost te worden als het gaat om de vraag; hoe dienen cases te worden geselecteerd?

1. Hoe worden cases gevonden die binnen de onderzoekspraktijk vallen?
2. Hoeveel cases worden geselecteerd?
3. Als selectie noodzakelijk is, welke criteria worden dan gehanteerd?

Als het gaat om het selecteren van de cases, dan beschrijft Swanborn dezelfde methoden (geen selectie, selectie op basis van toeval, pragmatische en inhoudelijke gronden) als Braster. Er zal nader worden ingegaan op de inhoudelijke gronden waarop een selectie kan plaatsvinden. Swanborn beschrijft dat deze selectie kan plaatsvinden op basis van homogeniteit op de onafhankelijke variabele. Er worden dan vergelijkbare situaties geselecteerd. Wanneer de selectie plaatsvindt op basis van heterogeniteit op de onafhankelijke variabele worden juist verschillende situaties geselecteerd. Selectie op basis van de afhankelijke variabele is volgens Swanborn ook mogelijk. Er wordt dan vooral gekeken naar kenmerken van het proces en de positieve of negatieve gevolgen er van. In selectie op basis van de afhankelijke variabele zijn verschillende methoden mogelijk. Zo kunnen succesvolle cases worden geselecteerd. Volgens Swanborn kunnen bij een dergelijke methode geen uitspraken worden gedaan over de verklarende factoren waarom een situatie niet succesvol is. Een tweede methode is om cases te selecteren door het beperken van het bereik van de afhankelijke variabele. Een derde mogelijkheid is om zowel enkele succesvolle als mislukte cases te selecteren. Volgens Swanborn is het bij deze methode moeilijk om inzicht te krijgen in de sterkte, de correlatie en interacties van de onafhankelijke variabele.

In dit onderzoek zal de methode die Swanborn heeft beschreven worden gebruikt om cases te selecteren. Er is allereerst onderzocht hoeveel cases aanwezig zijn binnen de onderzoekspraktijk door na te gaan hoeveel SGBO's zijn ingesteld in de periode 01-01-2013 tot en met 01-02-2014 in de politie eenheid Noord-Nederland. Uit gegevens van het 'bureau conflict en crisisbeheersing' van de politie Noord-Nederland komt naar voren dat in de genoemde tijdsperiode achttien SGBO's zijn ingezet. Deze SGBO's betrof een drietal voetbalwedstrijden en acht evenementen zoals Koninginnedag, TT Assen, Koningsbezoek (2x), intocht van Sinterklaas, Serious Request, Oud & Nieuw en voorbereiding 11 steden tocht. Twee SGBO's hadden een justitieel karakter. De overige vijf SGBO's werden ingesteld naar aanleiding van de gevolgen van gaswinning, de brand in het centrum van Leeuwarden, spanningen tussen motorclubs en aangekondigde evenementen via de sociale media. In de bovengenoemde SGBO's is een onderscheid te maken tussen zogeheten herhaaldelijk ingestelde SGBO's en SGBO's die voor een specifiek probleem zijn ingesteld. Bij herhaaldelijk ingestelde SGBO's gaat het bijvoorbeeld om SGBO 's die zijn ingesteld ten aanzien van jaarlijks terugkerende evenementen zoals een TT Assen, jaarwisseling en Koningsdag. Een SGBO ingesteld voor een specifiek probleem heeft betrekking op openbare orde problematiek waar een geringe voorbereidingstijd aan vooraf ging, bijvoorbeeld een opkomend probleem, grote brand of rellen.

Rekening houdende met de uitvoerbaarheid van het onderzoek is er voor gekozen om een drietal SGBO's te selecteren en te onderzoeken. Er zullen dus drie cases uit de onderzoeksgroep van achttien worden geselecteerd. Bovenstaand zijn verschillende manieren beschreven waarop de selectie van cases kan plaatsvinden. Aangezien er slechts sprake is van drie onderzoekseenheden zal geen blinde steekproef plaatsvinden. Het aantal cases is in dit geval te klein om een betrouwbare steekproef te krijgen (Swanborn, 2010). De cases worden dus geselecteerd door gebruik te maken van pragmatische gronden en inhoudelijke criteria. Wat betreft de inhoudelijke criteria, dan zal de methode worden gehanteerd die door Swanborn wordt aangeduid als heterogeniteit op de onafhankelijke variabele. In dit onderzoek zullen namelijk verschillende cases worden geselecteerd op het gebied van openbare ordeproblematiek die zich hebben voorgedaan in de politie eenheid Noord-Nederland.

Aangezien de methodiek van Swanborn wordt gevolgd, is een volgende vraag die beantwoord dient te worden; welke criteria worden gehanteerd bij het selecteren van de cases? Een eerste criterium dat wordt gehanteerd is om bij de selectie onderscheid te maken tussen herhaaldelijk ingestelde SGBO's en SGBO's die zijn ingesteld ten aanzien van een specifiek probleem. De veronderstelling is dat bij specifiek ingestelde SGBO's een aantal factoren het samenwerkingsproces beïnvloeden, die niet aanwezig zijn bij herhaaldelijk ingestelde SGBO's. Bij herhaaldelijk ingestelde SGBO's heeft het samenwerkingsproces zich wellicht kunnen ontwikkelen. Dit kan er voor zorgen dat er meer tijd is om de netwerkstructuur of het netwerkmanagement vorm te geven binnen het samenwerkingsproces. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat door de herhaaldelijke samenwerking het vertrouwen tussen actoren hoger zal zijn aangezien actoren al gedurende een langere tijd hebben samengewerkt. Daarnaast is de verwachting dat bij specifiek ingestelde SGBO's de structurele context van invloed zal zijn op het samenwerkingsproces. De structurele context kan bijvoorbeeld zaken omvatten zoals tijdsdruk, onvoorspelbaarheid en onzekerheid. Om de bovenstaande veronderstellingen te kunnen onderzoeken dienen beide typen SGBO's te worden geselecteerd. Daarnaast zijn de onderstaande criteria opgesteld:

- De SGBO dient te zijn ingesteld voor een openbare orde problematiek.
- De actoren zoals een commandant, een lokale politiechef en een gemeente dienen betrokken te zijn bij de aanpak van de openbare orde problematiek.
- De drie geselecteerde cases dienen te verschillen wat betreft de aard van het openbare orde vraagstuk. Dit betekent dat bijvoorbeeld niet alle drie de cases betrekking hebben op een voetbalwedstrijd.
- Er dient informatie beschikbaar te zijn over de SGBO zodat een algemeen beeld kan worden verkregen over openbare orde problematiek en de betrokken actoren.
- Er dienen zowel zogeheten herhaaldelijke als specifiek ingestelde SGBO's te worden geselecteerd.

Met inachtneming van de veronderstellingen en de bovenstaande criteria is nagegaan of de achttien SGBO's aan deze criteria voldoen. Kijkend naar de veronderstellingen en hypothesen van dit onderzoek is allereerst besloten om geen SGBO's te onderzoeken die zijn ingesteld voor een voetbalwedstrijd. Gezien de ervaringen in het verleden ten aanzien van deze problematiek is de aanpak veelal routinematig waardoor het zeer waarschijnlijk is dat er weinig tot geen interactie plaatsvindt tussen een algemeen commandant, een lokale politiechef en een gemeente. Daarnaast zijn SGBO's zoals Koninginnedag, Koninklijk bezoek, 11 steden tocht en oud & nieuw niet geschikt om te onderzoeken omdat er niet expliciet met één lokale politiechef en gemeente wordt samengewerkt. Een SGBO zoals Koninginnedag is bijvoorbeeld voor de gehele politie eenheid Noord-Nederland van kracht. Twee SGBO's voldoen niet aan de criteria omdat deze een justitieel karakter hebben en dus niet zijn ingesteld naar aanleiding van openbare orde problematiek. Tot slot voldoet de SGBO omtrent de brand in Leeuwarden niet aan de gestelde criteria aangezien het een incident betreft waar volgens de multidisciplinaire GRIP-structuur is gewerkt. Gezien het bovenstaande zijn er zeven resterende SGBO's die aan de criteria voldoen. Uiteindelijk zijn op basis van de bovenstaande criteria de volgende drie cases geselecteerd:

1. SGBO TT Assen
2. SGBO Serious Request
3. SGBO Gevolgen gaswinning

1. SGBO TT Assen

De TT in Assen is een jaarlijks terugkerend evenement in Assen. Naast de motorraces op het TT circuit is er in de binnenstad van Assen een festival met verschillende activiteiten. Het TT festival is een driedaags evenement waarin er in de binnenstad van Assen verschillende podia zijn waar muziekoptredens door (bekende) artiesten worden verzorgd. Daarnaast vinden er nog andere activiteiten plaats in de binnenstad zoals een kermis. Het TT festival wordt jaarlijks door ongeveer 150.000 mensen bezocht. De verkeer- en publieksstromen zorgen er voor dat het evenement een bedreiging kan zijn voor de openbare orde. In 2013 vond het evenement plaats van 27 juni 2013 tot en met 29 juni 2013. (Politie Noord-Nederland, 2013)

2. SGBO Serious Request

De SGBO Serious Request is ingezet naar aanleiding van het muziekevenement Serious Request dat wordt georganiseerd door radiozender 3FM en het Rode Kruis. Elk jaar is een andere Nederlandse plaats gastheer voor het evenement. In het jaar 2013 werd het evenement georganiseerd in Leeuwarden. In het glazen huis dat was gevestigd in de binnenstad van Leeuwarden verzorgden een drietal dj's van radiozender 3FM 24 uur per dag live een uitzending voor een goed doel. Net als bij een evenement zoals de TT Assen had dit evenement ook te maken met grote verkeer- en publieksstromen die er voor zorgen dat het evenement een bedreiging kon zijn voor de openbare orde. Daarnaast was een kenmerk van dit evenement dat er spontane initiatieven konden ontstaan vanuit het land die effect hadden op de openbare orde situatie in Leeuwarden. In verband met dit evenement was er een SGBO ingesteld voor de periode 18 december 2013 tot en met 25 december 2013. (Politie Noord-Nederland, 2013)

3. SGBO Gevolgen gaswinning

Het noordoosten van de provincie Groningen is meermalen getroffen door aardbevingen als gevolg van de gaswinning in de provincie. Door de aardbevingen is veel schade aan gebouwen en onrust onder de bevolking ontstaan over de gevolgen van de gaswinning. Daarnaast nam de onrust onder de bevolking toe doordat op 30 december 2013 het faillissement werd aangevraagd door het bedrijf Aldel gevestigd in Delfzijl. Door het faillissement gaan ruim vierhonderd arbeidsplaatsen in het gebied verloren. Naast het feit dat de inwoners van het gebied al werden getroffen door aardbevingen, leidt het faillissement van Aldel tot een verslechtering van de economische situatie in het gebied. Als gevolg van deze onrust bezocht minister van economische zaken, Henk Kamp, op vrijdag 17 januari 2014 de plaats Loppersum om uitleg te geven over het Kabinetsbesluit inzake steunmaatregelen. Daarnaast was er op 18 januari een demonstratie aangekondigd door de FNV. In verband met het bezoek van de minister en aangekondigde demonstraties dienden de nodige veiligheidsmaatregelen te worden genomen en werd de SGBO ingesteld. (Politie Noord-Nederland, 2014)

3.3 Uitvoering van het onderzoek

In de voorgaande paragrafen is reeds beschreven dat het onderzoek wordt uitgevoerd door middel van een vergelijkende casestudy. De casestudy wordt uitgevoerd door gebruik te maken van interviews als dataverzamelingsmethode. Er zijn verschillende soorten interviewmethoden (Baarda et al, 2007). In dit onderzoek worden data verzameld door het afnemen van gedeeltelijk gestructureerde interviews. Bij het opstellen van de vragenlijst is gebruik gemaakt van de methodiek beschreven door Baarda et al. (2000) en Emans (2002). Allereerst zijn aan de hand van het theoretisch model de verschillende variabelen geselecteerd. Vervolgens zijn voor elke variabele indicatoren opgesteld. Aan de hand van deze indicatoren zijn de interviewvragen opgesteld. In bijlage 1 van dit rapport is het opbouwschema van het interview af te lezen. In bijlage 2 is het interviewformat weergegeven. Het interviewformat dient als leidraad waarbij er tijdens het interview nog de mogelijkheid was om aanvullende open vragen te stellen.

Puntsgewijs zal worden beschreven op welke wijze de uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden;

- Een eerste stap die in de uitvoering van dit onderzoek is ondernomen is het achterhalen van relevante documentatie ten aanzien van de geselecteerde cases. Deze informatie is achterhaald bij de afdeling 'conflict- en crisisbeheersing' van de politie Noord-Nederland. Er is ondermeer een overzicht verkregen van de samenstellingen van de SGBO's in de situaties waarvoor deze was ingesteld. Hierdoor kon worden achterhaald welke persoon de rol vervulde van algemeen commandant. Tevens zijn politiële draaiboeken van de geselecteerde cases verkregen.
- Nadat bekend was welke politie actoren bij de cases betrokken waren zijn de algemeen commandanten en de lokale politiechefs via de mail benaderd voor de afname van een interview. Naast de bovengenoemde politie actoren is er contact gelegd met de betrokken gemeenten. Aangezien het bij één case niet mogelijk was om de burgemeester te benaderen voor een

interview, in een andere case de burgemeester niet instemde met de afname van een interview is er voor gekozen om uiteindelijk een beleidsmedewerker van de betrokken gemeente te benaderen voor de afname van een interview. De voorwaarde was wel dat de beleidsmedewerker betrokken was bij het openbare orde vraagstuk. De medewerkers zijn via de mail en/of telefonisch benaderd. Er zijn in totaal negen personen benaderd voor de afname van een interview.

- Voor aanvang van de interviews zijn de politiële draaiboeken van de geselecteerde cases bestudeerd om kennis op te doen over de openbare orde situatie en de politiële samenwerking.
- Een volgende stap in de uitvoering van het onderzoek was de afname van de interviews. Deze zijn afgenomen op de werklocatie van de informanten. Voorafgaand aan het interview is de informant geïnformeerd over de werkwijze en doel van dit onderzoek. Tevens is aan de informanten toestemming gevraagd om het interview auditief vast te leggen. Alle informanten gaven hiervoor toestemming. De gemiddelde tijdsduur van een interview bedroeg ongeveer zestig minuten. Er zijn uiteindelijk negen interviews afgenomen.
- De interviews zijn na afloop uitgetypt en voorzien van een code waarbij in het bestand is verwerkt waar, wanneer en in welke omstandigheden het interview heeft plaatsgevonden. Daarnaast zijn alle interviews gecodeerd.
- Tot slot zijn, indien deze beschikbaar waren, de veiligheidsplannen van de gemeente over de geselecteerd openbare orde situaties achterhaald. Deze veiligheidsplannen zijn gebruikt om meer inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de samenwerking tussen de politie en de gemeente heeft plaatsgevonden.

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk zal enkele punten van dit onderzoek ter discussie stellen. Het uitvoeren van dit onderzoek kent een enkele beperking. Allereerst een punt die over het algemeen geldt voor het uitvoeren van case study. Zowel Braster (2000) als Verschuren en Doorewaard (2005) beschrijven de externe validiteit als een beperking ten aanzien van het uitvoeren van een casestudy. De generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten van een case study zijn veelal beperkt. In dit onderzoek is er sprake van een beperkt aantal onderzoekseenheden van drie wat gevolgen heeft voor de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Er zijn bijvoorbeeld openbare orde situaties onderzocht binnen de eenheid Noord-Nederland waardoor de vraag kan worden gesteld in hoeverre de resultaten van dit onderzoek van toepassing zijn voor de gehele Nederlandse politie. De kracht van dit onderzoek is juist dat er drie soortgelijke cases zijn onderzocht. Alle drie de cases hebben betrekking op openbare orde problematiek. Hierdoor kunnen de resultaten van de afzonderlijke cases goed met elkaar worden vergeleken.

Een laatste opmerking ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek heeft betrekking op de selectie van informanten. Er is de keuze gemaakt om enkel politiefunctionarissen en functionarissen van de gemeente te benaderen voor de afname van interviews omdat dit onderzoek zich met name richt op de samenwerking tussen de algemeen commandant van de SGBO, een lokale politiechef en een gemeente. Het onderkende gevolg is dat hierdoor verschillende niveaus met elkaar worden vergeleken. Een algemeen commandant acteert op strategisch niveau. Een lokale politiechef en een gemeente acteren op tactisch en operationeel niveau. De huidige selectie van informanten heeft daarnaast het gevolg dat een factor zoals de mate van vertrouwen niet volledig kan worden getoetst omdat niet alle operationele actoren hierop zijn getoetst. De huidige wijze van selectie heeft juist de meerwaarde dat inzicht kan worden verkregen in interactie die plaatsvindt op meerdere en hogere niveaus en de invloed daarvan op het functioneren van het netwerk.

4. Resultaten case 1: TT Assen

In dit hoofdstuk zal beschreven worden op welke wijze de samenwerking tussen de algemeen commandant, een lokale politiechef en de gemeente Assen heeft plaatsgevonden tijdens het evenement TT. Tevens zal in worden gegaan op de factoren uit het theoretisch model en op welke wijze deze van invloed waren op het samenwerkingsproces. De TT is een jaarlijks terugkerend evenement in Assen. In het jaar 2013 werd de TT voor de 83e keer verreden. Naast de motorraces op het TT circuit zijn er in de binnenstad van Assen verscheidene activiteiten zoals het TT festival.

