

Erasmus Universiteit Rotterdam

Collaboratief bestuur en de beveiliging van luchthavens

Een vergelijkend onderzoek naar de Publiek Private
Samenwerking binnen de beveiliging op Amsterdam
Airport Schiphol en Rotterdam The Hague Airport

Mark Timmer
4/15/2019



Koninklijke Marechaussee



Algemeen

Titel Collaboratief bestuur en de beveiliging op luchthavens.

Ondertitel *Een vergelijkend onderzoek naar de Publiek Private Samenwerking binnen de beveiliging op Amsterdam Airport Schiphol en Rotterdam-The Hague Airport.*

Persoonlijke gegevens

Auteur M. Timmer

Studentnummer 387503mt

E-mail Mark.timmer@live.nl
387503mt@eur.nl

Onderwijsinstelling Erasmus Universiteit Rotterdam,
Erasmus School of Social and Behavioural Sciences (ESSB)

Opleiding Publiek Management

Scriptiebegeleider S. Keulen

Tweede lezer V. Homburg

Organisatie & begeleiding

Stageorganisatie Ministerie van Defensie - Koninklijke Marechaussee
Staf Commandant KMar, DOPS, Cluster Bewaken & Beveiligen.

Stagebegeleider P.B. Hulsbosch

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie “Collaboratief bestuur en de beveiliging van luchthavens”. De scriptie betreft een vergelijkende casestudy naar de effectiviteit van de publiek private samenwerking binnen de beveiliging op de luchthavens Amsterdam Airport Schiphol en Rotterdam The Hague Airport. Het onderzoek is geschreven vanuit de masteropleiding Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Sinds november 2017 ben ik werkzaam als reservist en werkstudent bij het Ministerie van Defensie vanuit het wervingsprogramma Defensity College. Sinds maart 2018 ben vanuit dit werkstudentschap werkzaam op de Staf van de Koninklijke Marechaussee binnen het Cluster Bewaken en Beveiligen van de Directie Operaties. Gedurende de periode van maart 2018 tot en met april 2019 heb ik mij vanuit deze hoedanigheid gericht op het schrijven van dit onderzoek. Met name de directe link tussen de dagelijkse werkzaamheden van het cluster en het schrijven van deze scriptie is mij erg goed bevallen. Het vertrouwen dat ik heb ontvangen vanuit het cluster en de organisatie en de kansen die mij werden geboden, zijn mij erg waardevol.

In eerste plaats wil ik dan ook alle collega’s binnen het cluster Bewaken en Beveiligen bedanken. De goede feedback en verhelderende sparringsmomenten zijn, niet alleen in de totstandkoming van dit product maar ook op persoonlijk vlak, enorm hulpzaam geweest. Ook wil ik graag alle respondenten en overige collega’s bedanken voor hun input. Zonder hen had ik deze scriptie niet kunnen schrijven.

Ten derde gaat grote dankbaarheid uit naar mijn scriptiebegeleider Sjoerd Keulen. Zijn verhelderende feedback, kritische blik en fijne manier van communiceren heeft een grote bijdrage geleverd aan het tot stand komen van mijn uiteindelijke scriptie. Tot slot, wil ik graag het thuisfront, mijn ouders en mijn vriendin, bedanken voor hun hulp, geduld en steun die ik heb gekregen tijdens het schrijven van deze scriptie.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Mark Timmer

Dordrecht, april 2019.

Samenvatting

De aanslag op Zaventem, de beruchte diamantroof uit 2015 en het huidige dreigingsbeeld maken dat de noodzaak tot effectieve samenwerking binnen de beveiliging op luchthavens groot is. Evaluaties van de incidenten toonden aan dat de samenwerking onvoldoende was en dat er een cultuuromslag dient plaats te vinden van een 'need-to-know' naar een 'need-to-share'.

Dit onderzoek richt zich op het evalueren van de samenwerking binnen de beveiliging en het analyseren van de verklarende factoren achter deze effectiviteit. Zicht op de factoren achter deze effectiviteit kan leiden tot mogelijke verbeterpunten. De volgende vraagstelling staat centraal;

Wat is de netwerkeffectiviteit van de samenwerking tussen publieke en private organisaties die betrokken zijn bij de beveiliging op Nederlandse luchthavens, en hoe kan deze netwerkeffectiviteit worden verklaard?

Het onderzoek zal bestaan uit een vergelijkende casestudy, waarbij de samenwerking op Amsterdam Airport Schiphol en Rotterdam The Hague Airport met elkaar, op basis van kwalitatieve onderzoeksmethoden, zullen worden vergeleken.

De literatuur rond netwerken en publiek private samenwerking is wijds. In dit onderzoek worden publiek private samenwerkingsverbanden omschreven als los verbonden samenwerkingsverbanden waarin drie of meer wederzijds afhankelijke doch autonome actoren uit zowel de private- als publieke sector, op non-hiërarchische wijze zich committeren aan het gezamenlijk oplossen van complexe problematiek en het nastreven van een gemeenschappelijk doel, waarbij iedere actor haar eigen strategie hanteert en de middelen en macht onevenredig zijn verdeeld. Op basis van theorieën rondom collaboratief governance en netwerken zijn er vier factoren herleid die mogelijk van invloed zijn op de effectiviteit van PPS-verbanden, te weten; de mate van aanwezigheid van startcondities, de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces, de mate van aanwezigheid van procesmanagement en de mate van aansluiting van de sturingsvorm.

Amsterdam Airport Schiphol (AAS)

AAS is de op drie na grootste luchthaven van Europa. De samenwerking op AAS is ingebed binnen de Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS). De BPVS betreft een gelaagde structuur, bestaande uit een Platform, een Stuurgroep en verschillende werkgroepen, waarbinnen verschillende niveaus samenkomen en gezamenlijk besluiten maken en vraagstukken aanlopen. De beveiligingscommissie Schiphol is ondergebracht in de werkgroep Beveiliging en Terrorismebestrijding. De Nationale Veiligheidscommissie is opgenomen binnen het Platform BPVS. De ingestelde programmamanager vormt de 'linking pin' tussen de werkgroepen onderling en de Stuurgroep en het Platform.

De samenwerking op AAS wordt gekenmerkt door een hoge mate van netwerkeffectiviteit, een hoge mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces, een gemiddelde mate van aanwezigheid van startcondities, een goede aansluiting van de sturingsvorm en een hoge mate van aanwezigheid van procesmanagement.

Rotterdam The Hague Airport (RTHA)

Binnen de samenwerking op RTHA is de beveiligingscommissie het hoogste structureel ingebedde gremium. Opvallend is dat zowel de gemeente Rotterdam als het OM niet zijn aangesloten. Ook neemt

RTHA geen zitting in de NVC. De overige samenwerking op RTHA is voornamelijk operationeel van aard. De mate van netwerkeffectiviteit is gemiddeld. De mate van de effectiviteit van het samenwerkingsproces is tevens gemiddeld en de mate van aanwezigheid van startcondities is laag. De mate van aansluiting van de sturingsvorm en de mate van aanwezigheid van procesmanagement zijn laag.

Vergelijkende analyse

Op basis van de geconstateerde aanwezigheid van succesfactoren en de verschillen en overeenkomsten tussen de luchthavens AAS en RTHA zijn enkele conclusies getrokken. Zo zijn vier opgestelde hypothesen bevestigd. Hierbij zijn de startcondities van invloed op de effectiviteit van het samenwerkingsproces. De effectiviteit van het samenwerkingsproces is bepalend voor de uiteindelijke netwerkeffectiviteit gemeten op gemeenschapsniveau. De aanwezigheid van procesmanagement is tevens van invloed op de effectiviteit van het samenwerkingsproces. De mate van aansluiting van de sturingsvorm speelt tevens een sterke verklarende factor voor de effectiviteit van het samenwerkingsproces.

Echter zijn er ook aanvullingen op de huidige theorie geconstateerd. Vanuit het onderzoek zijn enkele aspecten aangeduid welke een doorslaggevende rol spelen. Ten eerste blijkt dat de schaalgrootte ofwel complexiteit een sterk verklarende factor vormt voor het functioneren van samenwerking. Hoe complexer een samenwerkingsverband is, hoe groter de afhankelijkheid tussen actoren. Ten tweede kan er onderscheid worden gemaakt binnen de startcondities en het effect dat deze factoren hebben. Met name de schaalgrootte en het bestaan van incidenten heeft een doorslaggevende rol binnen de verdere samenwerking. Ten derde is er een duidelijk onderscheid merkbaar tussen operationeel en strategisch niveau, zowel in de mate van open en directe dialoog als de toewijding aan het proces.