4.1 Betrokken actoren en de belangrijkste kenmerken

In deze paragraaf zal beschreven worden welke actoren betrokken waren tijdens de voorbereiding van de TT. Tevens zal worden beschreven welke rol deze actoren hadden en op welke wijze de interactie tussen deze actoren plaatsvond. Om de samenwerking tussen actoren te beschrijven tijdens het evenement TT dient allereerst onderscheid te worden gemaakt tussen de voorbereidingsfase van het evenement en de uitvoering van het evenement. De samenwerking tussen actoren is namelijk verschillend gedurende deze twee fasen. Allereerst zal beschreven worden op welke wijze de samenwerking plaatsvond in de voorbereidingsfase en welke actoren hierin werden betrokken. Daarna zal dit voor de uitvoeringsfase worden beschreven.

In de voorbereidingsfase van de TT zijn een aantal overlegstructuren te onderscheiden. Een eerste overlegstructuur die is te onderscheiden is het zogeheten 'groot evenementenoverleg'. Dit is een jaarlijkse overlegstructuur geïnitieerd door de gemeente Assen die ongeveer vijf keer op jaarbasis plaatsvindt waarin alle 'grote' evenementen die in Assen plaatsvinden oppervlakkig worden besproken, ondermeer de TT. Vanuit de politie neemt de lokale politiechef deel aan deze overlegstructuur.

Op uitvoerend niveau waren er een vijftal werkgroepen waar op operationeel niveau overleg werd gevoerd en afspraken werden gemaakt met ketenpartners. De werkgroepen zijn geïnitieerd door de gemeente Assen en zijn elk toegespitst op een ander taakgebied binnen het gehele evenement. Er was bijvoorbeeld een werkgroep die zich bezig hield met de festiviteiten in de binnenstad of een werkgroep die zich bezig hield met de situatie rondom het TT-circuit. In de werkgroepen zaten verschillende actoren zoals de gemeente, de brandweer, de ghor en de politie. Indien nodig werden daarbij andere partijen uitgenodigd zoals een organisator van het evenement in de binnenstad of een organisatie vanuit het TT-circuit. Namens de politie waren er locatiecommandanten die zitting hadden in de verschillende werkgroepen.

Een volgende overlegstructuur die binnen de interactie is te onderscheiden is de lokale driehoek. In de lokale driehoek hebben de lokale politiechef, de burgemeester en de Officier van Justitie zitting. In de lokale driehoek werden de beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen, het draaiboek ten aanzien van het politie optreden, vastgesteld. Indien noodzakelijk nam de algemeen commandant ook deel aan de lokale driehoek om standpunten van de politie toe te lichten.

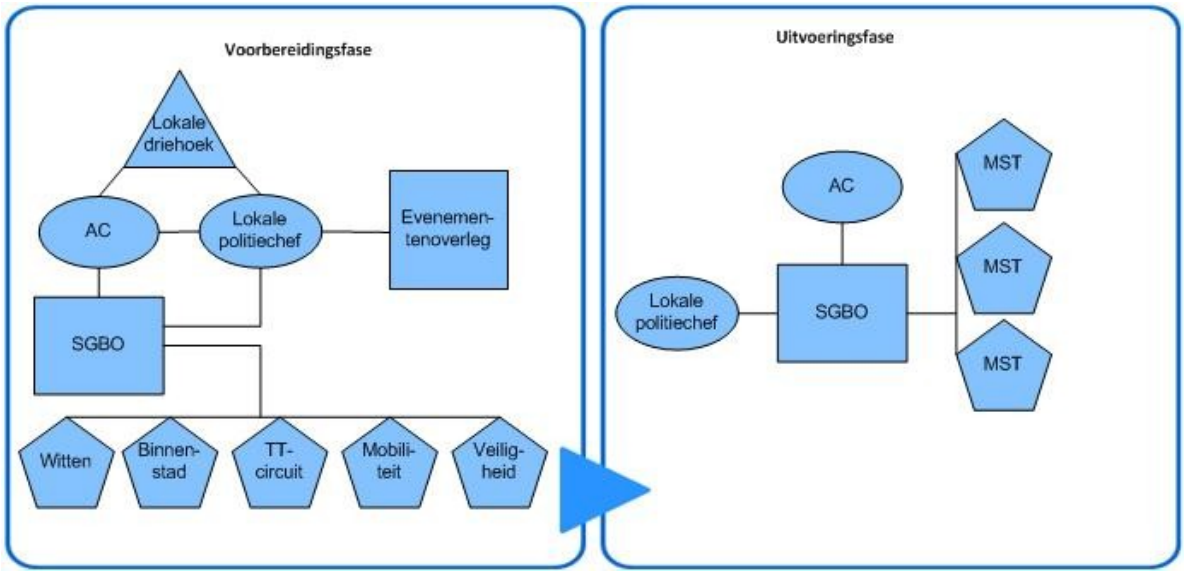
De laatste overlegstructuur binnen deze interactie was de SGBO. De SGBO stond onder leiding van een algemeen commandant. De SGBO was ondermeer verantwoordelijk voor de voorbereiding van het evenement en voor de coördinatie, afstemming en faciliterende ondersteuning tijdens de gehele uitvoering van het evenement. (Politie Noord-Nederland, 2013) Formeel gezien verliepen vanuit de SGBO de contacten naar externe partijen via de locatiecommandanten. De SGBO hield verbinding met deze locatiecommandanten uit de werkgroepen via de hoofd ordehandhaving uit de SGBO. De chefs ordehandhaving hadden frequent een afstemmingsoverleg met deze locatiecommandanten.

Naast de deelname aan de bovengenoemde overlegstructuren vervulde de lokale politiechef tevens de rol van hoofd orde handhaving in de SGBO. Er was verbinding tussen de lokale politiechef en de algemeen commandant allereerst doordat de lokale politiechef ook de taak vervulde van hoofd ordehandhaving. Daarnaast was er frequent overleg tussen de algemeen commandant en lokale politiechef. In figuur 10 is het samenwerkingproces in de voorbereidingsfase schematisch weergegeven.

In de uitvoeringsfase van de TT werd er gewerkt vanuit actiecentra of zogeheten multidisciplinaire samenwerkingsverbanden (MST) die gedurende het evenement aanwezig waren. Deze samenwerkingsverbanden kennen grotendeels dezelfde samenstelling als de werkgroepen. Vanuit de politie maakten de locatiecommandanten deel uit van deze MST's. Deze locatiecommandanten waren dezelfde personen die in de voorbereidingsfase deel hadden genomen aan de werkgroepen. De locatiecommandanten waren operationeel verantwoordelijk voor de te nemen politiemaatregelen en dienden deze af te stemmen met de externe partners (Politie Noord-Nederland, 2013). Naast de zogeheten MST's was er een SGBO onder leiding van een algemeen commandant. Het hoofd ordehandhaving uit de SGBO hield gedurende het evenement contact met de locatiecommandanten in de MST's. De algemeen commandant was verantwoordelijk voor de gehele politiële uitvoering van het evenement terwijl de locatiecommandanten verantwoordelijk waren voor de politiële activiteiten op lokaal niveau (Politie Noord-Nederland, 2013). In figuur 10 is het samenwerkingproces in de uitvoeringsfase van het evenement schematisch weergegeven.

De werkgroepen en de multidisciplinaire samenwerkingsverbanden kunnen binnen deze interactie als het netwerk worden beschouwd. Binnen deze overleggen werden afspraken gemaakt en vond afstemming met externe partners plaats.

Figuur 10: Schematische weergave voorbereidingsfase en uitvoeringsfase TT Assen 2013



4.2.1 Aanwezigheid van factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk

In deze paragraaf zal beschreven worden welke waarden kunnen worden toegekend aan de factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk. In het theoretisch model zijn de volgende drie factoren beschreven; netwerkstructuur, netwerkmanagement en procesmanagement. Er zal afzonderlijk worden beschreven welke waarden kunnen worden toegekend.

De eerste factor die zal worden beschreven gaat in op de structuur die is te onderscheiden in de interactie die plaatsvond in de aanpak van de TT. In de vorige paragraaf is reeds beschreven op welke wijze deze interactie plaatsvond. De gemeente Assen was zowel voorzitter van het evenementenoverleg en de verschillende werkgroepen, zij coördineerde de vergaderingen en had de regierol in het gehele proces. Ten aanzien van het besluitvormingsproces werden beslissingen veelal genomen op operationeel niveau binnen de werkgroepen. Deze besluitvorming vond veelal plaats op basis van consensus waarbij gezamenlijk werd getracht om oplossingen te vinden. Bij ingrijpende wijzigingen of geen eenduidigheid in het besluitvormingsproces werd terug gegrepen op de bestaande gezagsverhoudingen waarin de gemeente de uiteindelijke partij is die beslissingen neemt. In de algehele aanpak van het evenement zijn een tweetal punten van verschillende netwerkstructuren te onderscheiden. Allereerst vertoont de wijze van interactie een kenmerk van een shared governance vorm. Het netwerk treedt namelijk collectief op omdat besluitvorming plaats vond op basis van gezamenlijkheid. Dit is een duidelijk kenmerk van shared governance. Daarentegen heeft de gemeente Assen wel een leidende positie binnen het netwerk. Doorslaggevende beslissingen werden door haar genomen. Daarnaast werden activiteiten binnen het netwerk door de gemeente georganiseerd. Op deze punten komt het netwerk dus overeen met een lead organization vorm. Er kan dus worden geconcludeerd dat er geen eenduidige governance vorm aanwezig is binnen het netwerk. In eerste aanleg is er sprake van een shared governance vorm omdat binnen het netwerk beslissingen gezamenlijk worden genomen. Wanneer ingrijpende beslissingen of probleempunten moeten worden opgelost wordt terug gegrepen op de bestaande gezagsverhoudingen waardoor één partij, de gemeente Assen, een leidende positie inneemt binnen het netwerk. Er wordt dus als het ware geschakeld tussen een shared governance vorm en een lead organization.

Een volgende factor die in het theoretisch model is opgenomen is netwerkmanagement. Netwerkmanagement heeft betrekking op het beheersen van processen binnen een netwerk zoals de positie die actoren hebben binnen het netwerk of regels ten aanzien van welke actoren kunnen deelnemen aan het netwerk. In de werkgroepen was veelal sprake van een vaste bezetting die vooral bestaat uit de overheidspartijen, waarbij private partijen zoals een organisator of campingeigenaren eventueel deelnamen aan de werkgroepen. De werkgroep rondom het TT-circuit werd voorgezeten door een afgevaardigde van het TT-circuit waarbij de overheidspartijen deelnamen aan de werkgroep.

Als het gaat om de onderlinge positie tussen actoren, dan blijkt er onduidelijkheid te zijn over de positie van de SGBO in de aanpak van het evenement en de relatie tot de lokale politiechef als het gaat om verantwoordelijkheid. Hieronder volgen enkele passages uit interviews die dit weergeven.

"*Ik zie het, ik merk ook binnen de eenheid Noord Nederland dat we daar toch nog wel wat divers naar kijken. Ik zie een SGBO echt als ondersteunend deel. Je hangt er wel als een paraplu boven zeg maar en op moment dat het echt er even toe gaat doen. Dus dat we echt iets groots gaan krijgen als het ons over de schoenen kan lopen dan of gaat lopen dan kom je in de rol van een soort actiecentrum want dat is het eigenlijk dan en dan kom je in de lead.*"

"Euh ja, dat is een grappige want in principe daar zijn we in Drenthe zeg maar zijn we daar nog een beetje mee aan het zoeken."

Een laatste factor ten aanzien van de structuur van een netwerk heeft betrekking op de aanwezigheid van procesmanagement. Deze factor omvat het interactieproces tussen actoren binnen een netwerk, de wijze waarop onderling afspraken werden gemaakt tussen actoren en op welke wijze hiermee werd omgegaan. Op multidisciplinair gebied was er duidelijkheid over de rol die de verschillende actoren hadden binnen de aanpak van het evenement. Gemaakte afspraken werden geformuleerd in de draaiboeken. Echter, terugredenerend naar het theoretisch model is beschreven dat als het gaat om procesmanagement wordt nagegaan op welke wijze met de spanningsvelden wordt omgegaan omschreven door Provan en Kenis (2007). Volgens Provan en Kenis (2007) is een eerste spanningsveld binnen een netwerk die tussen efficiency en de hoeveelheid actoren die deelnemen aan het netwerk. Een tweede spanningsveld waarmee netwerken worden geconfronteerd is tussen interne en externe legitimiteit. Een laatste spanningsveld is tussen de noodzaak van flexibiliteit en stabiliteit. Kijkend naar de samenwerking tussen de gemeente, de lokale politiechef en de SGBO blijkt dat procesmanagement zich niet zozeer richt op deze spanningsvelden. Wel komt naar voren dat er een keuze is gemaakt ten aanzien van de positie van de locatiecommandant en de algemeen commandant als het gaat om flexibiliteit. In het draaiboek van de politie staat geformuleerd dat ondanks dat de algemeen commandant algemeen verantwoordelijk is voor de politiële uitvoering, de locatiecommandanten verantwoordelijk zijn voor de lokale politiële maatregelen (Politie Noord-Nederland, 2013). Uit het afgenomen interview met de algemeen commandant werd dit punt bevestigd. Om snel te kunnen schakelen is er voor gekozen om niet de gehele commandolijn te doorlopen tot aan de algemeen commandant, maar om de verantwoording onder te brengen bij de locatiecommandanten. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat een goede afstemming tussen de SGBO en de overige politie actoren belangrijk is. In het verleden bleek dat de onderlinge afstemming tussen de SGBO en de overige politie actoren niet naar behoren was waardoor er geen overeenstemming was over gemaakte afspraken. Onderstaand zijn enkele passages uit de afgenomen interviews weergegeven ter verduidelijking. Uit deze passages komt naar voren dat er geen afstemming was tussen de SGBO en andere politie actoren. Dit punt is aangepast door verbinding aan te brengen in de interactie tussen de locatiecommandanten en de SGBO. Deze interactie verloopt in de huidige wijze van samenwerken via het hoofd ordehandhaving uit de SGBO.

" Ja in principe mag daar geen licht tussen zitten. Dus in beginsel zou het zo moeten zijn dat de SGBO en de lokale eindverantwoordelijke chef, daar moet afstemming tussen zitten. Maar, dat blijkt niet altijd zo te zijn. Dat bleek toen wel."

" Zoals je ook al in je introductie aangaf, dan heb je nog de SGBO en dat is natuurlijk wel een boeiende. Vroeger had de multidisciplinaire voorbereiding waar dus de politie in zat die liep parallel aan de SGBO, maar daar was geen verbinding tussen. En dat leverde zeker een maand voor de TT hele interessante discussies op. Dan had je afspraken gemaakt met de politie die diezelfde politie, als gemeente zien we dat toch als één organisatie, totaal niet wist of zich er niet in herkende of die kwam in een keer met een heel eigen eisenpakket. Waar wij zeggen; we zijn nu 11 maanden bezig met onder andere de politie, nu komen jullie in maand 12 aan met dingen die jullie hebben voorbereid."

" Dan kwam de politie dus zonder daar overleg over te voeren met hun collega's, die in de multidisciplinaire voorbereiding zaten, altijd nog weer met andere wensen. Heel vervelend. Dan hadden we echt gewoon af en toe dat we dachten; oh weet je het is mei, let maar op nu komt het telefoontje van de SGBO. Eens kijken wat ze deze keer voor ons in petto hebben."

4.2.2 Aanwezigheid van factoren op actorniveau

In deze paragraaf zal beschreven worden welke waarden kan worden toegekend aan de factoren op actorniveau . Allereerst zal worden ingegaan op de vier factoren beschreven door Provan en Kenis (2007). Zij beschrijven dat hoe groter de strijdigheid tussen de vier factoren en een bepaalde governance vorm, des te minder waarschijnlijk dat deze governance vorm effectief is. Een eerste factor die Provan en Kenis (2007)

beschrijven en die dus is weergegeven in het theoretisch model is vertrouwen. De mate van vertrouwen is bijvoorbeeld hoog wanneer veel partijen binnen een netwerk elkaar vertrouwen. Door middel van het stellen van een vijftal vragen is de mate van vertrouwen achterhaald tussen actoren binnen het samenwerkingsverband. Er kan worden geconcludeerd dat de mate van vertrouwen tussen actoren middelmatig tot hoog is omdat allereerst actoren een positieve verwachting hadden over de intenties van andere actoren. Op de vraag of men er tijdens de samenwerking van uit kon gaan dat de intenties van de andere betrokken partijen goed waren antwoordde twee informanten 'ja'. Daarnaast kwam uit de interviews een punt naar voren ten aanzien van de rol van de evenementenorganisator. Door twee informanten werd dit als een zorgenpunt geuit. Dit was een nieuwe partner in het samenwerkingsverband waar is ervaren dat er in onvoldoende mate afspraken mee konden worden gemaakt.