Een andere constatering volgt uit de structuur van de samenwerking. Het blijkt dat met name het inrichten van een escalatiemogelijkheid, samenwerking tussen autonome en zelfstandige actoren ten goede komt. Enerzijds geeft dit politieke en bestuurlijke dekking en anderzijds beperkt het gedeeltelijk de vrijwillige aard van de samenwerking, wat de effectiviteit van het samenwerkingsproces ten goede komt.

Functioneren van de samenwerking op RTHA en AAS

Op basis van de voorgenoemde succesfactoren en de bevindingen binnen de samenwerking op de luchthavens AAS en RTHA kan er worden geconcludeerd dat met name de samenwerking binnen de beveiliging op AAS goed verloopt. De hoge mate van netwerkeffectiviteit, de hoge mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces en de hoge mate van zowel de aanwezigheid van procesmanagement als de aansluiting van de sturingsvorm, maken dat de uiteindelijke netwerkeffectiviteit hoog is. Hierbij spelen met name de aanwezigheid van incidenten en het escalatiemiddel een doorslaggevende rol. Wanneer RTHA wordt vergeleken met AAS, blijkt dat de samenwerking op RTHA minder goed verloopt. Echter is hier het onderscheid tussen operationeel en strategisch niveau leidend. Er kan worden geconcludeerd dat met name op operationeel niveau de samenwerking naar behoren functioneert. Op strategisch niveau zijn er verbeterpunten zichtbaar. De afwezigheid van incidenten in combinatie met de scheve machtsverhoudingen en beperkte aansluiting van de sturingsvorm zijn hierin de meest doorslaggevende aspecten.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	2
Samenvatting.....	3
1. Inleiding	7
1.1. Beveiliging op luchthavens	7
1.2. Samenwerking	8
1.3. Probleemstelling	8
1.4. Maatschappelijke relevantie.....	9
1.5. Wetenschappelijke relevantie	10
1.6. Leeswijzer	10
2. Context	11
2.1. Internationale organisaties en wet- en regelgeving.....	11
2.2. Taken en verantwoordelijkheden	12
2.3. Coördinatie	14
2.4. De casussen in het kort.....	14
3. Theoretisch kader	16
3.1. Van government naar governance	16
3.2. Netwerken en Publiek Private Samenwerking	16
3.3. Effectieve samenwerking.....	19
3.4. Verklarende factoren.....	20
3.4.1. Startcondities van de samenwerking.....	22
3.4.2. Effectiviteit van het samenwerkingsproces	24
3.4.3. Procesmanagement als governance	26
3.4.4. Sturingsvorm.....	28
3.5. Conceptueel model en conclusie.....	31
4. Methodologische verantwoording	33
4.1. Onderzoeksstrategie en methoden	33
4.2. Operationalisatie	35
4.3. Betrouwbaarheid & Validiteit	37
5. Bevindingen	38
5.1. Amsterdam Airport Schiphol.....	38
5.1.1. Op welke wijze is de samenwerking ingericht	38
5.1.2. Mate van aanwezigheid van startcondities.....	40
5.1.3. Mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces	42

5.1.4.	Mate van aanwezigheid van procesmanagement	47
5.1.5.	Mate van aansluiting van de sturingsvorm	51
5.1.6.	Mate van netwerkeffectiviteit	52
5.1.7.	Conclusie.....	54
5.2.	Rotterdam The Hague Airport	56
5.2.1.	Op welke wijze is de samenwerking ingericht	56
5.2.2.	Mate van aanwezigheid van startcondities.....	56
5.2.3.	Mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces	58
5.2.4.	Mate van aanwezigheid van procesmanagement	62
5.2.5.	Mate van aansluiting van de sturingsvorm	64
5.2.6.	Mate van netwerkeffectiviteit	66
5.2.7.	Conclusie.....	68
5.3.	Vergelijkende analyse	70
5.3.1.	De twee luchthavens	70
5.3.2.	De mate van aanwezigheid van startcondities in relatie tot de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces	70
5.3.3.	De mate van aanwezigheid van procesmanagement in relatie tot de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces	73
5.3.4.	De mate van aansluiting van de sturingsvorm in relatie tot de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces.....	75
5.3.5.	De mate effectiviteit van het samenwerkingsproces in relatie tot de mate van netwerkeffectiviteit	77
5.3.6.	Conclusie.....	79
6.	Conclusie & Aanbevelingen	81
6.1.	Verklarende succesfactoren voor PPS	81
6.2.	Samenwerking op AAS	82
6.3.	Samenwerking op RTHA.....	82
6.4.	Vergelijkende analyse	82
6.5.	Functioneren van de samenwerking op RTHA en AAS.....	88
6.6.	Aanbevelingen en verder onderzoek	90
6.7.	Reflectie	92
7.	Bronvermelding	94
	Bijlage 1 - Organogram BPVS	99
	Bijlage 2 – Interviewhandleiding / topiclijst	100

1. Inleiding

“Veertien doden bij zelfmoordaanslag en bomexplosie op luchthaven Zaventem” (Verstraete & Truyts, 2016). Zo kopten de eerste berichten na de aanslagen in Brussel op 22 maart 2016. Kort na de aanslag vond er een tweede aanslag plaats op een metrostation in het centrum van de Europese hoofdstad.

Er werd een parlementaire onderzoekscommissie opgericht die moest onderzoeken welke omstandigheden hadden geleid tot de terreuraanslagen (Bruggeman, 2016). Het rapport was allesbehalve positief. Zo waren gezagsverhoudingen en de interactie tussen federaal, provinciaal en gemeentelijk niveau onduidelijk en was de rol en verantwoordelijkheid van actoren onvoldoende gekaderd (Bruggeman, 2016). Ook was de samenwerking en informatie uitwisseling tussen de diensten onvoldoende (Doolaard, 2017). Verbetering zat voornamelijk in een cultuuromslag, *“van ‘need-to-know’ naar ‘need-to-share’”* (Bruggeman, 2018: 31; De Jaegere & Vanrenterghem, 2017).

De aanslag en de aanbevelingen uit de commissie tonen de kwetsbaarheid en noodzaak van samenwerking binnen de beveiliging op luchthavens. Omdat terreurdreiging zich steeds vaker richting dergelijke *soft targets* begeeft, wordt dit steeds belangrijker. Soft targets zijn *“places which support community and economic prosperity, where people congregate [...], they are open to facilitate access and thus have little or no security in order to be accessible to the public. Typical soft targets may include schools, hospitals, nightclubs, shopping malls [...], and public areas around transportation systems - anywhere people assemble.”* (GCTF, N.D.: 1). Vrij vertaald zijn soft targets dus plekken met vrije en openlijke toegang, waar grote aantallen mensen samenkomen. Afgezien van terrorisme hebben dergelijke nodale knooppunten aantrekkingskracht tot andere vormen van (georganiseerde) criminaliteit (Bekkers, et al., 2006).

Hoewel er (nog) geen aanslag plaats heeft gevonden op Nederlandse luchthavens, zijn er wel relatief grote incidenten geweest. Zo vond in 2005 de spraakmakende diamantroof op de luchthaven Schiphol plaats, waarbij er voor meer dan 70 miljoen euro aan diamanten buit werd gemaakt. Onderzoek wees hierbij onder andere uit dat de verschillende verantwoordelijke organisaties niet goed genoeg samenwerkten op het gebied van beveiliging (Redactie Trouw, 2005). Ook het incident uit 2016 waarbij er sprake was van mogelijke terroristische dreiging op Schiphol, en de opvolging daarvan, legde kwetsbaarheden binnen de beveiliging bloot (Kreling, 2016). Uit de evaluatie bleek dat gezagsverhoudingen onduidelijk waren (Veenendaal & Noll, 2018).

Het feit dat (georganiseerde) criminaliteit plaatsvindt op luchthavens en dat de voorbeelden enkele kwetsbaarheden aan het licht brachten, maakt dat er continue aandacht moet zijn voor de beveiliging en de samenwerking daarbinnen. Maar op welke wijze verloopt de samenwerking binnen de beveiliging op Nederlandse luchthavens? En in welke mate gaan de aanbevelingen van de Belgische onderzoekscommissie op voor Nederlandse luchthavens of zijn er andere verbeterpunten?

1.1. Beveiliging op luchthavens

De beveiliging op luchthavens is geregeld in een breed scala van wet- en regelgeving, waarop internationale, Europese en nationale wetgeving van toepassing is. Op basis van deze wet- en regelgeving hebben verschillende partijen verschillende verantwoordelijkheden en verplichtingen. Naast internationale, nationale, provinciale en lokale overheidsinstellingen betreffen dit ook private organisaties.

Om het geheel nog complexer te maken is er sprake van verschillende gezagsverhoudingen binnen de beveiliging. De eindverantwoordelijkheid voor de veiligheid op luchthavens ligt bij de Minister van Justitie en Veiligheid (MJenV). Wat betreft het lokale gezag, ofwel de veiligheidsdriehoek waarin de Burgemeester en de Hoofdofficier van Justitie (HOvJ) zitting nemen, ligt de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de Openbare Orde en Veiligheid (OOV) bij de Burgemeester. Beveiligingstaken in het kader van de Strafrechtelijke handhaving vallen echter onder de verantwoordelijkheid van de Hoofdofficier. De Nationale Politie (NP) en/of de Koninklijke Marechaussee nemen als uitvoeringsinstantie ook zitting in de veiligheidsdriehoek.

In de lokale veiligheidsdriehoek worden besluiten genomen over de inzet van middelen en de te nemen maatregelen. De besluiten in de driehoek worden uitgevoerd door de aangewezen uitvoeringsinstantie. Op luchthavens betreft de aangewezen politieautoriteit de KMar. Hiernaast is de luchthavenexploitant, volgens wet- en regelgeving, verantwoordelijk voor het nemen van adequate beveiligingsmaatregelen op en rond de luchthaven.

Afgezien van de verantwoordelijkheden van de uitvoeringsinstanties en het lokale gezag zijn er enkele processen binnen de beveiliging die vallen onder het zogenoemde nationale belang. Deze processen, zoals de beveiliging van hoog risico vluchten naar bijvoorbeeld Israël of de Verenigde Staten of de controle van personeelsdoorgangen, vallen onder het gezag van de Nationaal Coördinator Terrorismedebestrijding en Veiligheid (NCTV). De NCTV is onderdeel van het Ministerie van JenV. Verder kan de NCTV optreden als bevoegd gezag bij opkomende incidenten. Zij gaan dan over de inzet van de KMar. In hoofdstuk 2 zal verder in worden gegaan op de verschillende betrokken partijen en de wet- en regelgeving.

1.2. Samenwerking

Het feit dat er verschillende verantwoordelijkheden bij verschillende partijen liggen, de gedeelde gezagsstructuur en het grote aantal actoren, in combinatie met het brede scala aan wet- en regelgeving, maakt dat de beveiliging op luchthavens een uitermate complex en dynamisch geheel is. Dit wordt bemoeilijkt doordat de verscheidene actoren, zowel publiek als privaat, eigen belangen en doelstellingen nastreven. Er kan dan ook worden gesproken over bestuurlijke drukte. Dit maakt dat zicht op de effectiviteit van de samenwerking in het algemeen en de coördinatie in het bijzonder simpelweg noodzakelijk is.

De vraag komt hierbij op welke wijze de samenwerking binnen de beveiliging op luchthavens in Nederland verloopt en of er ook een noodzaak is voor een 'need-to-share' mentaliteit. Inzicht in de wijze waarop deze samenwerking verloopt is derhalve belangrijk om mogelijke verbeterpunten te (h)erkennen.

1.3. Probleemstelling

Het doel van het onderzoek is verklaringen te vinden en aanbevelingen te doen voor succesvolle publiek private samenwerking binnen de beveiliging op luchthavens door de huidige samenwerking op de luchthavens Amsterdam Airport Schiphol en Rotterdam The Hague Airport in het licht te plaatsen van mogelijke succesfactoren vanuit relevante theorieën rondom samenwerking en governance, waarbij semi- gestructureerde interviews bij betrokken actoren als leidraad dienen.

Uit voorgaande volgt de volgende vraagstelling;

Wat is de netwerkeffectiviteit van de samenwerking tussen publieke en private organisaties die betrokken zijn bij de beveiliging op Nederlandse luchthavens, en hoe kan deze netwerkeffectiviteit worden verklaard?

Om deze vraagstelling te beantwoorden zijn de volgende centrale vragen en deelvragen opgesteld.

- I. *Wat zijn op basis van de literatuur verklarende succesfactoren voor succesvolle netwerksamenwerking in publiek private samenwerkingsverbanden?*
 - a. *Wat is succesvolle publiek private samenwerking?*
 - b. *Wat zijn op basis van het vooronderzoek en de relevante theorieën over netwerkgovernance de mogelijke verklarende succesfactoren?*
- II. *Hoe verhoudt de huidige samenwerking op de luchthaven Amsterdam Airport Schiphol zich tot de verklarende succesfactoren?*
 - a. *Hoe verloopt de samenwerking en welke partijen zijn hierbij betrokken?*
 - b. *Op welke wijze verhoudt de publiek private samenwerking binnen de beveiliging op de luchthaven AAS zich tot de genoemde succesfactoren?*
- III. *Hoe verhoudt de huidige samenwerking op de luchthaven Rotterdam The Hague Airport zich tot de verklarende succesfactoren?*
 - a. *Hoe verloopt de samenwerking en welke partijen zijn hierbij betrokken?*
 - b. *Op welke wijze verhoudt de publiek private samenwerking binnen de beveiliging op de luchthaven RTHA zich tot de genoemde succesfactoren?*
- IV. *Welke relevante succesfactoren zijn uit de vergelijking van de publiek private samenwerking op de twee luchthavens te distilleren en op welke wijze verklaren deze succesfactoren de netwerkeffectiviteit?*
 - a. *Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen de wijze waarop de samenwerking is vormgegeven?*
 - b. *Wat zijn de overeenkomsten tussen de relevante succesfactoren binnen de samenwerking op de twee luchthavens?*
 - c. *Wat zijn de verschillen tussen de relevante succesfactoren binnen de samenwerking op de twee luchthavens?*

1.4. Maatschappelijke relevantie

Het onderzoek draagt bij aan inzicht in mogelijke knel- en verbeterpunten in de samenwerking binnen de beveiliging op luchthavens. In beginsel kan dit leiden tot potentiële verbetering van de veiligheid op luchthavens. Het kan onduidelijkheden qua gezag en verantwoordelijkheden duiden en biedt mogelijkheid om de samenwerking op specifieke onderdelen te verbeteren. Ook kan de uitkomst van het onderzoek bijdragen aan het evalueren van de ingezette strategie binnen de samenwerking. Hiernaast kan kritisch worden bekeken hoe publieke gelden beter kunnen worden besteed.

In 2013 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie de Inspectie Veiligheid en Justitie gevraagd een aantal gesprekken te voeren met betrokken partijen binnen het stelsel van bewaking en beveiliging om zo de werkprocessen na te lopen. De Inspectie concludeerde dat de kern van het stelsel voldoet maar dat een veranderende samenleving maakt dat een voortdurende professionalisering van het stelsel in

overleg tussen alle betrokken partijen nodig blijft (NCTV, 2015; pg 4). Dit onderzoek draagt hier aan bij door mogelijke verbeterpunten te benoemen.

1.5. Wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek draagt bij aan het verrijken van de literatuur met betrekking tot samenwerking in complexe netwerken op verschillende gebieden. Ten eerste biedt het inzicht in de rollen die overheden innemen en draagt hierdoor bij aan het verbreden van bestaande kennis en inzichten uit de wetenschappelijke literatuur.