De factor mate van doelconsensus heeft betrekking op mate van overeenstemming over het na te streven doel binnen het netwerk. De mate van doelconsensus kan bijvoorbeeld als laag worden betiteld wanneer sprake is van conflicten tussen partijen. De mate van doelconsensus kan in dit samenwerkingsverband worden aangemerkt als middelmatig tot hoog omdat enerzijds binnen de samenwerking wel discussiepunten hebben plaatsgevonden maar anderzijds door alle geïnterviewden is aangegeven dat er overeenstemming was over het na te streven doel en tevens door alle geïnterviewden is ervaren dat andere partijen zich inzetten om het gezamenlijke doel te behalen. De discussiepunten die er waren tussen partijen hadden bijvoorbeeld betrekking op het houden van verkeerscontroles door de politie, opstelplaats van ME-voertuigen of de doorstroming van het publiek en opstelplaatsen van de horeca. Er wordt dus wel gerealiseerd dat bepaalde partijen andere belangen hebben maar er is wel sprake van overeenstemming over het na te streven doel. Als het gaat om het aantal participanten dan kan dit als weinig worden bestempeld. Enkel in de werkgroepen is sprake van een netwerk waar verschillende partijen bijeen komen. Deze werkgroepen bestaan veelal uit de vier overheidspartijen aangevuld met een enkele (private) partij. Volgens Provan en Kenis (2007) kan het aantal participanten als weinig worden aangemerkt wanneer er minder dan zes tot acht participanten zijn.

Een volgende factor die in het theoretisch model is weergegeven en die ook door Provan en Kenis (2007) is beschreven is de factor netwerkcompetenties. Deze factor gaat in op de wijze waarop competenties binnen het netwerk worden binnen gehaald om het netwerkdoel te bereiken. Over het algemeen is ervaren dat het geen probleem was om de gewenste middelen te verkrijgen. Dus de noodzaak voor netwerkcompetenties is hoog, maar de gewenste competenties zijn ook verkregen.

Tot slot zijn er nog twee ander factoren in het theoretisch model weergegeven: middelen van actoren en bekwaamheden van actoren. Als het gaat om het verkrijgen van de benodigde middelen voor de politie dan vervult de SGBO hierin een belangrijke rol , ter verduidelijking hierop de onderstaande passage;

"Nou weet je, dat is het grappige omdat het juist onder het SGBO valt, is het niet meer zo ingewikkeld. Dat is juist het leuke. Kijk, op moment dat jij een SGBO ergens op krijgt dan is middelen geen probleem meer. Op moment dat je geen SGBO hebt, dan wordt die ingewikkeld. Maar als het gaat over de TT heb ik daar geen problemen mee omdat het gewoon onder een SGBO dak valt."

Een laatste factor omvat de bekwaamheden van de actoren oftewel de ervaring van actoren in de aanpak van soortgelijke vraagstukken. De TT is een jaarlijks terugkerend evenement dat al een vele keren heeft plaatsgevonden. Dit heeft ook zijn uitwerking gehad op de samenwerking die plaatsvindt tussen actoren. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de samenwerking gaandeweg de jaren is veranderd. De gemeente Assen heeft bijvoorbeeld de regierol genomen in de aanpak van het evenement, daarnaast worden particuliere organisaties ingeschakeld bij het organiseren van feesten in de binnenstad en zijn er veranderingen opgetreden in de samenwerking tussen de SGBO en overige politie actoren. Er is dus sprake van een doorontwikkeling in het samenwerkingsproces. De mate van ervarenheid komt ook terug bij de actoren die voor dit onderzoek zijn benaderd. Zij hebben al gedurende meerdere jaren een rol of verschillende rollen vervuld binnen het

samenwerkingsproces. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een hoge mate van bekwaamheid onder actoren.

4.2.3 Aanwezigheid van exogene factoren

In deze paragraaf zal worden beschreven of in deze case sprake was van exogene factoren waardoor middelen, belangen en relaties tussen actoren binnen het netwerk veranderden en daardoor van invloed waren op het samenwerkingsproces.

Gedurende de interviews is aan de respondenten gevraagd of zij gedurende de samenwerking werden geconfronteerd met zaken die zij niet hadden voorzien en of deze van invloed waren op het samenwerkingsproces. Een punt dat naar voren kwam is de rol van de evenementenorganisator. Dit was een nieuwe partner in het samenwerkingsverband waar in onvoldoende mate afspraken mee konden worden gemaakt. Er is ervaren dat deze gebeurtenis van invloed was op het samenwerkingsverband omdat er druk op andere partijen kwam te liggen. De politie heeft bijvoorbeeld informatie van de organisator nodig om haar plannen daarop af te stemmen, daarnaast worden andere partijen extra belast doordat er reparatiewerkzaamheden moesten worden verricht.

Naast onvoorziene gebeurtenissen in de voorbereiding kunnen zich ook incidenten voordoen gedurende het evenement. Over het algemeen wordt ervaren dat deze beperkt zijn en dat wanneer dergelijke gebeurtenissen zich voordoen, de huidige wijze van samenwerken er aan bijdraagt dat hierop kan worden gereageerd.

4.3 De mate van succesvolle samenwerking

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek, In hoeverre was de samenwerking tussen de actoren in de bestudeerde cases succesvol? In de inleiding is beschreven dat het woord 'succesvol' op verschillende wijzen kan worden geïnterpreteerd. Tevens is beschreven dat in dit onderzoek als het gaat om dit begrip, de nadruk ligt op het netwerk level.

De vraag of men de samenwerking met andere partijen een meerwaarde vond hebben is door alle informanten met 'ja' beantwoord. Als het gaat om de mate van succesvolle samenwerking dan is de actoren de vraag gesteld of men de huidige manier van samenwerken met andere partijen succesvol vond. Deze vraag werd door twee informanten met 'ja' beantwoord en waarbij door een informant werd aangegeven dat de samenwerking als 'behoorlijk succesvol' kon worden beschouwd omdat er onvoldoende stabiliteit is ten aanzien van de rol van de evenementenorganisator. Er is niet sprake van een vaste organisator die verantwoordelijk is voor het organiseren van het festival in de binnenstad. De andere twee informanten beschouwden de samenwerking als succesvol omdat wordt ervaren dat het fundament van de samenwerking goed is, maar anderzijds ook omdat over het algemeen het evenement een goed verloop kent waarbij er weinig incidenten zijn.

4.4 Oorzaken van de succesvolle samenwerking

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag vier. Er zal worden beschreven welke factoren die in de voorgaande paragrafen zijn uiteengezet in deze case als oorzaken kunnen worden aangemerkt voor een succesvolle samenwerking. In de vorige paragraaf is reeds beschreven dat de huidige wijze van samenwerken als succesvol wordt beschouwd.

Terugkijkend naar de behandelde factoren in dit hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat het netwerk vooral op operationeel niveau acteert waar de locatiecommandanten van de politie aan deel namen. De verbinding met het andere organisatieonderdeel, de SGBO, verloopt via de locatiecommandanten naar de hoofd ordehandhaving van de SGBO. Kijkend naar het netwerk dan kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van een van de vaste vormen omschreven door Provan en Kenis (2007). In deze case wordt als het ware geschakeld tussen een shared governance vorm en een lead organization. Ten aanzien van de factoren op actorniveau is in deze case naar voren gekomen dat de mate van vertrouwen tussen actoren middelmatig tot hoog is evenals de mate van doelconsensus, het aantal participanten als 'weinig 'kan worden beschouwd en de netwerkcompetenties als hoog. Deze waarden komen niet overeen met de waarden van een shared governance vorm en een lead organization omschreven door Provan en Kenis (2007). Het netwerk in deze case komt op één punt (de waarde van het aantal participanten) overeen met een shared governance vorm. Geen van de waarden komen overeen met de waarden die Provan en Kenis (2007) beschrijven ten aanzien van een lead organization.

Daarnaast kwam uit de afgenomen interviews naar voren dat de huidige samenwerking wel als succesvol wordt beschouwd. Daarmee kan dus worden geconcludeerd dat een netwerk wel degelijk effectief kan zijn als andere waarden zijn aangenomen als hetgeen door Provan en Kenis (2007) zijn opgesteld. Deze resultaten komen niet overeen met hypothese 2 van dit onderzoek waarin wordt verondersteld dat hoe groter de tegenstrijdigheid is tussen de vier factoren van Proven en Kenis (2007) des te minder waarschijnlijk het is dat de samenwerking goed verloopt. Daarnaast komen de resultaten van deze case niet overeen met hypothese 3 en 4 opgesteld in dit onderzoek. Uit deze case is naar voren gekomen dat een netwerk met een lead organization/shared governance vorm wel degelijk effectief kan zijn wanneer andere waarden worden aangenomen dan Provan en Kenis (2007) hebben vastgesteld.

Tot slot zijn een tweetal punten naar voor gekomen waarvan werd ervaren dat deze van invloed zijn geweest op de (vroegere) samenwerking. Twee informanten refereerden tijdens de interviews naar de rol van de evenementenorganisator. De afgelopen jaren zijn er verschillende partijen geweest die het festival in de binnenstad van Assen organiseerden. In de samenwerking van de TT van 2013 werd ervaren dat deze partij niet bekend was met reeds gemaakte afspraken waardoor nieuwe afstemming plaats diende te vinden. Daarnaast is ervaren dat in onvoldoende mate afspraken konden worden gemaakt met deze partij.

Een ander punt dat uit de interviews naar voren is gekomen is dat in het verleden geen afstemming was tussen de SGBO en de politie actoren die deelnamen aan de multidisciplinaire teams, dus het netwerk. Hierdoor werd in het netwerk door de politie een bepaalde boodschap verkondigd die door andere politie actoren soms werd tegen gesproken. Dit punt heeft eigenlijk betrekking op de rolverdeling tussen de verschillende politie actoren in relatie tot het netwerk, dus netwerkmanagement. Het samenwerkingsproces tijdens de TT heeft zich gedurende de jaren kunnen doorontwikkelen waardoor dit knelpunt is aangepakt. Ten aanzien van netwerkmanagement kan dus worden geconcludeerd dat dit wel degelijk een rol heeft gespeeld in het bereiken van een succesvolle samenwerking. Deze bevinding komt overeen met hypothese 1 van dit onderzoek. Terugkomend op deelvraag vier van dit onderzoek kan dus worden geconcludeerd dat netwerkmanagement, bekwaamheden van actoren en doorontwikkeling bijdragen aan een succesvolle samenwerking.

5. Resultaten case 2: Serious Request

In dit hoofdstuk zal beschreven worden op welke wijze de samenwerking tussen de algemeen commandant, een lokale politiechef, de gemeente Leeuwarden en overige (private) partijen heeft plaatsgevonden tijdens het evenement Serious Request. Tevens zal in worden gegaan op de factoren uit het theoretisch model en op welke wijze deze van invloed waren op het samenwerkingsproces. Serious Request is een muziekevenement dat werd georganiseerd door radiozender 3FM en het Rode Kruis. Elk jaar wordt het evenement op een andere locatie gehouden in Nederland. In het jaar 2013 werd het evenement georganiseerd in Leeuwarden.

5.1 Betrokken actoren en de belangrijkste kenmerken

In deze paragraaf zal worden beschreven welke actoren betrokken waren bij het muziekevenement Serious Request. Tevens wordt beschreven op welke wijze de interactie verliep tussen deze actoren. Net zoals bij de vorige case zal hoofdzakelijk worden ingegaan op de actoren; algemeen commandant (SGBO), de lokale politiechef en de gemeente waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen de voorbereidingsfase op het evenement en de uitvoeringsfase.

In de voorbereidingsfase van Serious Request zijn een aantal overlegstructuren te onderscheiden. Een eerste overlegstructuur die is te onderscheiden is het zogeheten veiligheidsteam. Op moment dat duidelijk werd dat Serious Request in Leeuwarden zou plaatsvinden is deze overlegstructuur ingesteld. De gemeente Leeuwarden was met meerdere functionarissen vertegenwoordigd in het veiligheidsteam. Naast de gemeente was ook de politie, de ghor en de brandweer vertegenwoordigd. In het veiligheidsteam vond afstemming plaats met andere partijen en werden beslissingen genomen. De contacten met de organisator 3 FM verliep via de gemeente Leeuwarden. Namens de politie had ondermeer de plaatsvervangend lokale politiechef zitting in het veiligheidsteam. Onder het veiligheidsteam vielen een aantal werkgroepen waar plannen op detailniveau werden uitgewerkt. Er waren bijvoorbeeld werkgroepen die zich bezig hielden met nadere uitwerking van plannen op het gebied van verkeer, communicatie of afstemming met de plaatselijke horeca ondernemers.

Een volgende overlegstructuur die in de interactie is te onderscheiden is de lokale driehoek. Naast de burgemeester en de Officier van Justitie had de lokale politiechef van Leeuwarden zitting in de driehoek. De rol van de driehoek in dit evenement was om de voortgang gedurende de voorbereiding te bespreken en de beleidsuitgangspunten en tolerantiegrenzen vast te stellen.

Een laatste overlegstructuur in de interactie is de SGBO. Er was door de politie een SGBO ingesteld onder leiding van een algemeen commandant. In een startbijeenkomst tussen de gemeente en de politie was overeengekomen wat de rol van de SGBO was in de aanpak van het evenement. Er was besloten om de verantwoordelijkheid en taken zo veel mogelijk op lokaal niveau te houden. De SGBO had in de voorbereiding van het evenement met name een ondersteunende rol in het opstellen van scenario's en/of het schrijven van

het politiële draaiboek. De SGBO onderhield geen contacten met externe partijen. Deze verliep via de (plaatsvervangend) lokale politiechef. De lokale (plaatsvervangend) politiechef had frequent overleg met de algemeen commandant van de SGBO om af te stemmen wat er lokaal was voorbereid en wat de SGBO diende te regelen. De wijze waarop de interactie plaatsvond is schematisch weergegeven in figuur 11.

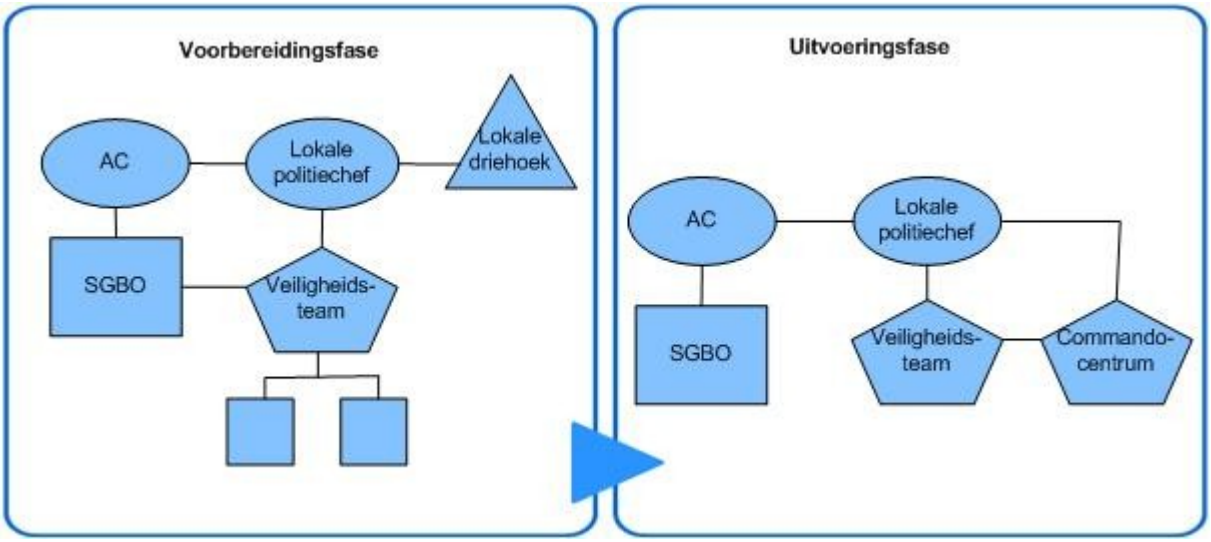
In de uitvoeringsfase van het evenement vond interactie plaats via een drietal overlegstructuren: een commandocentrum, het veiligheidsteam en de SGBO. Gedurende het gehele evenement was er een commandocentrum actief. In dit centrum waren de volgende partijen vertegenwoordigd: de politie, stadstoezicht, een particulier bedrijf voor het beheer van de portofoon en cameratoezicht.

Het veiligheidsteam kende dezelfde bezetting als in de voorbereidingsfase van het evenement. Het team was enkel in dienst tijdens de zogeheten piekmomenten, de opening en de sluiting van het evenement. Daarnaast kwam gedurende het evenement een afvaardiging van het veiligheidsteam (3 FM, gemeente, politie, brandweer en ghor) elke dag bijeen om terug te blikken en vooruit te kijken op de aankomende vierentwintig uur. Dit overleg werd ook wel aangeduid als het '11 uurs overleg' (Gemeente Leeuwarden, 2013). Buiten de zogeheten piekmomenten was er een afvaardiging van het veiligheidsteam aanwezig, het zogeheten kernteam.

De SGBO was net als het veiligheidsteam enkel in dienst tijdens de opening en de sluiting van het evenement. Buiten deze momenten om werd de algemeen commandant elke dag door de (plaatsvervangend) lokale politiechef geïnformeerd over de stand van zaken voortkomende uit het veiligheidsteam. Het samenwerkingsproces gedurende de uitvoeringsfase is eveneens schematisch weergeven in figuur 11.

Het veiligheidsteam en het commandocentrum kunnen dus binnen deze interactie als het netwerk worden beschouwd. Binnen deze overleggen werden afspraken gemaakt en vond afstemming met externe partners plaats.

Figuur 11: Schematische weergave voorbereidingsfase en uitvoeringsfase Serious Request 2013



5.2.1 Aanwezigheid van factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk

In deze paragraaf zal beschreven worden welke waarden er worden toegekend aan de factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk. De eerste factor die zal worden beschreven is de structuur die te onderscheiden is in de interactie tijdens Serious Request.