Autoriteiten op het gebied van netwerksamenwerking, Provan en Kenis (2007), stellen het volgende; *“There is still a considerable discrepancy between the acclamation and attention networks receive and the knowledge we have about the overall functioning of networks”* (Provan & Kenis, 2007: 229). Dit onderzoek beoogt de wijze waarop hedendaagse complexe netwerken functioneren inzichtelijk te maken. Het geeft diepte inzicht in de verschillende betrokken actoren en de wijze waarop zij samenwerken. Het draagt dan ook bij aan de lacune die er op dit gebied bestaat.

Popp, et al. (2013) geven tevens aan dat er noodzaak is voor vergelijkend onderzoek naar samenwerking. Dit onderzoek geeft hier inzicht in. Op basis van de literatuur is een mogelijke verklarende factor de machtsverhouding tussen actoren. Popp, et al. (2013) stellen dat dit een onderwerp is wat verder onderzoek benodigd. Doordat het onderzoek beoogt inzicht te geven in verklarende factoren voor succesvolle samenwerking, draagt het onderzoek bij aan het belichten van deze lacune.

Provan en Kenis (2007) behandelen verschillende vormen van governance, maar stellen dat het dient te worden gezien of deze stand houden in diepte onderzoeken. Dit onderzoek draagt hier aan bij. Verder zal binnen dit onderzoek de effectiviteit van netwerksamenwerking worden onderzocht binnen de context van probleemoplossend vermogen in mogelijke crisissituaties. Effectiviteit in dergelijke netwerken is niet vaak onderzocht (Raab, et al., 2015).

1.6. Leeswijzer

Dit onderzoek is opgebouwd uit een zestal hoofdstukken. Voorgaande betreft de inleiding. In hoofdstuk 2 wordt de relevante contextinformatie met betrekking tot de beveiliging op luchthavens beschreven. Na de context zal in hoofdstuk 3 een uiteenzetting worden gegeven van de relevante theoretische inzichten met betrekking tot publiek private samenwerking en collaboratief bestuur. Hoofdstuk 4 betreft de methodologische verantwoording waarin wordt ingegaan op de onderzoeksstrategie en methoden, de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek en de operationalisatie van het onderzoek. Hoofdstuk 5 is drieledig opgebouwd, waarbij eerst de bevindingen van de twee luchthavens afzonderlijk worden besproken, voordat er een vergelijkende analyse wordt gemaakt. Hoofdstuk 6 gaat in op de conclusie van het onderzoek, waarbij de aanbevelingen en reflectie worden behandeld.

2. Context

Zoals in de inleiding al werd gesteld kent de context van de beveiliging op luchthavens een complex web van afhankelijkheden, actoren en wet- en regelgeving. Kennis van deze wettelijke verplichtingen en verantwoordelijkheden kan cruciaal zijn in het verklaren van de houding en de positie van bepaalde actoren in het speelveld. In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op de bestuurlijke, politieke en juridische context van de beveiliging op de luchthavens Amsterdam Airport Schiphol en Rotterdam The Hague Airport en de betrokken actoren. Het globale overzicht geeft inzicht in de bestaande juridische kaders waarbinnen de beveiliging op luchthavens wordt uitgevoerd. Omwille van de relevantie zal er niet specifiek worden ingegaan op de inhoud van de wetten en/of verdragen.

2.1. Internationale organisaties en wet- en regelgeving

De beveiliging op luchthavens is geregeld in een set van internationale, Europese en nationale wet- en regelgeving en komt voort uit verdragen, wetten en regelingen. In deze wet- en regelgeving is omschreven bij welke actoren specifieke verantwoordelijkheden of plichten zijn belegd.

Op basis van EU-verordeningen worden de beveiligingsmaatregelen en wetgeving vanuit Brussel geïmplementeerd. In de verordeningen zijn onder andere basisnormen voor de beveiliging van de burgerluchtvaart opgenomen (NCTV, 2016). Op basis van artikel 10 van de EU-verordening is iedere Europese lidstaat formeel ertoe gehouden een nationaal programma voor de beveiliging van de burgerluchtvaart (NCASP) op te stellen, toe te passen en in stand te houden (Europees Parlement & Raad van de Europese Unie, 2008). In Nederland is dit vormgegeven in de Beveiliging Burgerluchtvaart (BBLV).

In de BBLV is, naast de eerder genoemde internationale verdragen en EU wet- en regelgeving, ook nationale wet- en regelgeving opgenomen. Zo is de beveiliging op luchthavens geregeld in onder andere onderdelen van de Luchtvaartwet, de Wet Luchtvaart, het Wetboek van Strafrecht, de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV), de Politiewet 2012 en de Wet Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus (WPBR). Specifieke inhoud van deze wet- en regelgeving en overige verordeningen zullen omwille de relevantie en omvang niet in dit onderzoek worden behandeld.

Naast de BBLV, waarin de beveiliging van de burgerluchtvaart is geregeld, zijn er nog andere processen waarin de beveiliging op luchthavens is geregeld. De handhaving van de openbare orde en veiligheid op (het grondgebied van) de luchthaven valt onder het gezag van de burgemeester van de gemeente waarin de luchthaven zich bevindt. Openbare Orde en Veiligheid betreft een groot scala aan uiteenlopende onderwerpen en daarop van toepassing zijnde wet- en regelgeving, zoals kindbescherming, cameratoezicht, vandalisme, de drank en horeca wet en andere delen van de politiewet.

Naast Openbare Orde en Veiligheid kan de beveiliging op luchthavens plaatsvinden in het kader van de Strafrechtelijke Handhaving van de Rechtsorde. De eindverantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is de Hoofdofficier van Justitie van het arrondissement waarin de luchthaven gelegen is. Onder de strafrechtelijke handhaving valt *“de daadwerkelijke voorkoming, de opsporing, de beëindiging, de vervolging en de berechting van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van beslissingen van de rechter of het openbaar ministerie”* (Politieacademie.nl, 2014).

2.2. Taken en verantwoordelijkheden

Zoals gesteld ontleen de betrokken partijen binnen de beveiliging burgerluchtvaart hun verantwoordelijkheden aan genoemde wet- en regelgeving. In het kader van dit onderzoek zullen de volgende actoren achtereenvolgens worden behandeld; de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Burgemeester, het Openbaar Ministerie (OM), de Luchthavenexploitant, de particuliere beveiligingspartij en de Nationale Politie (NP).

Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV)

De Minister van JenV is eindverantwoordelijk voor de beveiliging van de burgerluchtvaart. De NCTV is onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en is in 2012 opgericht. De directie richt zich op terrorismebestrijding, cyber security, nationale veiligheid en crisisbeheersing (NCTV.nl, N.D.). De NCTV bestaat uit 4 beleidsdirecties waaronder; de Directie Analyse en Strategie (DAS), de Directie Contraterrorisme (DCT), de Directie Cybersecurity (DCS) en de Directie Bewaking, Beveiliging Burgerluchtvaart (DB3).

Vanuit de Directie Bewaking, Beveiliging, Burgerluchtvaart (DB3) wordt alle relevante wet- en regelgeving op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart ontwikkeld, vastgesteld en gecoördineerd (NCTV, 2016). Zo houdt de DB3 toezicht op de BBLV en kan zij maatregelen treffen of aanwijzingen geven aan alle betrokken ketenpartners bij bijvoorbeeld onvoldoende navolging of verandering van de beveiligingswetgeving. Verder kan de NCTV gewenst en ongewenst advies uitbrengen betreffende beveiligingsvraagstukken.

De wettelijke verantwoordelijkheid uit zich in de volgende taken (bron: MVenJ, 2005: 1-2).