In de vorige paragraaf is beschreven op welke wijze de interactie plaatsvond. Tevens is beschreven welke overlegstructuren er waren binnen de interactie. De gemeente Leeuwarden was de partij die gedurende het gehele evenement verantwoordelijk was voor de afstemming met (externe) partijen, de planning van de vergaderingen en het administratieve proces. Daarnaast vervulden zij in twee van de drie overlegstructuren (kernteam en het veiligheidsteam) de rol van voorzitter. Enkel het dagelijkse zogeheten '11-uurs' overleg werd voorgezeten door een andere partij, 3 FM. Gedurende de interactie werden beslissingen veelal genomen op basis van gezamenlijkheid waarbij er soms werd terug werd gegrepen op de bestaande gezagsverhoudingen. Dit was het geval wanneer ingrijpende beslissingen moesten worden genomen of probleempunten moesten worden opgelost. De gemeente was in dergelijke gevallen de doorslaggevende partij. De interactie in de algehele aanpak van dit evenement vertoont dus overeenkomsten zoals de interactie in de eerste case plaatsvond. Ook in deze case vertoont het netwerk geen eenduidige governance vorm. Ook in deze case is in eerste aanleg sprake van een shared governance vorm omdat beslissingen gezamenlijk werden genomen. Daarnaast werd in sommige gevallen teruggegrepen op de bestaande gezagsverhoudingen waardoor de gemeente Leeuwarden uiteindelijke een leidende positie innam binnen het netwerk. Net als bij de vorige case kan dus worden geconcludeerd dat het netwerk schakelde tussen een shared governance vorm en een lead organization.

Een volgende factor waarvan de waarde zal worden beschreven is netwerkmanagement. Netwerkmanagement heeft betrekking op het beheersen van processen binnen een netwerk zoals de positie die actoren hebben binnen het netwerk of regels ten aanzien van welke actoren kunnen deelnemen aan het netwerk. In de voorbereidingsfase is vastgesteld volgens welke rolverdeling de samenwerking tussen de SGBO, de lokale politie en de gemeente ging plaatsvinden. De gemeente Leeuwarden had de regie over de totale aanpak van het evenement waar de lokale politie aan deelnam. De SGBO was ondersteunend en faciliterend aan de lokale politie. Er is naar voren gekomen dat ten aanzien van de posities/rollen van actoren deze nog niet geheel helder is. Aan de ene kant ontbreekt helderheid als het gaat om de rolverdeling tussen de gemeente en de politie. Er deed zich bijvoorbeeld een situatie voor tijdens het evenement wat de politie als een reguliere politiemelding beschouwde terwijl de gemeente van mening is dat deze betrekking had op crowd management.

"dat ging over een reguliere politiemelding waarvan het discutabel is of die invloed had kunnen hebben op het evenement en of dat dus viel onder crowd management. En achteraf, ja die dingen gaat we ook echt wel uitwerken, maar je krijgt daar niet aan de voorkant antwoord op, als je zegt van als er dit gebeurt doen we dat en als er dat gebeurt doen we dat."

Anderzijds ontbreekt helderheid ten aanzien van de rolverdeling tussen de SGBO en de lokale politie. Dit deed zich bijvoorbeeld bij het formuleren van scenario's. Aangezien de algemeen commandant ook een rol heeft bij een eventueel incident of opschaling had deze ook een rol bij het formuleren van de scenario's waardoor het voor een gemeente verwarrend werd wie nu precies welke rol vervulde.

"Dan blijkt ook nog weer dat vanuit de SGBO structuur iemand zegt; ja, als er echt gedoe is dan ben ik verantwoordelijk dus ik wil ook nog wat vinden van die scenario's. Dat was heel, dat is wel heel moeilijk om daar een goede methode voor te vinden."

"Eh nou aan de voorkant, wat ik al zei, zag je dat over verschillende schijven er nog een mening gevormd werd over bepaalde planvorming. Dus die structuur zat bij ons, was niet helder. Wij dachten; we hebben de lokale vertegenwoordiger, die spreekt met zijn achterban maar dat bleek niet helemaal. Die verschillende schijven, nou ja dat kwam steeds terug."

" Ja, maar dat moet wel duidelijk zijn wie doet wat, ik heb het idee dat dat nu gewoon niet helemaal duidelijk is. En dat nu als enige mono club het SGBO er achter zat, straks krijgen we dat ook voor die andere kolommen. Het wordt er niet helderder op."

" Ik denk dat de politie zelf ook zoekende is wat doet het, nou ja wat doet het SGBO dat weten ze op zich wel, maar wat is de SGBO aan de voorkant en wanneer is het een grijs gebied. Hoe gaan we binnen het grijze gebied er mee om en wat is lokale bevoegdheid, wat is de gemeente haar bevoegdheid, dat zijn wel wat open. We kunnen het, wat we dus ook hebben gedaan op papier, aan de voorkant mooi bedenken als dit gebeurt doen we dat, maar je ziet dat de praktijk zich daar niet voor leent. En hoe meer ervaring we hebben of hoe beter we dat uit kunnen kristalliseren en daardoor is Serious Request wel een mooi voorbeeld dat je het wel heel concreet tegen het licht houdt; kijk dit is hier gebeurd, hebben we goed gehandeld of hadden we achteraf anders moeten handelen."

De onduidelijkheid ten aanzien van de posities tussen deze actoren blijkt niet alleen aanwezig tijdens Serious Request, maar wordt in zijn algemeenheid ervaren door de actoren indien werd gevraagd naar de constructie tussen de SGBO, de lokale politie en de gemeente. Er komt geen eenduidig beeld naar voren hoe deze constructie zou moeten zijn. De lokale politiechef beschouwd zichzelf als eindverantwoordelijke ten aanzien van de aanpak van dergelijke vraagstukken terwijl de algemeen commandant ook aangeeft eindverantwoordelijke te zijn, de tussenvorm zoals die bij Serious Request heeft plaatsgevonden wordt ten aanzien van het verantwoordelijkheidsvraagstuk niet als optimaal ervaren.

" Ja, over het algemeen wat ik zei, we zijn aan het zoeken. Ook het SGBO is aan het zoeken, wat doen we nou. Je kunt zeggen van het SGBO neemt het helemaal over. Maar wat is dan de positie van je lokale politiechef. Dat is nog best even zoeken."

"Dat, dat is lastig. Daar zitten we nog daar zijn we nog aan het zoeken, wat is het doel van de SGBO. SGBO is vaak ondersteunend en is niet degene die het draait. Lokaal liggen de verantwoordelijkheden, lokaal wordt het evenement gedraaid om het zo maar te noemen."

Ten aanzien van de bezetting en de posities binnen het veiligheidsteam was grotendeels sprake een bezetting waarmee ook wordt gewerkt tijdens andere evenementen in Leeuwarden. Als het gaat om netwerkmanagement kan dus geconcludeerd worden dat er wel degelijk sprake was van netwerkmanagement in de aanpak van dit evenement, maar dat de gehele structuur ten aanzien van wie heeft welke positie nog niet geheel duidelijk is.

Een laatste factor waarvan wordt beschreven welke waarde deze kan worden toegekend is procesmanagement. Procesmanagement richt zich op het interactieproces tussen actoren binnen een netwerk, bijvoorbeeld of afspraken worden gemaakt tussen partijen. Afspraken werden vooraf wel degelijk gemaakt tussen partijen en werden geformuleerd in de draaiboeken. Echter, terugredenerend naar het theoretisch model is beschreven dat als het gaat om procesmanagement wordt nagegaan op welke wijze met de spanningsvelden wordt omgegaan omschreven door Provan en Kenis (2007). Volgens Provan en Kenis (2007) is een eerste spanningsveld binnen een netwerk die tussen efficiency en de hoeveelheid actoren die deelnemen aan het netwerk. Een tweede spanningsveld waarmee netwerken worden geconfronteerd is tussen interne en externe legitimiteit. Een laatste spanningsveld is tussen de noodzaak van flexibiliteit en stabiliteit. Kijkend naar de samenwerking tussen de gemeente, de lokale politiechef en de SGBO blijkt er niet zozeer een spanningsveld te zijn ten aanzien de velden die Provan en Kenis beschrijven, maar een spanningsveld van wie gaat nu waar over, wat is lokaal en wanneer wordt er opgeschaald.

5.2.2 Aanwezigheid van factoren op actorniveau

In deze paragraaf zal beschreven worden welke waarden kunnen worden toegekend aan de factoren op actorniveau. Allereerst zal worden ingegaan op de vier factoren beschreven door Provan en Kenis (2007). Zij beschrijven dat hoe groter de strijdigheid tussen de vier factoren en een bepaalde governance vorm, des te minder waarschijnlijk dat deze governance vorm effectief is. Een eerste factor die Provan en Kenis (2007) beschrijven en die dus is weergegeven in het theoretisch model is vertrouwen. De mate van vertrouwen is bijvoorbeeld hoog wanneer veel partijen binnen een netwerk elkaar vertrouwen. Door middel van het stellen van een vijftal vragen is de mate van vertrouwen achterhaald tussen actoren binnen het samenwerkingsverband. Uit de interviews komt naar voren dat alle drie de informanten hebben aangegeven dat afspraken tussen partijen over het algemeen werden nagekomen. Uit twee van de drie interviews kwam naar voren dat partijen redeneerden vanuit het werkveld van andere partijen. Of zoals door een informant werd aangegeven dat een advies dat op basis van deskundigheid werd gegeven ook door andere partijen geaccepteerd dient te worden. Tot slot, als het gaat om vertrouwen dan hebben twee van de drie respondenten de vraag: 'Kon u er tijdens de samenwerking van uit gaan dat de intenties van de andere betrokken partijen goed waren?' met ja beantwoord. Er kan dus worden geconcludeerd dat de mate van vertrouwen tussen actoren middelmatig tot hoog was omdat afspraken over het algemeen werden nagekomen, werd ervaren dat de intenties van een andere partijen goed waren maar adviezen van partijen niet zondermeer werden geaccepteerd.

De factor mate van doelconsensus heeft betrekking op mate van overeenstemming over het na te streven doel binnen het netwerk. De mate van doelconsensus kan bijvoorbeeld als laag worden betiteld wanneer sprake is van conflicten tussen partijen. Er was overeenstemming tussen partijen als het gaat om het na te streven doel, namelijk een veilig en feestelijk verloop van het evenement. Wel komt uit alle afgenomen interviews naar voren dat er tegenstrijdigheden waren tussen partijen. Dit had betrekking op situaties zoals het delen van informatie in dreigingsituaties of de af te leggen route van de dj's tijdens de slotavond. De tegenstrijdigheden komen voort uit de verschillende deelbelangen van partijen. De organisatie heeft het belang van een goed imago van het evenement terwijl het belang van de politie is om de openbare orde te handhaven. Daarnaast werd door alle informanten wel aangegeven dat partijen zich hebben ingezet om het gezamenlijke doel te behalen. Gezien deze ervaring en de tegenstrijdigheden die er waren kan de mate van doelconsensus als middelmatig worden beschouwd.

Een volgende factor die is weergegeven in het theoretisch model is netwerkcompetenties. Deze factor gaat in op de wijze waarop competenties binnen het netwerk worden binnen gehaald om het netwerkdoel te bereiken. De middelen die nodig waren om dit doel te bereiken zijn voornamelijk gerealiseerd door de gemeente Leeuwarden en de politie. Voor de lokale politie had de SGBO een belangrijke rol om de benodigde middelen te verkrijgen. Over het algemeen is ervaren dat het geen probleem was om de gewenste middelen te verkrijgen. Dus de noodzaak voor netwerkcompetenties is hoog, maar de gewenste competenties zijn ook verkregen.

Als het gaat om de factor aantal participanten binnen het netwerk dan bestond het veiligheidsteam uit de vier overheidspartijen aangevuld met een enkele (private) partij zoals 3 FM, of NS waardoor het aantal partijen dat deelneemt maximaal acht kan bedragen. In de overige overlegstructuren die er waren binnen het evenement lag het aantal partijen lager. Volgens Provan en Kenis (2007) kan het aantal participanten als weinig worden aangemerkt wanneer er minder dan zes tot acht participanten zijn. Er kan dus geconcludeerd worden dat het aantal participanten als weinig kan worden betiteld.

Tot slot zijn er nog twee ander factoren in het theoretisch model weergegeven: middelen van actoren en bekwaamheden van actoren. De middelen die actoren kunnen inbrengen binnen het netwerk bestaat uit expertise, personeel en materieel waarbij de algehele ervaring van actoren is dat de ingezette middelen

toereikend waren in de aanpak van het evenement. De SGBO had daarbij een rol waardoor de benodigde middelen vanuit de politie werden verkregen. Ten aanzien van het punt bekwaamheden van actoren dient opgemerkt te worden dat de gemeente Leeuwarden en de lokale politie ervaring hebben met evenementen zoals 5 mei en Koninginnedag. Tijdens deze evenementen wordt met een zelfde bezetting gewerkt van het veiligheidsteam als bij het evenement Serious Request.

5.2.3 Aanwezigheid van exogene factoren

In deze paragraaf zal worden beschreven of in deze case sprake was van exogene factoren waardoor middelen, belangen en relaties tussen actoren binnen het netwerk veranderden en daardoor van invloed waren op het samenwerkingsproces. Gedurende de interviews is aan de respondenten gevraagd of zijn gedurende de samenwerking werden geconfronteerd met zaken die zij niet hadden voorzien en of deze van invloed waren op het samenwerkingsproces.

Tijdens de interviews werd aangegeven dat dergelijke zaken zich wel hebben voorgedaan. Deze zaken had betrekking op incidenten die zich voordeden tijdens het evenement of bijvoorbeeld op de hoeveelheid mensen die bij het slotfeest aanwezig waren. Dit aantal was hoger dan in eerste instantie was geschat. Er werd door de respondenten ervaren dat deze zaken niet van invloed waren op het samenwerkingsproces zoals de onderstaande passages weergeven:

"Maar goed, dat is all in the game dat je zegt van er gebeuren natuurlijk een aantal dingen waar je gewoon acuut op moet inspelen als het zich voordoet."

"Euh ja, je dealt met de situatie, voor het slotfeest bijvoorbeeld hadden we een gedetailleerde uitwerking van hoe richten wij de binnenstad in en dan is dat in een keer veel groter dan dat wij hadden verwacht en je dealt er mee."

5.3 De mate van succesvolle samenwerking

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek, In hoeverre was de samenwerking tussen de actoren in de bestudeerde cases succesvol? In de inleiding is beschreven dat het woord 'succesvol' op verschillende wijzen kan worden geïnterpreteerd. Tevens is beschreven dat in dit onderzoek als het gaat om dit begrip de nadruk ligt op het netwerk level.

De vraag of men de samenwerking met andere partijen een meerwaarde vond hebben is door alle informanten met 'ja' beantwoord. Wel werd door een informant de opmerking toegevoegd dat ten aanzien van de positie van de SGBO in de huidige wijze van samenwerken niet nogmaals voor de uitgevoerde constructie te kiezen. Als het gaat om de mate van succesvolle samenwerking dan is de actoren de vraag gesteld of men de huidige manier van samenwerken met andere partijen succesvol vond. Deze vraag werd door alle informanten met 'ja' beantwoord. Wel wordt in de afgenomen interviews aangegeven dat er ten aanzien van de samenwerking nog punten zijn ter verbetering. Deze punten hadden ondermeer betrekking op hoeveelheid personen die vanuit de politie gedurende de week deelnamen aan het operationele netwerk. Er was niet sprake van een vaste persoon die vanuit de politie de gehele week deelnam in het operationele netwerk. Andere leerpunten die in de interviews werden genoemd had betrekking op de verantwoordelijkheid van de SGBO en de lokale politie en de positie van de SGBO in de gehele aanpak van het evenement. Gezien de leerpunten die zijn benoemd kan worden geconcludeerd dat de wijze van samenwerken niet geheel als succesvol is ervaren.

5.4 Oorzaken van de succesvolle samenwerking

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag vier. Er zal worden beschreven welke factoren die in de voorgaande paragrafen zijn uiteengezet in deze case als oorzaken kunnen worden aangemerkt voor een succesvolle samenwerking. In de vorige paragraaf is reeds beschreven dat ten aanzien van de samenwerking is erkend dat er nog leerpunten zijn.

Terugkijkend naar de behandelde factoren in dit hoofdstuk kan geconcludeerd worden dat het veiligheidsteam als het netwerk kan worden beschouwd in deze case. In dit overleg vond afstemming met andere partijen plaats. De rol van de SGBO in de aanpak van het gehele evenement was ondersteunend. Het contact tussen het netwerk en de SGBO vond plaats via de (plaatsvervangend) lokale politiechef. Net als in case 1 kan ook worden geconcludeerd dat binnen het netwerk niet eenduidig een van de governance vormen omschreven door Provan en Kenis (2007) is aan te merken. Ook in deze case is er sprake van een schakeling tussen een shared governance vorm en een lead organization. Het netwerk acteerde in eerste instantie op basis van een shared governance vorm, maar wanneer ingrijpende beslissingen werden genomen was het de gemeente die een leidende positie innam. In het netwerk was in dergelijke situaties sprake van een lead organization vorm. Ten aanzien van de factoren op actorniveau kan worden opgemerkt dat in deze case naar voren is gekomen dat de mate van vertrouwen tussen actoren middelmatig tot hoog is, de mate van doelconsensus middelmatig, het aantal participanten als 'weinig 'kan worden beschouwd en de netwerkcompetenties als hoog. Deze waarden komen niet overeen met de waarden van een shared governance vorm en een lead organization omschreven door Provan en Kenis (2007). Het netwerk in deze case komt op één punt (de waarde van het aantal participanten) overeen met een shared governance vorm en een lead organization (mate van doelconsensus) met de waarden die Provan en Kenis (2007) beschrijven.

Daarnaast kwam uit de afgenomen interviews naar voren dat de huidige samenwerking wel als succesvol wordt beschouwd, maar dat wel wordt onderkend dat er leerpunten zijn. Deze leerpunten hadden vooral betrekking op de posities/verantwoordelijkheden van actoren, dus niet zozeer op de waarden opgesteld door Provan en Kenis (2007). Daarmee kan dus worden geconcludeerd dat een netwerk wel degelijk effectief kan zijn als andere waarden zijn aangenomen als hetgeen door Provan en Kenis (2007) zijn opgesteld. Deze resultaten komen niet overeen met hypothese 2 van dit onderzoek waarin wordt verondersteld dat hoe groter de tegenstrijdigheid is tussen de vier factoren van Proven en Kenis (2007) des te minder waarschijnlijk het is dat de samenwerking goed verloopt. Daarnaast komen de resultaten van deze case niet overeen met hypothese 3 en 4 opgesteld in dit onderzoek. Uit deze case is naar voren gekomen dat een netwerk met een lead organization/shared governance vorm wel degelijk effectief kan zijn wanneer andere waarden worden aangenomen dan Provan en Kenis (2007) hebben vastgesteld.

Tot slot wordt ingegaan op de leerpunten die de informanten tijdens de interviews hebben genoemd. Een eerste punt is de rol van de SGBO in de samenwerking. Door de algemeen commandant werd aangegeven dat de huidige vorm, waarin de SGBO vooral een ondersteunende rol had en het evenement door de lokale politie werd voorbereid, niet naar zijn tevredenheid is verlopen. Dit omdat deze persoon aangaf enerzijds wel de verantwoordelijkheid te dragen maar niet direct bij de aanpak werd betrokken. Gaandeweg werd vanuit de SGBO bijvoorbeeld aangegeven dat de opgestelde scenario's nader uitgewerkt dienden te worden. Dit leidt er toe dat een actor die niet deel uit maakt van het netwerk zich gaat mengen met hetgeen zich binnen het netwerk afspeelt. Uit de interviews is naar voren gekomen dat dit door de gemeente als verwarrend is ervaren. Een ander leerpunt is reeds in paragraaf 5.3 beschreven, het ontbreken van vaste vertegenwoordiger van de politie binnen het operationele netwerk. Gedurende het evenement is deze rol door vele personen vanuit de politie vervuld.

Dus de leerpunten die tijdens de interviews zijn aangedragen hebben vooral betrekking op de posities en rollen van personen binnen het netwerk, dus op netwerkmanagement. Terugkomend op deelvraag vier van dit

onderzoek kan dus worden geconcludeerd dat netwerkmanagement vooral een bijdrage heeft in het bereiken van een succesvolle samenwerking. De resultaten van deze case bevestigen daarmee hypothese 1 van dit onderzoek waarin wordt verondersteld dat netwerkmanagement een belangrijke factor is in het bereiken van een succesvolle samenwerking en het resultaat van een netwerk.

6. Resultaten case 3: Gevolgen gaswinning

De laatste case die zal worden onderzocht heeft betrekking op de gevolgen van de gaswinning in Groningen. De SGBO gevolgen gaswinning is ingesteld naar aanleiding van de toenemende mate van onrust onder de bevolking als gevolg van aardgaswinning en de protestactie die als gevolg van deze maatschappelijke onrust ontstonden. Een van deze acties betreft het bezoek van de minister van economische zaken, Henk Kamp, op vrijdag 17 januari 2014 aan de plaats Loppersum. Tijdens dit bezoek wilde de minister uitleg geven over het Kabinetsbesluit inzake steunmaatregelen en wilde hij hierover een persconferentie geven. Een andere actie waarmee de SGBO werd geconfronteerd was de aangekondigde demonstratie van FNV op 18 januari 2014. De SGBO focuste zich dus op meerdere acties die ontstonden als gevolg van de aardgaswinning. Dit onderzoek zal zich enkel focussen op het voorval, het bezoek van minister Kamp op 17 januari 2014. Er zal in dit hoofdstuk worden beschreven op welke wijze de interactie in de aanloop naar en gedurende het bezoek plaatsvond. Daarnaast zal in worden gegaan op de factoren uit het theoretisch model en op welke wijze deze van invloed waren op het samenwerkingsproces.

6.1 Betrokken actoren en de belangrijkste kenmerken

In deze paragraaf zal beschreven worden welke actoren betrokken waren bij het bezoek van minister Kamp aan Loppersum en op welke wijze de interactie verliep tussen deze actoren. Hierbij zal, net als bij de vorige cases, hoofdzakelijk in worden gegaan op de interactie tussen de algemeen commandant (SGBO), de lokale politiechef en de gemeente. Er zal tevens weer onderscheid worden gemaakt tussen een voorbereidingsfase en een uitvoeringsfase gedurende het bezoek van minister Kamp.

In de voorbereidingsfase van het bezoek van minister Kamp zijn verschillende overlegstructuren te onderscheiden. Een eerste overlegstructuur is de lokale driehoek. In het gebied is een zogeheten 'grote driehoek' geformeerd die ondermeer bestaat uit een afvaardiging van negen burgemeester van de gemeenten die het meest worden getroffen door de gevolgen van de gaswinning. Deze driehoek is bijeen geweest in de voorbereiding op het bezoek van minister Kamp. Tijdens dit overleg werd ondermeer de beleids- en tolerantiegrenzen van de politie gepresenteerd. Naast deze driehoek is er ook een extra lokale driehoek, gericht op de gemeente Loppersum, ingesteld om het bezoek voor te bereiden.

Een tweede overlegstructuur die te onderscheiden is heeft betrekking op de operationele aansturing van het bezoek. In de dagen voorafgaand aan het bezoek was er dagelijks interactie tussen de ambtenaar openbare orde en veiligheid van de gemeente Loppersum en een afgevaardigde van de lokale politie. Deze interactie richtte zich met name op de operationele vraagstukken zoals het opstellen van een verkeersplan of een plan ten aanzien van afzetting rondom het gemeentehuis. Bij het opstellen van deze planvorming werd de afgevaardigde van de lokale politie ondersteund door leden van de SGBO. Indien nodig zocht de gemeente Loppersum bij het invullen van deze operationele vraagstukken contact met externe partijen. De gemeente heeft bijvoorbeeld een particulier bedrijf ingeschakeld voor de beveiliging van het gemeentehuis op de dag van het bezoek. Daarnaast schakelden zij een particulier bureau, buro Schaaf, dat verantwoordelijk was voor het

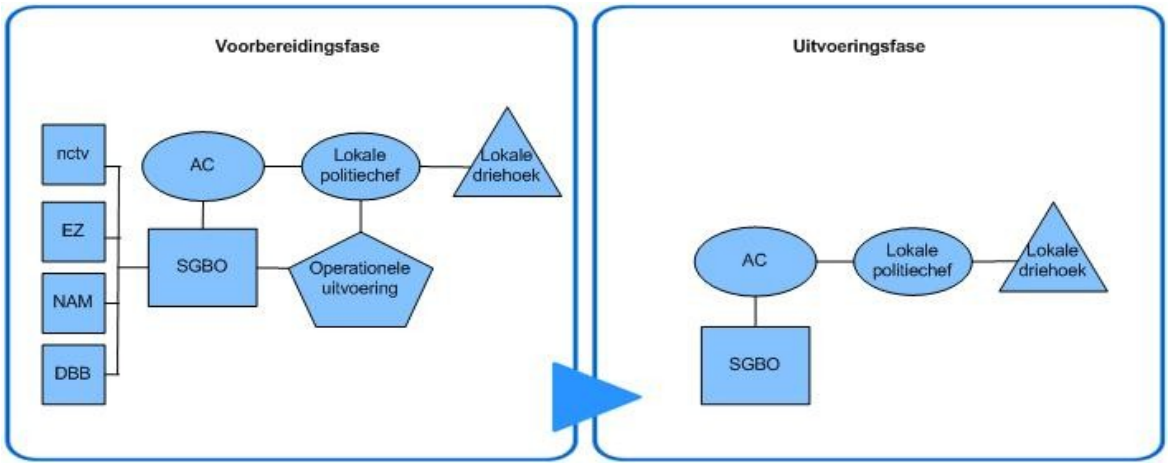
plaatsen van de afzetting, het plaatsen van verkeersborden en het inzetten van verkeersregelaars. Tot slot heeft de gemeente nog contact gehad met de brandweer en de veiligheidsregio. Daarbij zorgde de gemeente er voor dat de plannen werden afgestemd met de betrokken partijen. De overleggen die plaatsvonden waren veelal tussen partijen zoals de politie en de gemeente waar enkel een keer een particulier bedrijf zoals buro Schaaf aan deelnam. De lokale politiechef werd op de hoogte gehouden van de planvorming door de afgevaardigde van de lokale politie.

Een laatste overlegstructuur die in de voorbereidingsfase plaatsvond was de SGBO. Er was door de politie een SGBO ingesteld onder leiding van een algemeen commandant. De algemeen commandant, de SGBO, had ten aanzien van dit bezoek ondermeer de opdracht om risico objecten en subjecten in kaart te brengen, het afstemmen van maatregelen met de geografische chef van het basisteam om eventuele demonstraties ordelijk te laten verlopen en de politiële aansturing ten tijde van het bezoek (Politie Noord-Nederland, 2014). De SGBO werd uiteindelijk ongeveer anderhalf week voor aanvang van het bezoek van de minister ingesteld. Het waren de zogeheten knoppen uit de SGBO die contact onderhielden met externe partners zoals een NAM, Ministerie van Economische Zaken, dienst bewaken en beveiligen en het NCTV. Het contact met de gemeente verliep via de lokale politiechef in de lokale driehoek en op operationeel uitvoeringsniveau. Dit betekende dat de algemeen commandant niet deelnam aan de lokale driehoek. Zaken die in de lokale driehoek werden besloten werden door de lokale politiechef terug gekoppeld naar de algemeen commandant. De wijze waarop de interactie gedurende de voorbereiding plaatsvond is schematisch weergegeven in figuur 12.

In de uitvoeringsfase van het evenement vond interactie plaats via een tweetal overlegstructuren: de lokale driehoek en de SGBO. De lokale driehoek was gedurende het bezoek van minister Kamp bijeen. In deze driehoek zat een afvaardiging van de politie, ondermeer de lokale politiechef, de locoburgemeester van Loppersum, de burgemeester van Delfzijl, twee officieren van Justitie en een ambtenaar openbare orde en veiligheid van de gemeente Slochteren. De lokale politiechef onderhield contact met de algemeen commandant van de SGBO over de actuele situatie en beslissingen die waren genomen in de driehoek. De SGBO was gedurende het bezoek in dienst om toe te zien op gehele politieoperatie. De wijze waarop de interactie gedurende het bezoek van minister Kamp plaatsvond is schematisch weergegeven in figuur 12.

In de uitvoeringsfase kan de lokale driehoek als een soort van netwerk worden beschouwd omdat binnen dit overleg afstemming tussen partijen plaatsvond en uitgangspunten werden bepaald. In de voorbereidingsfase vond de afstemming met externe partijen veelal plaats in de operationele uitvoering waardoor dit als een netwerk kan worden beschouwd.

Figuur 12: Schematische weergave voorbereidingsfase en uitvoeringsfase bezoek minister Kamp aan Loppersum



6.2.1 Aanwezigheid van factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk

In deze paragraaf zal beschreven worden welke waarden er worden toegekend aan de factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk. De eerste factor die zal worden beschreven is de structuur die te onderscheiden is in de interactie.

In de vorige paragraaf is beschreven op welke wijze de interactie plaatsvond. Tevens is beschreven welke overlegstructuren er waren binnen de interactie. De gemeente Loppersum was tijdens de voorbereidingsfase de partij die zorgde voor afstemming met externe partijen. Op operationeel niveau werden enkele overleggen voorgezeten door de politie maar bij geconstateerde knelpunten of ingrijpende beslissingen werd terug gegrepen op de bestaande gezagsverhoudingen. Tijdens het bezoek van de minister vond besluitvorming plaats binnen de lokale driehoek waarbij beslissingen veelal in samenspraak werden genomen maar waarbij er wel een doorslaggevende rol was voor de burgemeester. De SGBO stelde bijvoorbeeld een bepaalde werkwijze voor, deze werd daarop door de lokale politiechef besproken in de driehoek waar ook de uiteindelijke werkwijze werd bepaald. De interactie vertoont op dit punt dus gelijkenissen als de interactie in case 1 en 2. Enerzijds zijn er dus overeenkomsten met een shared governance vorm omdat beslissingen veelal op basis van gezamenlijkheid werden genomen waarbij wel werd terug gegrepen op de bestaande gezagsverhoudingen. Dus, net als bij de vorige twee cases kan worden geconcludeerd dat binnen het netwerk niet sprake was van een eenduidige governance vorm zoals omschreven door Provan en Kenis (2007). Ook in deze case werd er geschakeld tussen een shared governance vorm en een lead organization.

Een volgende factor waarvan de waarde zal worden beschreven is netwerkmanagement. Netwerkmanagement heeft betrekking op het beheersen van processen binnen een netwerk zoals de positie die actoren hebben binnen het netwerk of regels ten aanzien van welke actoren kunnen deelnemen aan het netwerk. In de voorbereiding op het bezoek van de minister was onduidelijkheid over de rolverdeling tussen de SGBO en de lokale politie.

" Er is discussie geweest over de verantwoordelijkheid van een SGBO. Kijk, een SGBO is een opschaling. Een hulpstructuur eigenlijk voor je lijnorganisatie."

" Volgens mij is, zoals dit gaat zo moet het. Kijk, en ik denk dat daar landelijk nog wel wat discussie over is van als er een SGBO is, is dat dan degene die het stuur in handen heeft. Ja, op de uitvoering van de operatie wel, maar in de verantwoordelijkheidslijn niet. Dan is gewoon je normale lijnchef verantwoordelijk. Ik denk dat daar wel misschien landelijk verschillend over wordt gedacht. En misschien ook wel binnen de eenheid Noord-Nederland."

Uiteindelijk zijn afspraken gemaakt over hoe deze rolverdeling in de aanpak van dit veiligheidsvraagstuk er uit zag. De lokale politiechef was de persoon die contact onderhield met het openbaar bestuur en de SGBO op de hoogte bracht van de actuele ontwikkelingen. Ten tijde van het bezoek van minister Kamp was een lokale driehoek ingesteld waarbij vooraf was vastgesteld welke actoren in deze driehoek zitting hadden. Als het gaat om netwerkmanagement kan dus geconcludeerd worden dat er wel degelijk sprake was van netwerkmanagement, maar dat net zoals bij de vorige case de gehele structuur tussen de SGBO, lokale politie en gemeenten nog niet geheel duidelijk is.

Een laatste factor ten aanzien van de structuur van een netwerk is procesmanagement. Procesmanagement richt zich op het interactieproces tussen actoren binnen een netwerk, bijvoorbeeld of er afspraken worden gemaakt tussen partijen. Afspraken werden wel degelijk gemaakt tussen actoren. Bijvoorbeeld over de wijze van communiceren tussen de algemeen commandant en de lokale politiechef, maar ook tussen de gemeente, de politie en particuliere bedrijven. Echter, terugredenerend naar het theoretisch model is beschreven dat als het gaat om procesmanagement wordt nagegaan op welke wijze met de spanningsvelden wordt omgegaan

omschreven door Provan en Kenis (2007). Volgens Provan en Kenis (2007) is een eerste spanningsveld binnen een netwerk die tussen efficiency en de hoeveelheid actoren die deelnemen aan het netwerk. Een tweede spanningsveld waarmee netwerken worden geconfronteerd is tussen interne en externe legitimiteit. Een laatste spanningsveld is tussen de noodzaak van flexibiliteit en stabiliteit. Kijkend naar de samenwerking tussen de gemeente, de lokale politiechef en de SGBO is het niet zozeer dat met deze spanningsvelden moet worden omgegaan. Dus er is wel sprake van procesmanagement, maar niet gericht op de spanningsvelden omschreven door Provan en Kenis.

6.2.2 Aanwezigheid van factoren op actorniveau

In deze paragraaf zal beschreven worden welke waarden kunnen worden toegekend aan de factoren op actorniveau. Allereerst zal worden ingegaan op de vier factoren beschreven door Provan en Kenis (2007). Zij beschrijven dat hoe groter de strijdigheid tussen de vier factoren en een bepaalde governance vorm, des te minder waarschijnlijk dat deze governance vorm effectief is. Een eerste factor die Provan en Kenis (2007) beschrijven en die dus is weergegeven in het theoretisch model is vertrouwen. De mate van vertrouwen is bijvoorbeeld hoog wanneer veel partijen binnen een netwerk elkaar vertrouwen. Door middel van het stellen van een vijftal vragen is de mate van vertrouwen achterhaald tussen actoren binnen het samenwerkingsverband. Er kan worden vastgesteld dat de mate van vertrouwen tussen actoren in deze case hoog was omdat alle drie de informanten aangaven dat de intenties van andere betrokken partijen in de samenwerking goed waren. Daarnaast gaven alle informanten aan dat partijen de gemaakte afspraken na kwamen. Wel werd door twee informanten de opmerking toegevoegd dat dit op een paar punten na gebeurde en dat de minister veel zaken zelf bepaalde ten aanzien van gemaakte afspraken. De vraag of partijen de intenties van andere partijen in gedachten hielden tijdens de aanpak werd door twee informanten met 'ja' beantwoord.