- a. *“Opstellen, coördineren van de invoering van en het handhaven van wet- en regelgeving op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart;*
- b. *vaststellen van een nationaal beveiligingsplan voor de burgerluchtvaart en toezicht houden op de uitvoering van dit plan;*
- c. *vaststellen en uitvoeren van een nationaal kwaliteitscontroleprogramma voor de beveiliging van de burgerluchtvaart;*
- d. *goedkeuren van en toezicht houden op de uitvoering van de beveiligingsplannen van exploitanten van luchtvaartterreinen en luchtvaartmaatschappijen;*
- e. *vaststellen van een nationaal trainingsprogramma voor de beveiliging van de burgerluchtvaart en toezicht houden op de uitvoering van dit plan;*
- f. *gezagmatig aansturen van de Koninklijke Marechaussee voor wat betreft haar beveiligings- en toezichttaken in het kader van de beveiliging van de burgerluchtvaart;*
- g. *continu afstemmen van de beveiligingsmaatregelen op de dreiging door middel van risicoanalyses;*
- h. *uitwisselen van informatie met andere landen en internationale organisaties zoals de ICAO, ECAC en de Europese Commissie, over de beveiligingsmaatregelen die in het kader van de burgerluchtvaart worden getroffen;*
- i. *opstellen en handhaven van beveiligingsvoorschriften voor zogenaamde kleine luchtvaartterreinen.”*

Op basis van punt f. is de NCTV de eindverantwoordelijke en het gezag over de KMar als het gaat om Beveiliging van de Burgerluchtvaart (BBLV). De KMar is op dit gebied de uitvoeringsorganisatie. Deze processen betreffen onder andere; de beveiliging van personeelsingangen, de beveiliging van

passagiersingangen, de passagierscheck en de afhandeling en beveiliging van bepaalde hoog risico vluchten (waaronder vluchten naar de Verenigde Staten of Israël). De processen zijn voornamelijk gericht op het tegengaan van terroristische aanslagen (Rijksoverheid, N.D.).

De Koninklijke Marechaussee (KMar)

De KMar is een politieorganisatie met militaire status en is een van de vier operationele commando's van het Ministerie van Defensie. De KMar heeft een viertal centrale taken; *“grensbewaking, toezicht op de Vreemdelingenwet, uitvoering van opdrachten in het kader van bewaken en beveiligen en de militaire en (internationale) politietaak”* (Veenendaal & Noll, 2018: 96).

De KMar heeft in de uitvoering van deze taken te maken met een gedeelde gezagsstructuur. Zo is de KMar de formele uitvoeringsinstantie onder het gezag van de Hoofdofficier van het Openbaar Ministerie (OM) als het gaat om taken in het kader van de Strafrechtelijke Handhaving. In het kader van de Openbare Orde en Veiligheid (OOV) valt de KMar onder directe verantwoordelijkheid van de Burgemeester. In het geval van terroristische misdrijven valt zij onder het gezag van de Minister van JenV. In het kader van BBLV staat de KMar onder het gezag van de NCTV. De KMar sluit aan bij de veiligheidsdriehoek, waar naast de KMar, de Burgemeester en de HOvJ van het desbetreffende arrondissement zitting nemen. De gedeelde gezagsstructuur maakt het takenpakket van de KMar divers en niet altijd even duidelijk.

Dit alles is geregeld in artikel 4 van de Politiewet 2012. De KMar is verantwoordelijk voor; *“de uitvoering van de politietaak op de luchthaven Schiphol en op de andere door Onze Minister en Onze Minister van Defensie aangewezen luchtvaartterreinen, alsmede de beveiliging van de burgerluchtvaart”* (Politiewet 2012, 2013: art. 4). Deze wettelijk aangewezen luchtvaartterreinen zijn, naast Schiphol, de luchthavens Eelde, Lelystad, Maastricht, Eindhoven en Rotterdam The Hague (Rijksoverheid, N.D.).

Burgemeester / Afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) Gemeente

De Burgemeester is het bevoegd gezag op het gehele luchthaventerrein wat betreft de handhaving van de openbare orde en veiligheid. De KMar voert op de luchthaven taken op het gebied van openbare orde en veiligheid uit onder direct gezag van de Burgemeester. De burgemeester besluit, in samenspraak met de KMar, over de inzetcapaciteit op de luchthaven in zijn of haar gemeente. Hiernaast draagt de burgemeester verantwoordelijkheid voor alle andere openbare orde en veiligheidszaken in diens gemeente. Dit gebeurt in de Directie Openbare Orde en Veiligheid. Op gebieden waar de KMar niet de bevoegde uitvoeringsinstantie is, valt deze uitvoeringsverantwoordelijkheid bij de Nationale Politie.

De Hoofdofficier van Justitie (HOvJ) / het Openbaar Ministerie (OM)

Het OM draagt verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, en houdt zich bezig met opsporing en vervolging van strafbare feiten en de uitvoering van strafvonnissen (OM, N.D.). De Hoofdofficier van Justitie vormt samen met de burgemeester het bevoegd lokaal gezag, en neemt zitting in de lokale veiligheidsdriehoek. De HOvJ gaat over inzet met betrekking tot strafrechtelijke handhaving en draagt hier eindverantwoordelijkheid voor. Ook bij calamiteiten met strafrechtelijk oogmerk, zoals een terroristische aanslag, heeft de HOvJ de eindverantwoordelijkheid.

Nationale Politie (NP)

De KMar heeft de formele politietaak op de luchthavens, op alle gebieden buiten de luchthaven (waar de KMar niet de aangewezen politieautoriteit is) ligt deze uitvoeringsbevoegdheid bij de Nationale Politie. Ook de NP valt onder het gezag van de burgemeester of de HOvJ van het desbetreffende arrondissement. In het kader van de beveiliging van de luchtvaart heeft de NP geen directe verantwoordelijkheden of bevoegdheden. De NP is echter in de ring rondom de luchthaven de aangewezen autoriteit. Bij calamiteiten op een luchthaven, denk aan een terroristische aanslag, dienen ook transportwegen en knooppunten zoals treinstations te worden beveiligd. Dit gebeurt dan door de NP onder gezag van de burgemeester van de desbetreffende gemeente. De NP kan desgevraagd wel bijstand leveren aan de KMar, wanneer zij bijvoorbeeld onvoldoende capaciteit hebben bij een incident.

Exploitant van luchthaventerrein

Niet alle verantwoordelijkheden met betrekking tot de beveiliging op luchthavens liggen bij publieke partijen. Zo is iedere luchthavenexploitant wettelijk verplicht voor het opstellen, toepassen en onderhouden van beveiligingsmaatregelen en programma's (NCTV, 2016). De NCTV of de KMar kunnen hier wel advies over uitbrengen. Hiernaast zijn luchthavenexploitanten wettelijk verantwoordelijk voor het toezien op en uitvoeren van veiligheidscontroles voorafgaand aan het boarden (art. 37 luchtvaartwet). Ter handhaving en uitvoering van het beveiligingsprogramma is de luchthavenexploitant verplicht om een particulier beveiligingsbedrijf in te schakelen.

2.3. Coördinatie

Het grote aantal actoren brengt de noodzaak tot coördinatie van de samenwerking met zich mee. Sinds 2003 ligt de coördinatie van het nationale beveiligingsbeleid op luchthavens binnen de Veiligheidscommissie voor de Burgerluchtvaart (NCTV, 2016). Deze veiligheidscommissie komt minimaal twee keer per jaar bijeen en doet aanbevelingen met betrekking tot het veiligheidsbeleid of brengt adviezen uit ter herziening daarvan aan het Kabinet en/of de regionale luchthavens. Hiernaast is de commissie belast met de coördinatie van luchtvaartbeveiligingsmaatregelen tussen de betrokken organisaties binnen de beveiliging (Ministerie van JenV, 2010a). De volgende deelnemers nemen zitting; NCTV, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Ministerie van Financiën (Douane), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), OM, KMar, vertegenwoordigers van de luchthavenexploitanten en de KLM. Het voorzitterschap is volgens de instellingsbeschikking belegd bij de NCTV.

Afgezien van de nationale veiligheidscommissie zijn er afzonderlijke beveiligingscommissies ingesteld per luchthaven. Deze commissies zien toe op het coördineren van de samenwerking en het nemen van maatregelen ten behoeve van de beveiliging op de luchthavens en brengen advies uit aan de nationale veiligheidscommissie. Naast de beveiligingscommissie op Amsterdam Airport Schiphol (AAS) is sinds 2006 het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS) ingesteld. Hierin nemen vertegenwoordigers van zowel publieke als private organisaties zitting. Het voorzitterschap is belegd bij de NCTV en Amsterdam Airport Schiphol (AAS). Het BPVS richt zich op het gezamenlijk aanlopen van beveiligingsvraagstukken, waarbij de vraagstukken in verschillende werkgroepen worden uitgewerkt.