De factor mate van doelconsensus heeft betrekking op mate van overeenstemming over het na te streven doel binnen het netwerk. De mate van doelconsensus kan bijvoorbeeld als laag worden betiteld wanneer sprake is van conflicten tussen partijen. In deze case was overeenstemming tussen partijen als het gaat om het na te streven doel, namelijk de veiligheid kunnen garanderen van de minister en andere bezoekers en daarnaast ruimte geven voor demonstratie. In alle afgenomen interviews werd aangegeven dat er overeenstemming was tussen partijen over het na te streven doel. Daarnaast werd door alle informanten aangegeven dat andere partijen zich hebben ingezet om het gezamenlijke doel te behalen. Het doel is geformuleerd in het draaiboek van de politie waarmee andere actoren zoals een gemeente en openbaar ministerie hebben ingestemd. Daarbij was wel eens sprake van verschillende deelbelangen tussen actoren. De gemeente wil bijvoorbeeld een goed gastheer zijn terwijl het belang van de politie vooral gericht is op de veiligheid van de minister en het handhaven van de openbare orde. Gezien deze ervaringen kan de mate van doelconsensus als middelmatig tot hoog worden beschouwd.

Een derde factor die is weergegeven is netwerkcompetenties. Deze factor gaat in op de wijze waarop competenties binnen het netwerk worden binnen gehaald om het netwerkdoel te bereiken. Wat het netwerkdoel was is zojuist beschreven. De middelen die nodig waren om dit doel te bereiken zijn voornamelijk gerealiseerd door de gemeente Loppersum en de politie. De gemeente heeft bijvoorbeeld een particulier bedrijf ingehuurd om de gewenste middelen zoals afzetting, beveiliging en verkeersregelaars te verkrijgen. Voor de lokale politie had de SGBO een belangrijke rol om de benodigde middelen te verkrijgen. Over het algemeen is ervaren dat het geen probleem was om de gewenste middelen te verkrijgen. Dus de noodzaak voor netwerkcompetenties is hoog, maar de gewenste competenties zijn ook verkregen. Ter illustratie zijn een aantal passages uit de interviews weergegeven;

"Als wij zeg maar 300 hekken nodig hebben als gemeente, onze gemeentewerken heeft er 10 ongeveer. Nou dan moeten die dus gaan shoppen bij de buurgemeentes, hoeveel halen ze dan 20 of 30 vandaan, dan hebben we gewoon heel praktisch gezegd; we schakelen gewoon 1 bedrijf in die dat voor ons regelt."

"Het is eigenlijk heel erg normaal om deze middelen te hebben. Je denkt er niet echt over na van dat heb ik extra nodig. Als je iets wilt afzetten dan moeten daar gewoon middelen voor komen. Die komen er, dat wordt gewoon geregeld. Een locatie, uitvalsbasis, waar de politie kan gaan zitten wordt geregeld. Voertuigen zeg het maar. Indien er extra expertise nodig was, bijvoorbeeld over de sociale media, heeft het SGBO contact gezocht met een hoogleraar sociale psychologie om te kijken hoe we daar op in konden spelen. Ik heb niet het idee gehad dat het niet lukte."

" Ja, absoluut. Met name middelen qua personeel, dit heb ik zelf allemaal niet in huis. Ook die extra expertise, dat is via het SGBO gegaan."

Een laatste factor die Provan en Kenis (2007) beschrijven is het aantal participanten binnen het netwerk. Binnen de huidige wijze van samenwerken was er geen sprake van een overlegstructuur waaraan alle actoren die een rol hadden deelnamen. Op operationeel niveau was bijvoorbeeld sprake van een overleg tussen de politie, de gemeente en een tweetal particuliere bedrijven. Het waren vooral de SGBO en de gemeenten die zorgden voor contacten en afstemming met andere partijen. De gemeente had bijvoorbeeld contact met de veiligheidsregio en het ministerie van Economische Zaken. Daarnaast had de SGBO indien nodig contact met de NAM, de dienst bewaken en beveiligen, het NCTV en het ministerie van Economische Zaken. Dus de overlegstructuren die plaatsvonden daarvan kan worden geconcludeerd dat het aantal participanten als weinig kan worden beschouwd omdat er binnen deze structuren minder dan zes tot acht participanten deelnamen.

Tot slot zijn er nog twee ander factoren in het theoretisch model weergegeven: middelen van actoren en bekwaamheden van actoren. De middelen die actoren kunnen inbrengen binnen het netwerk bestaat uit expertise, personeel en materieel waarbij al is geconcludeerd dat de middelen die nodig waren in de aanpak van dit veiligheidsvraagstuk zijn verkregen. Als het gaat om de laatste factor, de bekwaamheden van actoren, dient opgemerkt te worden dat er bij de gemeente en lokale politie weinig ervaring was als het gaat om de aanpak van soortgelijke vraagstukken. Minister Kamp heeft in het verleden wel meerdere bezoeken gebracht aan de gemeente Loppersum, maar daar was sprake van een andere context. Een eerder bezoek van de minister vond bijvoorbeeld plaats in de plaatselijke sporthal waarbij er nauwelijks politie inzet was. Door een verandering in de context, bijvoorbeeld de vele media aandacht en de grote kans op demonstraties, was sprake van een vraagstuk waar nog niet veel ervaring in was.

6.2.3 Aanwezigheid van exogene factoren

Net zoals bij de cases in de vorige twee hoofdstukken zal ook in deze case beschreven worden of er sprake was van exogene factoren waardoor middelen, belangen en relaties tussen actoren binnen het netwerk veranderden en daardoor van invloed waren op het samenwerkingsproces. Gedurende de interviews is aan de respondenten gevraagd of zij gedurende de samenwerking werden geconfronteerd met zaken die zij niet hadden voorzien en of deze van invloed waren op het samenwerkingsproces.

Tijdens de interviews werd aangegeven dat zich een aantal zaken hebben voorgedaan die niet waren voorzien. In de voorbereidingsfase was er onduidelijkheid over de locatie van het bezoek van de minister op zaterdag. De preparatie op dit veiligheidsvraagstuk was gericht op zowel het bezoek vrijdag als zaterdag. Daarnaast was in de voorbereidingsfase onduidelijk hoeveel demonstranten er zouden komen. Daarnaast hebben zich gedurende het bezoek van de minister een aantal zaken voorgedaan die niet waren voorzien. Allereerst was

niet voorzien dat de demonstranten door de hekken zouden gaan en dat er blokkades werden opgezet met behulp van tractoren. Tot slot is ondervonden dat de locatie waar de lokale driehoek zitting had niet geschikt was omdat bleek dat deze te dicht bij de operatie was.

Gedurende het bezoek werd omgegaan met deze onvoorziene zaken. Er werd bijvoorbeeld voor gekozen om een aantal demonstranten in gesprek te laten gaan met de minister. Deze onvoorziene zaken hebben dus wel degelijk invloed maar niet in de mate dat men vindt dat daardoor het samenwerkingsproces werd beïnvloed. Onderstaand zijn een aantal passages weergegeven die het bovenstaande verduidelijken;

"Het zijn wel dingen die er steeds doorheen te voelen zijn. Maar goed, je hebt een doel voor ogen met mekaar en daar ga je je wel op prepareren. En rekening houden met de mogelijkheid dat het of anders werd, dat maakt het af en toe wel lastig."

"Maar dat het bezoek niet helemaal helder was. Kamp kwam naar Loppersum toe om het bestuur te informeren en daarna zou die naar een andere locatie gaan. Dat heeft zich in de loop van die week constant gewijzigd, dat was in het kader van de voorbereiding van het SGBO natuurlijk hartstikke vervelend."

"Nou, kijk we hadden natuurlijk voorzien qua openbare orde, niet dat ze door de hekken heen gingen, maar iets van openbare orde."

"Uiteindelijk blokkeerden zij ook de wegen met tractoren. Nou, we hadden wat blokkades maar niet met tractoren. Dat hadden we niet verwacht."

"Nou bijvoorbeeld een punt of een nou die we niet hadden voorzien was de tractoren, daar heb ik echt niet aan gedacht. Dat er demonstranten zouden komen prima, dat was te verwachten. Hoeveel was voor ons wel even de vraag, hoeveel komen er nu. Honderd, tweehonderd, tweeduizend. Uiteindelijk zijn er geloof ik ergens tussen de tweehonderd en driehonderd geweest. Dat was wel even spannend van hoeveel komen er nu, dus hoeveel ruimte moeten we beschikbaar stellen. Dat was voor mij de grote verrassing."

"Dat is ter plaatse ook wel goed afgestemd. Maar, dat liep op een gegeven moment zo snel dat het wel bij mij in de driehoek was maar nog niet in het SGBO. Terwijl wij eigenlijk een besluit ergens over moeten nemen. Dat ging heel snel allemaal, toen waren die mannen ook al binnen terwijl wij het nog niet wisten. Het is ook aan de locatiecommandant om te bepalen wat wel en wat niet kan. Als er zodanig iets was waar de driehoek over moest gaan dan krijgen we dat wel binnen. Omdat we er zo dicht op zaten krijg je soms toch onduidelijk. Dat konden we wel uitspreken."

"Kijk, je zit even vast op dag zelf. Wanneer komt hij precies dat is even de operatie zelf. Goed daar houd je rekening mee in het kader van je voorbereiding omdat je contact met hen hebt."

6.3 De mate van succesvolle samenwerking

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag van dit onderzoek, In hoeverre was de samenwerking tussen de actoren in de bestudeerde cases succesvol? In de inleiding is beschreven dat het woord 'succesvol' op verschillende wijzen kan worden geïnterpreteerd. Tevens is beschreven dat in dit onderzoek als het gaat om dit begrip de nadruk ligt op het netwerk level.

De vraag of men de samenwerking met andere partijen een meerwaarde vond hebben is door alle informanten met 'ja' beantwoord. Als het gaat om de mate van succesvolle samenwerking dan is de actoren de vraag gesteld of men de huidige manier van samenwerken met andere partijen succesvol vond. Deze vraag werd door alle informanten met 'ja' beantwoord. De huidige wijze van samenwerken wordt door de actoren als een

meerwaarde en als succesvol beschouwd veelal vanuit het besef dat er directe lijnen waren met elkaar, afspraken konden worden gemaakt en dat er vertrouwen was in elkaar.

Wel komen uit de afgenomen interviews enkele punten naar voren die verbetering behoeven. Een van deze punten had betrekking op de samenwerking op operationeel niveau. Vanuit de gemeente is ervaren dat gedurende de dag van het bezoek onvoldoende gelegenheid was om op operationeel niveau praktische zaken te bespreken met de politie. Er stond gedurende de dag geen overlegmoment gepland tussen de ambtenaar openbare orde en veiligheid en de lokale politievertegenwoordiger die ook bij de voorbereiding betrokken was. Hierdoor had de ambtenaar openbare orde en veiligheid onvoldoende zicht op waar de politie zich mee bezig hield. Doordat de vertegenwoordiger van de politie onvoldoende aanspreekbaar was, werd bijvoorbeeld een willekeurige politieman aangesproken om zaken af te stemmen.

Een ander punt dat uit de interviews naar voren is gekomen heeft betrekking op de rolverdeling van personen tan aanzien van het netwerk. Er is ervaren dat op moment dat de situatie spannend werd, actoren niet in hun eigenlijke rol bleven. Onderstaand een aantal citaten ter verduidelijking;

"Op het moment dat het spannend wordt, mensen gaan door de hekken heen, dan zie je gewoon dat een driehoek zich mee laat zuigen door de operatie. Dat had denk ik ook te maken met de locatie van de driehoek. Die zat dichtbij en kreeg dus de emotie mee."

"Dat kreeg de driehoek ook mee en dan zie je dat driehoek zich bijna gaan bemoeien met de operatie en constant de vraag stelde; is er wel genoeg politiecapaciteit. Dat is hun rol helemaal niet."

6.4 Oorzaken van de succesvolle samenwerking

De laatste paragraaf van dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag vier. Er zal worden beschreven welke factoren die in de voorgaande paragrafen zijn uiteengezet in deze case als oorzaken kunnen worden aangemerkt voor een succesvolle samenwerking.

Het was niet de eerste keer dat minister Kamp een bezoek bracht aan de gemeente Loppersum. Echter een verandering in de context ten aanzien van het bezoek zorgde voor een geheel ander vraagstuk dan bij voorgaande bezoeken. Terugkijkend naar de interactie in deze case dan vond de afstemming met externe partijen plaats op het operationele niveau waarin de gemeente een coördinerende rol vervulde. Het was de gemeente die afstemming verzorgde met externe bedrijven zoals een beveiligingsbedrijf of een buro Schaaf. Op dit punt vertoont de samenwerking wellicht ook een kenmerk van een marktvorm omdat deze partijen feitelijk werden ingehuurd door de gemeente. In de uitvoeringsfase was er geen overlegstructuur tussen deze partijen en vervulde de lokale driehoek als een soort van netwerk. Binnen dit overleg vond afstemming tussen partijen plaats en werden uitgangspunten bepaald.

Net als in de voorgaande cases kan ook worden geconcludeerd dat het gehele netwerk als het ware schakelde tussen een shared governance en lead organization vorm. In deze case is naar voren gekomen dat de mate van vertrouwen tussen actoren hoog is, de mate van doelconsensus middelmatig tot hoog, het aantal participanten als 'weinig 'kan worden beschouwd en de netwerkcompetenties als hoog. Deze waarden komen niet geheel overeen met de waarden omschreven door Provan en Kenis (2007). De waarden van een shared governance vorm vertonen op twee punten dezelfde waarden (de mate van doelconsensus en het aantal participanten) met een shared governance vorm. Geen van de waarden komt overeen met een lead organization zoals beschreven door Provan en Kenis (2007).

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de informanten de samenwerking wel als succesvol hebben ervaren. Daarmee kan dus worden geconcludeerd dat een netwerk wel degelijk effectief kan zijn als andere

waarden zijn aangenomen als hetgeen door Provan en Kenis (2007) zijn opgesteld. Net als bij de vorige case komen de resultaten niet overeen met hetgeen in hypothese 2, 3 en 4 van dit onderzoek is verondersteld. Ook uit deze case is naar voren gekomen dat een netwerk met een lead organization/shared governance vorm wel degelijk effectief kan zijn wanneer andere waarden worden aangenomen dan Provan en Kenis (2007) hebben vastgesteld.

Toch zijn er uit de interviews punten naar voren gekomen die volgens de informanten verbetering behoeven en die dus van invloed zijn op het bereiken van een succesvolle samenwerking. Deze punten hadden betrekking op het ontbreken van een overleg op operationeel niveau en de rolverdeling tussen actoren. Deze punten zijn in paragraaf 6.3 beschreven. Redenerend vanuit de indeling van de factoren vallen deze punten onder netwerkmanagement. Het bovenstaande betekent niet dat de andere factoren geen invloed hebben. Uit de interviews is bijvoorbeeld naar voren gekomen dat de mate van samenwerking als succesvol is ervaren omdat er een gezamenlijk doel was en vertrouwen in elkaar. Factoren op actorniveau spelen dus wel degelijk een rol in het bereiken van een goede samenwerking. Er kan echter worden geconcludeerd dat de samenwerking kan worden verbeterd door de factor netwerkmanagement beter in te vullen. Deze bevindingen bevestigen daarmee hypothese 1 van dit onderzoek waarin wordt verondersteld dat netwerkmanagement een belangrijke factor is in het bereiken van een succesvolle samenwerking en het resultaat van een netwerk.

7. Conclusie & aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk van dit rapport zal in worden gegaan op een tweetal aspecten. Allereerst zal in de eerste paragraaf antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens zullen enkele aanbevelingen worden aangereikt. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke relevante factoren met betrekking tot de samenwerking tussen de politiechef van een basisteam, de commandant van de SGBO, de gemeenten en eventueel betrokken private partijen in Noord-Nederland hebben effect op het samenwerkingsproces tussen deze actoren in het managen van openbare orde vraagstukken?

7.1 Conclusie

Dit onderzoek is gericht op de samenwerking in de aanpak van openbare orde vraagstukken vanuit het oogpunt dat veiligheid tegenwoordig niet langer wordt beschouwd als een unieke verantwoordelijkheid van de politie of de centrale overheid. In de aanpak van veiligheidsvraagstukken werken publieke en private partijen samen om tot een oplossing te komen.

Bij het definiëren van het begrip openbare orde is onderscheid gemaakt tussen kleinschalige en grootschalige ordeverstoringen. Dit onderzoek heeft zich gefocust op samenwerking bij grootschalige ordeverstoringen tussen politie actoren, gemeenten en overige betrokken (private) partijen. Er is onderzocht welke factoren van invloed zijn op het samenwerkingsproces tussen deze actoren. Voordat een theoretisch model kon worden opgesteld is geanalyseerd op welke wijze de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en overige betrokken (private) partijen kan worden getypeerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen een drietal organisatievormen in samenwerkingsverbanden; een hiërarchische vorm, een marktgeoriënteerde vorm en een netwerkvorm. Deze analyse is uitgevoerd door gebruik te maken van de typologie van Van Heffen en Klok (2000). Uit deze analyse is geconcludeerd dat de samenwerking tussen politie actoren, gemeenten en overige betrokken (private) partijen enkele kenmerken vertoont van een hiërarchische bestuursvorm, maar dat desondanks deze samenwerking toch als een netwerk kan worden beschouwd omdat het merendeel van de kenmerken overeenkomt met een netwerkvorm.

Naar aanleiding van de uitkomst van deze analyse is een theoretisch model opgesteld om de interactie binnen een netwerk te verklaren. Daarbij zijn de dialectical approach van Marsh en Smith, de theorie van Klijn, Steijn en Edelenbos (2010) en Provan en Kenis (2007) als uitgangspunt genomen. Uiteindelijk zijn deze uitgangspunten verwerkt in een theoretisch model en een zestal hypothesen. De factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van het netwerk en die in het theoretische model zijn uiteengezet, zijn globaal onder te brengen in een drietal overkoepelende factoren; factoren op het gebied van structuur, factoren op het niveau van actoren en exogene factoren. Door middel van een vergelijkende casestudy zijn een drietal openbare orde vraagstukken onderzocht binnen de politie eenheid Noord-Nederland. Dit waren de TT Assen 2013, Serious Request 2013 en het bezoek van minister Kamp aan Loppersum.

Uit de onderzochte cases is naar voren gekomen dat in de aanpak van openbare orde vraagstukken interactie plaatsvond op verschillende organisatieniveaus, maar dat het netwerk, de afstemming met andere partijen, plaatsvond op het operationele niveau. Ten aanzien van de samenwerking tussen de lokale politie, de SGBO en de gemeente is naar voren gekomen dat de positie van de SGBO in deze samenwerking niet altijd helder is. In de onderzochte cases werden bijvoorbeeld verschillende constructies gehanteerd ten aanzien van deze samenwerking. Daarnaast was het niet duidelijk bij wie uiteindelijk de verantwoordelijkheid lag. De SGBO heeft

daarentegen een belangrijke rol voor de lokale politie in het krijgen van de gewenste middelen, zoals expertise, personeel en materieel, om een openbare orde vraagstuk aan te pakken.

Ten aanzien van de structuur van de netwerken is naar voren gekomen dat in alle onderzochte cases de vorm van governance binnen het netwerk niet overeenkomt met de vormen beschreven door Provan en Kenis (2007). Zij beschrijven in hun theorie dat er sprake is van een drietal vormen: shared governance, lead organization en network administrative organization. In de praktijk blijkt dat deze strikte driedeling niet altijd op gaat en dat er sprake is van een soort van hybride vorm. In de onderzochte cases was in eerste instantie sprake van een shared governance vorm. Beslissingen tussen partijen werden gezamenlijk genomen. Wanneer ingrijpende beslissingen werden genomen of probleempunten aanwezig waren dan werd terug gegrepen op de bestaande gezagsverhouding. Er werd als het ware geschakeld naar een lead organization vorm binnen het netwerk. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze hybride vorm functioneerde omdat vooraf duidelijk was welke partij de leidende positie vervulde indien werd overgeschakeld naar een lead organization vorm. Deze leidende positie wordt medebepaald door de wettelijke rolverdeling tussen actoren. Wanneer deze er niet is dient vooraf duidelijk te zijn wie de leidende positie gaat innemen indien geschakeld wordt naar een lead organization vorm. Wanneer deze duidelijkheid ontbreekt kunnen namelijk conflicten ontstaan tussen partijen over welke partij deze leidende positie gaat vervullen.

Een volgende bevinding die uit dit onderzoek naar voren is gekomen is dat in geen van de onderzochte cases de waarden van de factoren overeenkomen met de waarden omschreven door Provan en Kenis. In twee cases vertoonde de waarden op één punt overeenkomst met de waarden van een shared governance vorm omschreven door Provan en Kenis (2007) en in één case was er op twee punten overeenstemming met deze waarden. Daarnaast was er in één case op een punt een overeenkomst met de waarden van een lead organization. Tevens kwam uit de onderzochte cases naar voren dat samenwerking als een meerwaarde en succesvol werd ervaren waarbij wel verbeterpunten aanwezig waren ten aanzien van de samenwerking. Deze bevinding toont aan dat een netwerk wel degelijk effectief kan zijn wanneer de factoren zoals omschreven door Provan en Kenis andere waarden aannemen. Aangezien in alle onderzochte cases de tegenstrijdigheden tussen de vier factoren groot waren, kon niet worden onderzocht of een netwerk effectiever was wanneer grotendeels aan de waarden werd voldaan van Provan en Kenis (2007). Dit betekent dat geen antwoord kan worden gegeven op hypothese 2 van dit onderzoek waarin wordt verondersteld dat hoe groter de tegenstrijdigheid is tussen de vier factoren van Proven & Kenis (2007) en een bepaalde governance vorm des te minder waarschijnlijk is dat de samenwerking goed verloopt. Dit onderzoek heeft enkel aangetoond dat een netwerk wel degelijk effectief kan zijn wanneer de factoren andere waarden aannemen.

Tevens kan naar aanleiding van deze resultaten hypothese 3 en 4 worden verworpen. In hypothese 3 wordt verondersteld dat een shared network als governance vorm het meest effectief is wanneer een hoge mate van vertrouwen is tussen actoren, wanneer relatief weinig participanten deelnemen aan het netwerk, de mate van doelconsensus hoog is en de noodzaak voor netwerk competenties laag is. De vierde hypothese uit dit onderzoek stelt dat een lead organization als governance vorm het meest effectief is wanneer er een lage mate van vertrouwen is tussen actoren, wanneer er een middelmatig aantal actoren deelneemt aan het netwerk, de mate van doelconsensus laag is en de noodzaak voor netwerk competenties gemiddeld is. Dit onderzoek heeft aangetoond dat een shared governance vorm en een lead organization als organisatievormen wel degelijk effectief kunnen zijn wanneer andere waarden worden aangenomen dan door Provan en Kenis (2007) worden verondersteld. Deze bevinding is eveneens naar voren gekomen in andere onderzoeken. Zoals in het onderzoek van Visser (2011) en Postma (2013). Ook zij constateerden dat een netwerk effectief is wanneer de factoren andere waarden hebben dan omschreven door Provan en Kenis (2007).

De vijfde hypothese kon door middel van dit onderzoek niet getoetst worden. In de onderzochte cases was niet sprake van een NAO als governance vorm en daardoor kon dus niet worden onderzocht onder welke waarden deze vorm het meest effectief is.

Een tweede punt dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen heeft betrekking op netwerkmanagement. In de eerste opgestelde hypothese van dit onderzoek wordt verondersteld dat netwerkmanagement een belangrijke factor is in het bereiken van een succesvolle samenwerking en het resultaat van een netwerk. Deze hypothese stelt dat samenwerking tussen actoren in netwerken waar in mindere mate netwerkmanagement wordt gehanteerd moeizamer verloopt dan in samenwerkingsverbanden waar wel sprake is van netwerkmanagement. In alle drie de onderzochte cases kon worden aangetoond dat netwerkmanagement wel degelijk een belangrijke factor is in het bereiken van een succesvolle samenwerking. Uit de case van de TT Assen is naar voren gekomen dat gedurende de jaren verbeterpunten zijn doorgevoerd ten aanzien van netwerkmanagement en dat deze van invloed zijn geweest op het succesvol functioneren van het netwerk. Daarnaast is uit de case van Serioius Request naar voren gekomen dat wordt onderkend dat er nog verbeterpunten zijn ten aanzien van de samenwerking. Deze verbeterpunten hadden vooral betrekking op de posities en rollen van personen binnen het netwerk, dus netwerkmanagement. Uit de bevindingen in deze cases kan worden geconcludeerd dat in netwerken waar in mindere mate sprake is van netwerkmanagement de samenwerking moeizamer verloopt dan in netwerken waar wel netwerkmanagement wordt gehanteerd. Hiermee kan hypothese 1 van dit onderzoek worden bevestigd. Dit betekent niet dat er geen sprake was van netwerkmanagement in de cases, maar dat netwerkmanagement beter kan worden ingevuld.

Tot slot veronderstelt de laatste hypothese van dit onderzoek dat procesmanagement een factor is in het bereiken van een succesvolle samenwerking omdat procesmanagement een balans realiseert tussen de spanningsvelden beschreven door Provan & Kenis (2007). In netwerken waar in mindere mate procesmanagement plaatsvindt zal de samenwerking tussen actoren moeizamer verlopen dan in netwerken waar veel wordt geïnvesteerd in procesmanagement. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat binnen de onderzochte openbare orde vraagstukken niet zozeer moest worden omgegaan met de gestelde spanningsvelden beschreven door Provan en Kenis (2007), maar met andere aanwezige spanningsvelden zoals bijvoorbeeld tegenstrijdige belangen binnen het netwerk. Dit was bijvoorbeeld aanwezig wanneer een organisatie of een gemeente een ander belang had dan de politie. Deze tegenstrijdigheden worden veelal opgelost waardoor dus kan worden geconcludeerd dat procesmanagement wel degelijk een factor in het bereiken van een succesvolle samenwerking omdat het een balans realiseert tussen aanwezige spanningsvelden.

Terugkomend op de hoofdvraag van dit onderzoek kan dus worden geconcludeerd dat met name factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk effect hebben op het samenwerkingsproces tussen de lokale politiechef van een basisteam, de commandant van de SGBO en gemeenten in de aanpak van openbare orde vraagstukken. Dit betekent niet dat de overige factoren die in het theoretisch model zijn weergegeven helemaal geen rol spelen in het bereiken van een succesvolle samenwerking. In de onderzochte cases waren de waarden op deze factoren veelal positief. De netwerkcompetenties en middelen van actoren waren bijvoorbeeld in alle drie de onderzochte cases toereikend.

7.2 Aanbevelingen

In de vorige paragraaf zijn de conclusies van dit onderzoek beschreven. Hieruit is naar voren gekomen dat met name factoren ten aanzien van de structuur van een netwerk effect hebben op het samenwerkingsproces. In deze paragraaf worden enkele aanbevelingen aangereikt die bij kunnen dragen aan een goed verloop van het samenwerkingsproces.

1. *Zorg bij aanvang van het samenwerkingsproces voor een duidelijke rolverdeling*

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat er geen eenduidigheid is over de positie/verhouding tussen de SGBO en de lokale politie. In de drie onderzochte cases was sprake van drie verschillende constructies. In de

case TT Assen had de SGBO wel een prominente rol maar vonden contacten met externe partijen plaats via de locatiecommandanten. In de case van Serious Request had de SGBO enkel een ondersteunende rol en was het met name de lokale politie die verantwoordelijk was voor de aanpak van het evenement. Tot slot was in de laatste case sprake van een SGBO die verantwoordelijk was voor het politiële proces en waarbij het contact met openbaar bestuur plaatsvond via de lokale politiechef. Er zullen wellicht verschillende meningen zijn over wat de constructie zou moeten zijn tussen de SGBO en de lokale politie en de vraag hoe deze constructie zou moeten zijn kan door middel van dit onderzoek niet direct worden beantwoord. Wel kan geconcludeerd worden dat indien de politie in een netwerk goed wil functioneren er een duidelijke rolverdeling dient te zijn ten aanzien van wie de politie in een samenwerkingsverband vertegenwoordigd. De SGBO is een monodisciplinaire structuur, waarbij het dus voor externe partijen niet zou moeten uitmaken hoe deze interne rolverdeling is. De interne structuur van de politie dient afgestemd te worden op het netwerk. Dit betekent dat met externe partners zoals een gemeente niet hoeft te worden afgesproken hoe de SGBO constructie in de aanpak van een probleem zou moeten zijn. Er hoeft ook niet gecommuniceerd te worden dat de politie een SGBO heeft ingesteld, dit is namelijk een interne politiële aangelegenheid. Externe partijen willen enkel een aanspreekpunt binnen het netwerk waarmee zij politiële aangelegenheden kunnen regelen en/of afstemmen. Dus zorg bij aanvang van een SGBO tussen een duidelijke rolverdeling waarbij is afgesproken wat de rol van de SGBO is en welke persoon vanuit de politie contacten onderhoud met externe partijen.

2. *Leg de verantwoordelijkheid vanuit de politie op één punt neer*

Een tweede punt dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen is dat naast onduidelijkheid over de positie en rolverdeling van de SGBO er ook onduidelijkheid is over de vraag wie nu eigenlijk verantwoordelijk is wanneer een SGBO is ingesteld. Uit de afgenomen interviews is naar voren gekomen dat de lokale politiechef zich veelal verantwoordelijk voelt omdat het openbare orde vraagstuk zich voordoet binnen het geografische gebied waarvoor de persoon is aangesteld. Daarnaast komt naar voren dat een algemeen commandant zich eveneens verantwoordelijk voelt voor de opdracht waarvoor hij/zij is aangesteld. Dit resulteert er in dat bij twee personen het besef aanwezig is dat zij verantwoordelijk zijn voor de aanpak van het openbare orde vraagstuk. In harmonieuze situaties zal dat wellicht geen problemen gaan opleveren, maar wat als er ingrijpende beslissingen moeten worden genomen in de aanpak van een veiligheidsvraagstuk. Wie is dan de persoon die daar zeggenschap over heeft? Is dat de algemeen commandant van de SGBO of de lokale politiechef? Door middel van dit onderzoek is duidelijk geworden dat er geen antwoord op deze vragen kan worden gegeven. Daarnaast heeft dit onderzoek aangetoond dat dergelijke onduidelijkheid wel degelijk effect heeft op het gehele samenwerkingsproces. Dus zorg er bij aanvang van een SGBO voor dat de verantwoordelijkheid over de aanpak van het veiligheidsvraagstuk bij één persoon komt te liggen.

3. *Zorg voor een goede afstemming tussen de SGBO en de lokale politie*

Een volgend punt dat uit dit onderzoek naar voren is gekomen heeft betrekking op de afstemming tussen de SGBO en de lokale politie. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat de SGBO een belangrijke bijdrage heeft voor de lokale politie in het realiseren van de vereiste middelen zoals expertise, personeel e.d. die noodzakelijk zijn voor de aanpak van het veiligheidsvraagstuk. Een goede afstemming is hierin van belang om te voorkomen dat 'dubbele' aanvragen worden ingediend. Daarnaast is goede afstemming tussen deze twee actoren van belang om lokale kennis in acht te nemen en gebruik te maken van de goede contacten die bijvoorbeeld een lokale politiechef heeft met het openbaar bestuur. Daarnaast dient een goede afstemming te voorkomen dat er verschillende boodschappen worden gecommuniceerd richting het openbaar bestuur.

4. *Aanbevelingen ten aanzien van de theorie van Provan en Kenis (2007)*

In de voorgaande paragraaf is reeds beschreven dat door middel van dit onderzoek naar voren is gekomen dat de strikte driedeling die Provan en Kenis (2007) hanteren niet altijd op gaat. In de onderzochte cases was sprake van een soort van hybride vorm. In eerste instantie was sprake van een shared governance vorm, maar wanneer ingrijpende beslissingen of probleempunten moesten worden aangepakt was er sprake van een lead organization vorm. Door middel van dit onderzoek zijn een aantal vragen naar voren gekomen in relatie tot de

theorie van Provan en Kenis (2007). Een eerste vraag heeft betrekking op de waarden die een dergelijke hybride vorm moet hebben om het netwerk zo effectief mogelijk te laten functioneren. Dit onderzoek heeft aangetoond welke waarden kunnen worden gehanteerd om deze hybride vorm te laten functioneren, maar niet onder welke waarden deze vorm het meest effectief is. Hierbij is opgemerkt dat deze hybride vorm functioneerde omdat vooraf, vanwege de wettelijke rolverdeling tussen actoren, duidelijk was welke partij de leidende positie innam wanneer werd geschakeld naar een lead organization vorm.

Tot slot wordt in de theorie van Provan en Kenis (2007) beschreven welke waarden de factoren dienen te hebben om bepaalde governance vorm zo effectief mogelijk te laten zijn. Door middel van dit onderzoek is naar voren gekomen dat een bepaalde governance vorm wel degelijk effectief kan zijn wanneer andere waarden worden aangenomen. Een vraag die hierbij naar voren komt is of een netwerk effectief kan zijn wanneer de waarden van een shared governance vorm worden aangenomen, maar wordt gekozen voor een lead organisation vorm. Dit onderzoek heeft nieuwe inzichten gegeven ten aanzien van de theorie van Provan en Kenis (2007) waardoor nieuwe vragen naar voren zijn gekomen. Dit leidt tot de aanbeveling om deze theorie door te ontwikkelen en nader onderzoek te verrichten.

5. Aanbeveling voor toekomstig onderzoek

Dit onderzoek heeft zich gericht op een drietal openbare orde vraagstukken die zich hebben voorgedaan in de politie eenheid Noord-Nederland. Om meer inzicht te krijgen in het samenwerkingsproces tussen de SGBO, een lokale politiechef en een gemeente dient nader onderzoek te worden verricht. Er kan bijvoorbeeld onderzocht worden op welke wijze in andere politie eenheden een dergelijk samenwerkingsproces plaatsvindt.

Daarnaast zijn gedurende het onderzoek een aantal punten waargenomen die niet nader zijn onderzocht. Er is naar voren gekomen dat de interactie in de aanpak van openbare orde vraagstukken complex is. Naarmate de openbare orde vraagstukken complexer worden, worden steeds meer actoren bij de interactie betrokken. De politie stelt bij complexe openbare orde vraagstukken bijvoorbeeld een SGBO in, daarnaast krijgt bijvoorbeeld de veiligheidsregio ook een rol binnen het geheel. Er is niet onderzocht welk effect een zogeheten opschaling heeft op het functioneren van een netwerk. Het is dan ook interessant om dit nader te onderzoeken. Tot slot is gedurende het onderzoek naar voren gekomen dat in de aanpak van openbare orde vraagstukken de netwerken veelal bestonden uit overheidspartijen en enkele particuliere bedrijven. Het is de vraag in hoeverre netwerken waarin openbare orde vraagstukken worden aangepakt anders functioneren dan netwerken waar enkel particuliere bedrijven in participeren. Wellicht is het ook interessant om dit in de toekomst nader te onderzoeken zodat meer inzicht kan worden verkregen of netwerktheorieën in zijn geheel ook van toepassing zijn op netwerken waarin de meerderheid van de partijen overheidspartijen betreft.