2.4. De casussen in het kort

Met ruim 479.000 vliegbewegingen en 68,5 miljoen passagiers per jaar (meetjaar 2017), is Amsterdam Airport Schiphol qua omvang veruit de grootste luchthaven binnen Nederland (Schiphol Group, 2018).

De luchthaven is gelegen in de gemeente Haarlemmermeer en is goed voor zo'n 1,5 miljard euro omzet per jaar (Schiphol Group, 2018). Na Parijs (Charles de Gaulle) en London Heathrow is AAS de grootste luchthaven van Europa. Op het terrein zijn ruim 800 bedrijven gevestigd, die ruim 94.100 fte aan werkgelegenheid opleveren (Boerman, 2016). Er zijn vier private beveiligingspartijen actief op Schiphol, namelijk G4S, I-SEC, Procheck International en Securitas. I-SEC is de grootste partij qua omvang.

Rotterdam The Hague Airport is met 1,8 miljoen passagiers per jaar, de op drie na grootste luchthaven van Nederland (Schiphol Group, 2018). De Schiphol Group is tevens eigenaar van RTHA. De luchthaven is gelegen in de Gemeente Rotterdam. De grootste haven van Europa, Europoort, ligt tevens in de regio Rotterdam. In hoofdstuk 4 (methodologie) zal de keuze voor de twee casussen nader worden toegelicht.

3. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk zal ingaan op de eerste centrale vraag; “*Wat zijn op basis van de literatuur verklarende succesfactoren voor succesvolle netwerksamenwerking in publiek private samenwerking?*”. Om hier antwoord op te kunnen geven, dienen de centrale theoretische aspecten te worden verduidelijkt.

Er zal eerst worden ingegaan op de beschrijving van netwerken en Publiek Private Samenwerkingsverbanden en wat de effectiviteit van dergelijke netwerken inhoudt. Daarna volgt een uiteenzetting van mogelijke factoren die deze effectiviteit verklaren. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met het conceptueel model dat in dit onderzoek centraal zal staan.

3.1. Van government naar governance

De klassieke overheid die gekenmerkt werd als log apparaat omgeven door bureaucratie en regelgeving bleek niet in staat om grote maatschappelijke problematiek te adresseren. Met name de oliecrisis in de jaren '70 en de daarmee gepaard gaande economische crisis, plaatsten vraagtekens achter het functioneren van het openbaar bestuur (Bovens, et al., 2012). Onder de noemer van New Public Management (NPM) werd een meer bedrijfsmatige overheid nagestreefd, waarbij rendement, resultaatgerichtheid en kosteneffectiviteit centraal stonden. De overheid zou niet langer zelfstandig moeten roeien maar voornamelijk moeten sturen (Bovens, et al., 2012).

Het besef ontstond echter snel dat de overheid geen centraal aansturingslichaam was maar zelf onderdeel was van het netwerk. Waar voorheen de problematiek voornamelijk binnen overheidsinstellingen zelfstandig werd geadresseerd, kwam er noodzaak tot het vormen van horizontale samenwerkingsverbanden (Klijn, 2008). Hierbij werken verschillende private- en publieke organisaties samen, waarbij de hiërarchische relaties minder of niet aanwezig zijn (Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn & Koppenjan, 2016). De bijkomende complexiteit van de problematiek en de interacties in deze netwerken maakte dat er op een andere manier moest worden gestuurd; government maakte plaats voor governance (Bekkers, 2012; Bovens, et al., 2012).

3.2. Netwerken en Publiek Private Samenwerking

Netwerken ontwikkelen zich rondom (maatschappelijke) problemen. De wijze waarop problemen zich manifesteren heeft grote invloed op de wijze waarop deze dienen te worden geadresseerd. Problematiek met hoge mate van consensus van de probleemdefinitie en de mogelijke oplossing is relatief makkelijker te adresseren dan zogenoemde *wicked problems*, waarbij dit afwezig is (Klijn & Koppenjan, 2016; Head & Alford, 2013).

Wicked problems zijn typerend voor onze huidige samenleving, denk bijvoorbeeld aan de klimaatverandering of terrorismebestrijding. Niet alleen is het aantal arena's waarbinnen de problematiek wordt geadresseerd toegenomen, ook is het aantal actoren wat zich met de problematiek bemoeit groot. Tezamen met de fragmentatie van schaarse middelen maakt de wederzijdse afhankelijkheid groot (Koppenjan & Klijn, 2004). De noodzaak voor sectoroverschrijdende samenwerking neemt hierdoor toe. Sectoroverschrijdende samenwerking is “*the linking or sharing of information, resources, activities, and capabilities by organizations in two or more sectors to achieve jointly an outcome that could not be achieved by organizations in one sector separately.*” (Bryson, et al., 2006: 44).

Samenwerking kan leiden tot *collaborative advantage*. Hierbij leidt het samenvoegen van middelen en kennis van verschillende organisaties tot synergie binnen het oplossen van een probleem en wordt de

legitimiteit van het handelen en de effectiviteit van de uitvoering vergroot (Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Kenis, 2007; Popp, et al., 2013).

3.2.1. Netwerken

Sector overschrijdende samenwerking is slechts één van de vele noemers waaronder de term netwerk wordt geschaard. Met benamingen als *“strategic alliances, inter-organizational relationships, coalitions, cooperative arrangements, or collaborative agreements”* wordt ongeveer hetzelfde fenomeen aangeduid (Popp, et al. 2013: 16). Door anderen wordt het omschreven als *partnerships* (Skelcher, et al., 2005). Naast de verschillende benamingen is ook de definitie aan discussie onderhevig.

“A network is a set of actors connected by a set of ties.” (Borgatti & Foster, 2003: 992).

Hoewel summier, raakt de definitie aan een centraal aspect dat in vrijwel alle definities van netwerken terugkomt namelijk, onderlinge verbondenheid tussen actoren door bepaalde afhankelijkheden. Provan, et al. (2007) vullen op de afhankelijkheden aan dat een netwerk uit een groep van drie of meer autonome organisaties bestaat die een (gemeenschappelijk) doel nastreven, waarbinnen de relaties non-hiërarchisch zijn.

De wederzijdse afhankelijkheid maakt dat geen enkele actor in staat is om een probleemdefinitie op te leggen aan anderen of een bindende beslissing te nemen voor het gehele netwerk. Iedere actor heeft hierbij een eigen agenda en streeft eigen doelstellingen na (Klijn & Edelenbos, 2012: 631; Klijn & Koppenjan, 2012; Klijn & Koppenjan, 2016: 10-11).

Bekkers (2012) hanteert onder de noemer beleidsnetwerk grotendeels dezelfde definitie als Provan, et al., maar benadrukt dat de samenwerking specifiek gericht kan zijn op een *“beleidsprobleem of beleidsprogramma of [...] bepaalde clusters van beleidsinstrumenten”* (Bekkers, 2012: 100). Deze definitie komt in grote lijnen overeen met de definiëring van governance netwerken van Klijn en Koppenjan (2012: 5) *“more or less stable patterns of social relationships (interactions, cognitions and rules) between mutually dependent (public, semi-public and/or private) actors, that arise and build up around complex policy issues or policy programs. Governance then refers to the interaction processes that take place within those networks.”* (Klijn & Koppenjan, 2012: 5). De definiëring van Klijn en Koppenjan raakt aan een belangrijk punt, namelijk dat de samenwerking tussen zowel publieke als private partijen plaatsvindt. Zeker binnen de beveiliging op luchthavens gaat dit op. Onder de noemer Publiek Private Samenwerking worden dergelijke netwerken aangeduid. In dit onderzoek zal er met beide begrippen derhalve hetzelfde worden aangeduid.

3.2.2. Publiek Private Samenwerkingsverbanden

Samenwerking tussen publieke en private partijen is niet nieuw, maar is de laatste tijd ontpopt tot een gewenst sturingsmodel in de aanpak van complexe problematiek (Börzel & Risse, 2002; Hueskes, et al., 2016; Klijn & Koppenjan, 2016). Zoals de naam al stelt werken binnen PPS publieke en private partijen samen om complexe problematiek aan te pakken. Door de sterke kanten van de private en publieke sector te combineren, wordt verondersteld dit effectiever en efficiënter te doen (Klijn & Van Twist, 2007; Rosenau, 1999). Hiernaast leidt het tot risicospreiding, verhogen van de kwaliteit en het bundelen van middelen ten behoeve van het algemene doel (Martin & Halachmi, 2012).

De nadruk op de publiek private samenwerking brengt een fundamentele verdeling met zich mee. Aan iedere sector liggen namelijk unieke waarden ten grondslag. Waar de overheid zich richt op publiek belang, solidariteit, openheid en transparantie, stabiliteit en continuïteit, richt de private sector zich op

winstgevendheid, effectiviteit en efficiency. Hoewel ze veel overlappen zorgen de verschillende domeinen voor frictie (Rosenau, 1999). Sommige auteurs stellen zelfs dat de samenwerking tussen beide partijen, door dit fundamentele verschil, gedoemd is te mislukken (Smit & Van Thiel, 2002). Het verschil in waarde assumpties maakt ook dat er verschillend wordt gekeken naar de effectiviteit van de samenwerking (Klijn & Van Twist, 2007). Anderen stellen dat juist door de sterke kanten van de private en publieke sector te combineren, samenwerking zal leiden tot meer efficiëntie en effectiviteit binnen de oplossing van een probleem (Klijn & Van Twist, 2007; Rosenau, 1999). Klijn en Teisman (2003) omschrijven PPS als volgt;

“More or less sustainable co-operation between public and private actors with a durable character in which actors develop mutual products and/or services and in which risks, costs and benefits are shared” (2003: 137)

Verschillende auteurs benoemen hierbij dat het gaat om een los verbonden organisatie (Jaffee, 2008; Jones, et al., 2010; Van Waarden, 1992). Smit en Van Thiel spreken van PPS wanneer *“er sprake is van georganiseerde samenwerking tussen één of meerdere overheden en één of meerdere private partijen, om een bepaalde overeengekomen doelstelling te bereiken. Alhoewel wordt samengewerkt, behouden de partijen hun eigen identiteit en doelstellingen”* (2002: 9).

In de literatuur is er een tweedeling te vinden binnen de vorm die publiek private samenwerking aanneemt. De eerste, de klassieke, benadering betreft een contractarrangement, waarbij een private partij opdrachtnemer is van een door een publieke partij uitgegeven opdracht (Klijn & Van Twist, 2007). Denk hierbij aan de aanbesteding in de wegenbouw. De tweede vorm is het zogenoemde partnerschap arrangement. Hierbij is de samenwerking gericht op *“gezamenlijke besluitvorming in een gezamenlijk proces van probleem- en oplossingsspecificatie, waarbij verbinding van ambities en doelen, goede regels voor interactie, procesmanagement en commitment zorgen voor succesvolle samenwerking.”* (Klijn & Van Twist, 2007: 157).

Waar contractvormen zich beter lenen voor relatief makkelijke of goed te monitoren projecten, lenen partnerschap arrangementen zich beter voor complexe projecten met veel actoren (Klijn & Van Twist, 2007). Contractvormen aangaan bij complexe problematiek met veel actoren zal niet werken. In het kader van dit onderzoek zal er dan ook worden uitgegaan van samenwerking op basis van partnerschap.

De voorgaande definities bevatten veel overeenkomsten, waaronder het bestaan van non-hiërarchische relaties, wederzijdse afhankelijkheid en het nastreven van een gemeenschappelijk doel. Met het oog op de complexe samenwerking binnen de beveiliging op luchthavens zullen deze factoren dan ook worden meegenomen. Op basis van voorgaande definities over netwerken en partnerschap arrangementen zal in dit onderzoek de volgende definitie voor zowel netwerken als publiek private samenwerkingsverbanden worden gehanteerd;

Een los-verbonden samenwerkingsverband waarin drie of meer wederzijds afhankelijke doch autonome actoren uit zowel de private- als publieke sector, op non hiërarchische wijze zich committeren aan het gezamenlijk oplossen van complexe problematiek en het nastreven van een gemeenschappelijk doel, waarbij iedere actor haar eigen strategie hanteert en de middelen en macht onevenredig zijn verdeeld.

3.3. Effectieve samenwerking

Het verschil in waarde assumpties tussen publieke en private partijen maakt dat er verschillend wordt gekeken naar de effectiviteit van samenwerking (Klijn en Van Twist, 2007). Voordat op mogelijke verklarende factoren van deze effectieve samenwerking kan worden ingegaan, dient de term effectieve samenwerking te worden verhelderd.

Vaak wordt effectiviteit aangeduid door de tevredenheid van belanghebbenden. Het feit is echter dat de belangen uiteenlopend zijn, waardoor er geen uniform beeld kan worden gegeven (Provan & Milward, 2001). Provan en Milward (2001) onderscheiden een drietal niveaus waarop netwerkeffectiviteit kan worden geanalyseerd, namelijk op het niveau van de deelnemende organisaties, het gemeenschapsniveau en het netwerkniveau. Het niveau waarop een netwerk wordt geanalyseerd heeft per definitie invloed op diegenen die zich binnen dat niveau bevinden. Grofweg bestaat ieder netwerk uit een drietal actoren. *Principals*, de opdrachtgevers, zijn actoren die het netwerk monitoren en de activiteiten erbinnen aansturen. *Agents*, ofwel opdrachtnemers, opereren in dit netwerk en produceren de diensten die de *clients*, ofwel klanten uiteindelijk afnemen (Provan & Milward, 2001).

Binnen het zogenoemde gemeenschapsniveau blijkt de netwerkeffectiviteit uit de bijdrage die het netwerk levert aan de omgeving of de gemeenschap. Netwerken moeten vanuit dit perspectief worden geëvalueerd naar de mate waarin de bijdrage die wordt geleverd niet zelfstandig behaald had kunnen worden (Provan & Milward, 2001). Het gaat hierbij voornamelijk over de beeldvorming, die heerst bij de stakeholders en het grote publiek, dat het probleem wordt opgelost of dat de aanleiding van het probleem wordt aangepakt. Door samen te werken wordt er een vertrouwensband en wederzijds begrip gecreëerd tussen partijen. De mate waarin dit plaatsvindt is derhalve een goede graadmeter voor de effectiviteit van een netwerk op gemeenschapsniveau.

Effectiviteit op netwerkniveau daarentegen, richt zich op de principals en agents binnen een netwerk, en beziet het netwerk als geheel. De mate waarin het netwerk groeit in deelnemers of het aantal diensten dat geleverd is door het netwerk vormen hierbij evaluatiecriteria. Effectiviteit op organisatieniveau richt zich juist op de individuele organisaties en de mate waarin iedere organisatie afzonderlijk toegevoegde waarde ervaart. Hierbij gaat het met name over kosten, toegang tot het netwerk of toegenomen legitimiteit (Provan & Milward, 2001).

De beveiliging van luchthavens, waar dit onderzoek zich op richt, is een erg abstract en complex geheel, laat staan dat de uitkomsten of kosten van het netwerk meetbaar zijn. Het centrale concept, veiligheid, kan simpelweg niet worden gemeten, anders dan het gevoel van veiligheid of de omvang van de criminaliteit. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de organisaties die zijn betrokken bij de veiligheid zich niet richten op het zo goed mogelijk leveren van deze veiligheid, maar juist op het beperken van de neveneffecten ervan. De agents binnen de beveiliging op luchthavens werken samen om zodoende de afbreukrisico's voor zowel het grote publiek als de opdrachtgevers te beperken. In dit onderzoek zal de netwerkeffectiviteit dan ook op basis van het gemeenschapsniveau worden geanalyseerd. De volgende definitie van effectiviteit van de samenwerking zal hierbij worden gehanteerd;

Een samenwerkingsverband is effectief wanneer er het gevoel bestaat dat de bijdrage die wordt geleverd niet door partijen afzonderlijk had kunnen worden bereikt, het gevoel bestaat dat de problematiek wordt geadresseerd en er een vertrouwensband en wederzijds begrip gaandeweg de samenwerking wordt gevormd.