REFERENTIES

Adang, O.M.J. (2007). Openbareordehandhaving. In: Fijnaut, C.J.C.F., Muller, E.R., Rosenthal, U., Torre, van der E.J. (2007). *Politie, studies over haar werking en organisatie.* (pp 803-823). Deventer: Kluwer.

Baarda, D.B., Goede, de. M.P.M. & Van der Meer-Middelburg, A.G.E. (2007). *Basisboek Interviewen, Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews.* Groningen: Wolters-Noordhoff.

Braster, J.F.A. (2000). *De kern van casestudy's.* Van Gorcum: Assen.

Cohen, J. & Adang, O. (2013). Opschaling moet samenwerking vergemakkelijken. *Tijdschrift voor de politie, 75*(3), 17.

De Bruijn, H. & ten Heuvelhof, E. (2000). *Networks and Decision Making.* Utrecht: Lemna Publishers.

Emans, B.J.M. (2002). *Interviewen: theorie, techniek en training.* Groningen: Stenfert Kroese.

Entwistle, T., Bristow, G., Hines, F., Donaldson, S. & Martin, S. (2007). The Dysfunctions of Markets, Hierarchies and Networks in the Meta-governance of Partnership. *Urban Studies, 44*(1), 63-79.

Gemeente Assen (2013). *Coördinatieplan veiligheid Dutch TT 2013.* Gemeente Assen.

Gemeente Leeuwarden (2013). *Integraal veiligheidsplan Serious Request Leeuwarden-2013.* Gemeente Leeuwarden.

Heffen, O. van., & Klok, P.J. (2000). Institutionalism: state models and policy processes, in: Heffen, O. van, J.M. Kickert and J.J.A. Thomassen, *Governance in Modern Society: Effects, Change and Formation* of Government Institutions (pp. 153-177). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Helsloot, I., Groenendaal, J. & Warners, E.C. (2012). *Politie in de netwerksamenleving, De opbrengst van de politiële netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg.* Apeldoorn: Politie & Wetenschap.

Huiskamp, F. (2013, 22 april). Leidse scholen morgen dicht vanwege dreiging schietpartij. *NRC Handelsblad.* Geraadpleegd via: http://www.nrc.nl/nieuws/2013/04/22/leidse-scholen-dicht-vanwege-dreiging-schietpartij/

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). Introduction: A Management Perspective on Policy Networks. In: Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector. (*pp. 1-13). London: Sage Publications.

Klijn, E.H. (1997). Policy Networks: An Overview. In: Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector. (*pp. 1-13). London: Sage Publications.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics, 40*(4), 587-606.

Klijn, E.H., Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995). MANAGING NETWORKS IN THE PUBLIC SECTOR: A THEORETICAL STUDY OF MANAGEMENT STRATEGIES IN POLICY NETWORKS. *Public Administration, 73,* 437-454.

Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks: Its Impacts on Outcomes. *Administration & Society, 42*(2), 193-221.

Klijn, E.H., Steijn, B. & Edelenbos, J. (2010). THE IMPACT OF NETWORKS MANAGEMENT ON OUTCOMES IN GOVERNANCE NETWORKS. *Public Administration, 88*(4), 1063-1082.

Marsh, D. & Smith, M. (2000). Understanding Policy Networks: towards a Dialectical Approach. *Political Studies, 48*, 4-21

Meuleman, A.A.M. (2008). *Public management* and the *metagovernance* of *hierarchies, networks* and *markets* : the *feasibility* of *designing* and *managing governance style combinations*. Physica-Verlag HD

Meier, K.J. & O'Toole, L.J. (2005). MANAGERIAL NETWORKING Issues of Measurement and Research Design. *ADMINISTRATION & SOCIETY,37*(5), 523-541.

O'Toole, L.J & Meier, K.J. (2004). Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking. *Journal of Public Administration Research and Theory, 14*(4), 469-494.

Politieacademie (2013). Politie Kennis Net, Gevaarbeheersing/CCB. Geraadpleegd via http://pkb.politieacademie.politie.nl/kennisbank/Lists/Kennisbank%20data/DispForm.aspx?ID=4555&Region=Generiek&NavID=2511

Politie Noord-Nederland. (2013). *Algemeen draaiboek politie (SGBO).* Politie Noord-Nederland.

Politie Noord-Nederland. (2013). *Algemeen draaiboek Dutch TT Assen 2013.* Politie Noord-Nederland.

Politie Noord-Nederland. (2014). *Deeldraaiboek bezoek minister Kamp aan de gemeente Loppersum en Groningen.* Politie Noord-Nederland.

Postma, J. (2013). *THE ABILITY TO WORK TOGETHER, Municipal cooperation for effective social sector policy implementation.* Enschede: University of Twente.

Powell, W.W. (1990). NEITHER MARKET NOR HIERARCHY: NEWORK FORMS OF ORGANIZATION. *Research in Organizational Behavior*, 12, 29-336.

Provan, K. G., Fish, A. & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal of Management, 33*(3), 479-516.

Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 1-24.

Provan, K.G., & Milward, H.B. (2001). Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review, 61*(4), 414-423.

Swanborn, P.G. (2010). *Case Study Research, What, Why and How?* Sage Publications: London.

Tielenburg, C. (2006). Van government naar governance. In: Stol, W., Rijpma, J., Tielenburg, C., Veenhuysen, H. & Abbas, T. (2010). *Basisboek Integrale Veiligheid.* (pp 71-80). Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Van Kampen, A. (2013, 19 mei). Dertien dagen zoeken naar Ruben en Julian - wat gebeurde er sinds 6 mei? *NRC Handelsblad.* Geraadpleegd via: http://www.nrc.nl/nieuws/2013/05/19/dertien-dagen-zoeken-naar-ruben-en-julian-wat-gebeurde-er-sinds-6-mei/

van Bueren, E.M., Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory, 13(*2), 193-212.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2005). Het ontwerpen van een onderzoek. Utrecht: Uitgeverij Lemna B.V.

Visser, D. (2011). *Coördineren van hulpverlening voor multiprobleemgezinnen, Een onderzoek naar de effectiviteit van verschillende coördinatievormen voor netwerken van hulpverleningsorganisaties voor de problemen van multiprobleemgezinnen*. Enschede: Universiteit Twente.

Wijkhuijs, V. & Van Duin, M. (2013). Het dilemma rond GRIP: een reactie op het rapport van de commissie-Cohen. *Tijdschrift voor de politie, 75*(3), 6-10.

Bijlage 1: Opbouwschema interview

Dimensie	Centrale vraag	Variabele	Indicatoren	Vragen
Netwerkinteractie	Hoe verloopt de interactie tussen actoren in de aanpak van het probleem/evenement?	Netwerkinteractie	Contact met andere betrokken partijen ivm afstemming over de aanpak van het probleem.	• Heeft u voorafgaand aan het incident/evenement contact gehad met andere partijen om het een en ander af te stemmen? • Wie (welke partij) heeft het initiatief genomen tot dit contact? • Hoe vaak is er contact geweest met andere partijen? • Hoe verliep de interactie met andere partijen?
Factoren tav structuur	Welke structuur zit er in de interactie?	Netwerkstructuur - Shared governance - Lead organization - NAO	- Wijze van coördinatie in het interactieproces - besluitvorming in het interactieproces - Organiseren van activiteiten in het interactieproces	• Hoe werden beslissingen genomen met andere partijen? • Hoe werd afstemming tussen partijen georganiseerd? • Was er een partij die activiteiten coördineerde tussen de partijen? • Wie verzorgde de administratie van het interactieproces?
	Is er sprake van netwerkmanagement	Netwerkmanagement	Beheersen van processen binnen een netwerk. Kenmerken zoals de positie van actoren of regels als het gaat om welke actoren kunnen deelnemen aan het netwerk.	• Werden alle instanties die een rol hadden in aanpak van de situatie betrokken in de interactie? • Was er een bewuste selectie? • Op grond waarvan vond deze selectie plaats? • Wat waren de onderlinge posities tussen partijen?
	Hoe wordt omgegaan met de spanningsvelden van Provan en Kenis.	Procesmanagement	Interactieproces tussen actoren binnen een netwerk.	• Werden er onderling afspraken gemaakt tussen partijen? • Hoe werden deze afspraken gemaakt? • Was er een partij die dit proces

				coördineerde? • Hoe werd toegezien op de naleving van deze regels?
Factoren op actorniveau	Is de gekozen structuur de juiste?	Aantal participanten	Aantal deelnemers aan het interactieproces	• Hoeveel partijen waren betrokken bij de aanpak van het probleem/evenement? • Met hoeveel partijen heeft u contact gehad in de aanpak van het probleem/evenement?
		De mate van vertrouwen tussen actoren	Een positieve verwachting die actor A heeft over de intenties en belangen van actor B in het onthouden van opportunistisch gedrag ook als de gelegenheid zich voordoet. (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010) Volgens Klijn et al. (2010) is vertrouwen gebaseerd op de verwachting dat actor A de belangen van actor B in overweging neemt. In hun onderzoek gebruiken zij vijf begrippen om vertrouwen te meten: vertrouwen op basis van overeenkomsten, geven van het voordeel van de twijfel, betrouwbaarheid, afwezigheid van opportunistisch gedrag en vertrouwen op basis van goodwill. De definitie die Klijn et al. beschrijven in hun artikel zal in dit onderzoek worden gehanteerd.	• Kwamen de partijen waarmee u heeft samengewerkt de gemaakte afspraken na? • Gaven de partijen in de aanpak van dit probleem/evenement elkaar het voordeel van de twijfel? • Hielden de partijen de intenties van andere partijen in gedachten tijdens de aanpak van het probleem/evenement? • Gebruikten partijen de bijdrage van andere partijen in hun eigen voordeel? • Kon u er tijdens de samenwerking van uit gaan dat de intenties van de andere betrokken partijen goed waren?
		De mate van doel consensus	Mate van overeenstemming tussen actoren en het na te streven doel.	• Wat was uw doel in de aanpak van het probleem/evenement? • Is dit doel behaald? • Wat was het gezamenlijke doel? • Is dit doel behaald? • Was er overeenstemming tussen partijen over het na te streven doel?

				• Vindt u dat de andere partijen zich inzetten om het gezamenlijke doel te behalen?
		Netwerkcompetenties	De wijze waarop competenties worden binnen gehaald die nodig zijn om het netwerkdoel te bereiken.	• Welke middelen (geld, kennis, informatie, macht en status) waren nodig om het gezamenlijke doel te bereiken? • Zijn de benodigde middelen verkregen? • Hoe werden deze middelen verkregen?
		Middelen van actoren	Hulpmiddelen die een actor tot zijn beschikking heeft en kan inbrengen in het netwerk.	• Welke middelen (geld, kennis, informatie, macht en status) en instrumenten kon u inbrengen/ ter beschikking stellen van het netwerk? • Waren deze middelen toereikend in de aanpak van het probleem/evenement?
		Bekwaamheden van actoren	Ervaring van actoren in de aanpak van soortelijke vraagstukken.	• Hoe lang bent u al werkzaam in deze functie? • Heeft u al vaker in dergelijk samenwerkingsverband gewerkt? • Hoe vaak was dit?
Exogene factoren		Structurele context	Exogene veranderingen waardoor de middelen, belangen en relaties tussen actoren binnen het netwerk veranderen.	• Werd u in de aanpak van het probleem geconfronteerd met zaken die u niet had voorzien? • Welke waren dit? • Hoe werd hiermee omgegaan? • Kon er worden omgegaan met veranderingen vanuit de omgeving? • Vond u dat deze problemen van invloed waren op het samenwerkingsproces?
				• Vond u de samenwerking met andere partijen een meerwaarde hebben? • Vond u de samenwerking met andere partijen bij dit evenement/incident succesvol? • Waarom wel/niet?

BIJLAGE 2: FORMAT AFNAME INTERVIEW

Naam interviewer:
Datum afname:

Interview auditief geregistreerd: Ja/Nee

Tijdstip aanvang:

Tijdstip sluiten:

Respondentnummer:

INTRODUCTIE
- Voorstellen
- Doel van het interview

VRAAG 1
Heeft u voorafgaand aan het incident/evenement contact gehad met andere partijen om het een en ander af te stemmen?
□ Ja, met welke partijen.....
□ Nee

VRAAG 2
Wie (welke partij) heeft het initiatief genomen tot dit contact?
.....
.....
.....

VRAAG 3
Hoe vaak is er contact geweest met andere partijen?
□ 1
□ 2 - 5
□ 6 - 10
□ > 10

VRAAG 4
Hoe verliep de interactie met andere partijen?
□ Telefonisch
□ Per mail
□ Vergaderingen
□ Alle drie de bovenstaande opties
□Anders, ...

VRAAG 5
Hoe werden beslissingen genomen met andere partijen?
□ Gezamenlijk
□1 partij had een doorslaggevende rol
□ Meerderheid van stemmen

VRAAG 6
Hoe werd afstemming tussen partijen georganiseerd?
.....
.....
.....

VRAAG 7
Was er een partij die activiteiten coördineerde tussen de partijen?
□ Ja, welke partij .....
□ Nee

VRAAG 8
Wie verzorgde de administratie van het interactieproces?
.....
.....
.....

VRAAG 9
Hoeveel partijen waren betrokken bij de aanpak van het probleem/evenement?
.....
.....
.....

VRAAG 10
Werden alle instanties die een rol hadden in aanpak van de situatie betrokken in de interactie?
□ Ja
□ Nee

VRAAG 11
Was er een bewuste selectie?
.....
.....
.....

VRAAG 12
Op grond waarvan vond deze selectie plaats?
.....
.....
.....

VRAAG 13
Wat waren de onderlinge posities tussen partijen?
.....
.....
.....

VRAAG 14
Met hoeveel partijen heeft u contact gehad in de aanpak van het probleem/evenement?
.....
.....
.....

VRAAG 15
Werden er onderling afspraken gemaakt tussen partijen?
□Ja
□Nee

VRAAG 16
Hoe werden deze afspraken gemaakt?
.....
.....
.....

VRAAG 17
Was er een partij die dit proces coördineerde?
□Ja, welke .....
□Nee

VRAAG 18
Hoe werd toegezien op de naleving van deze regels?
.....
.....
.....

VRAAG 19
Wat was uw doel in de aanpak van het probleem/evenement?
.....
.....

VRAAG 20
Is dit doel behaald?
□Ja
□Nee

VRAAG 21
Wat was het gezamenlijke doel?
.....
.....

VRAAG 22
Is dit doel behaald?
□Ja
□Nee

VRAAG 23
Was er overeenstemming tussen partijen over het na te streven doel?
.....
.....
.....

VRAAG 24
Vindt u dat de andere deelnemers zich inzetten om het gezamenlijke doel te realiseren?
□Ja
□Nee

VRAAG 25
Kwamen de partijen waarmee u heeft samengewerkt de gemaakte afspraken na?
□Ja
□Nee

VRAAG 26
Gaven de partijen in de aanpak van dit probleem/evenement elkaar het voordeel van de twijfel?
□Ja
□Nee

VRAAG 27
Hielden de partijen de intenties van andere partijen in gedachten tijdens de aanpak van het probleem/evenement?
□Ja

□Nee

VRAAG 28
Gebruikten partijen de bijdrage van andere partijen in hun eigen voordeel?
□Ja
□Nee

VRAAG 29
Kon u er tijdens de samenwerking van uit gaan dat de intenties van de andere betrokken partijen goed waren?
□Ja
□Nee

VRAAG 30
Welke middelen (geld, kennis, informatie, macht en status) en instrumenten waren nodig om het gezamenlijke doel te bereiken?
.....
.....
.....

VRAAG 31
Zijn de benodigde middelen en instrumenten verkregen?
□Ja
□Nee

VRAAG 32
Hoe werden deze middelen en instrumenten verkregen?
.....
.....
.....

VRAAG 33
Welke middelen (geld, kennis, informatie, macht en status) en instrumenten kon u inbrengen/ ter beschikking stellen van het netwerk?
.....
.....
.....

VRAAG 34
Waren deze middelen toereikend in de aanpak van het probleem/evenement?
□Ja
□Nee

VRAAG 35
Werd u in de aanpak van het probleem geconfronteerd met zaken die u niet had voorzien?
□Ja
□Nee

VRAAG 36
Welke waren dit?
.....
.....
.....

VRAAG 37
Hoe werd hiermee omgegaan?
.....
.....

.....

VRAAG 38
Kon er worden omgegaan met veranderingen vanuit de omgeving?
□Ja
□Nee

VRAAG 39
Vond u dat deze problemen van invloed waren op het samenwerkingsproces?
□Ja
□Nee

VRAAG 40
Vond u de samenwerking met andere partijen een meerwaarde hebben?
□Ja
□Nee

VRAAG 41
Vond u de samenwerking met andere partijen bij dit evenement/incident succesvol?
□Ja
□Nee

VRAAG 42
Waarom wel/niet?
.....
.....
.....

AFSLUTING
VRAAG 43
Hoe lang bent u al werkzaam in deze functie? (jaren)
.....

VRAAG 44
Heeft u al vaker in dergelijk samenwerkingsverband gewerkt?
□Ja
□Nee

VRAAG 45
Hoe vaak was dit? (aantal)
.....