3.4. Verklarende factoren

Effectiviteit van samenwerking is een wijs onderzocht fenomeen waar vanuit verschillende onderzoeksrichtingen verklaringen voor zijn gezocht. De grote omvang van aanwezige literatuur, uiteenlopende definities en diffuse benaderingen maakt dat er wellicht zelfs kan worden gesproken over een wildgroei aan theorie. Verscheidene auteurs hebben deze wildgroei gepoogd te kaderen, waaruit verschillende modellen zijn ontstaan. Enkele voorbeelden hiervan zijn Bryson, et al. (2006), Ansell en Gash (2007), Emerson, et al. (2012), Koppenjan en Klijn (2004), Agranoff en McGuire (2001), Cooper, Bryer & Meek (2006) of Leach (2006) (Emerson, et al., 2012).

Gezien de complexiteit van de samenwerking binnen de beveiliging op luchthavens is het belangrijk een breed scala aan mogelijke factoren te behandelen, om zo een gedegen beeld te krijgen van de samenwerking. De holistische benadering van de voorgenoemde modellen, maakt deze brede theoretische bril mogelijk. Gezien de vele factoren moet er echter wel een afweging worden gemaakt om de haalbaarheid en duidelijkheid van het onderzoek te waarborgen. Omwille van de omvang van dit onderzoek zal derhalve alleen kort worden ingegaan op de drie hieronder genoemde modellen.

Bryson, Crosby & Stone (2006)

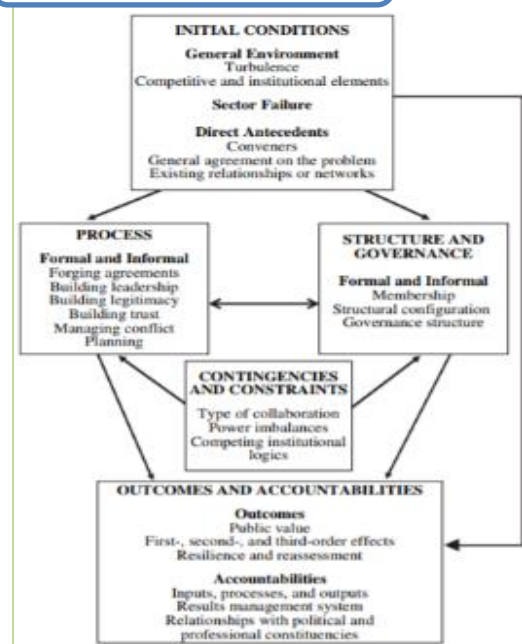
Bryson, et al., (2006) hebben een framework ontwikkeld waarbinnen een theoretisch overzicht wordt gegeven van mogelijke verklaringen voor het functioneren van samenwerking. Het is onderverdeeld in een vijftal dimensies waarbinnen de verklarende factoren te zoeken zijn, te weten *“initial conditions affecting the collaboration formation, process, structural and governance components, constraints and contingencies, outcomes, en accountability issues”* (Bryson, et al., 2006: 44).

In figuur 1 is het model opgenomen. Het model gaat uit van startcondities die directe invloed hebben op het samenwerkingsproces, de structuur van de samenwerking, de sturing hierbinnen en de uiteindelijke uitkomsten. Hierbinnen zijn de structuur en sturing van invloed op het samenwerkingsproces en visa versa. Onvoorziene omstandigheden en beperkingen hebben op beide dimensies invloed. Al met al leidt dit tot de uiteindelijke uitkomsten.

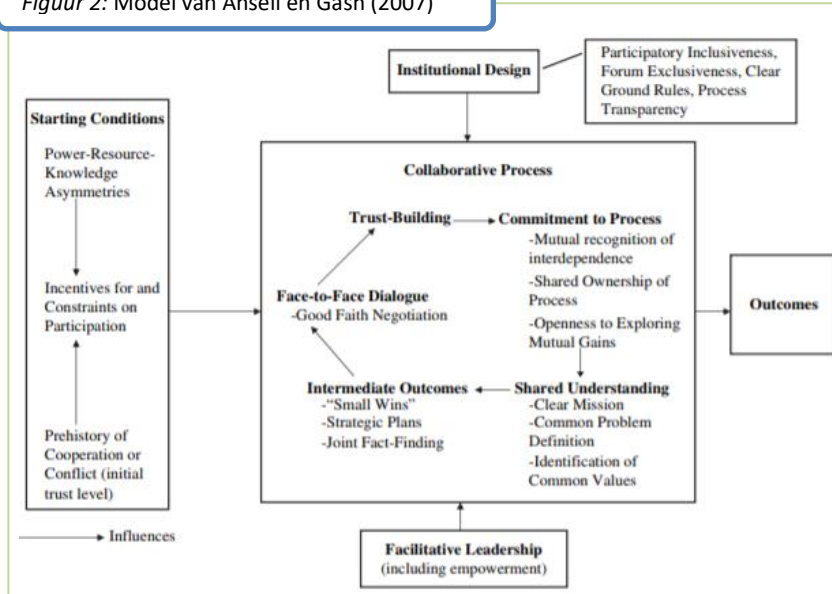
Ansell & Gash (2007)

Een veel gebruikt model is die van Ansell & Gash uit 2007. Op basis van bestaande literatuur is er een overzicht gevormd van kritieke variabelen die doorslaggevend zijn voor succesvolle samenwerking. Het gaat uit van een causaal verband waarbij vier variabelen centraal staan, namelijk; de startcondities, het institutioneel ontwerp, faciliterend leiderschap en het samenwerkingsproces.

Figuur 1: Model van Bryson, Crosby en Stone (2006)



Figuur 2: Model van Ansell en Gash (2007)



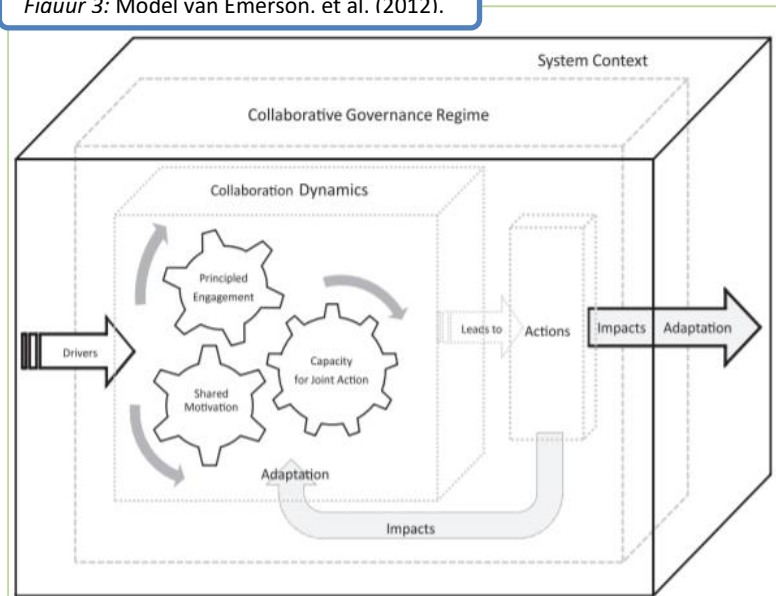
De vier variabelen bestaan uit enkele specifieke variabelen.

Het samenwerkingsproces bestaat zo uit een vijftal factoren, te weten; direct contact, vertrouwen, inzet, gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten. De interactie tussen de variabelen zorgen voor de uiteindelijke uitkomsten van het samenwerkingsproces. Het model is opgenomen in figuur 2.

Emerson, Nabatchi & Balogh (2012).

Emerson, et al. (2012) hebben een integraal model ontwikkeld waarbij samenwerking plaatsvindt in een zogenoemd *collaborative governance regime* (CGR) (Emerson, et al., 2012). Binnen dit CGR bepaalt de samenwerkingsdynamiek en de ondernomen acties de impact en de uiteindelijke uitkomsten. De CGR vindt plaats in de zogenoemde systeemcontext. Dit wordt gevormd door de politieke verhoudingen, de beschikbaarheid van middelen en andere contextuele invloeden. De

Fiauur 3: Model van Emerson. et al. (2012).



systemcontext heeft directe invloed op de CGR en visa versa. De systeemcontext brengt bepaalde drijfveren voort zoals onzekerheid, wederzijdse afhankelijkheid of leiderschap. Deze factoren stimuleren de drang naar samenwerking. Binnen de dynamiek van de samenwerking zijn drie factoren van belang, die elkaar als tandwielen aanjagen. De eerste betreft *principled engagement* en gaat over mate van overeenstemming rondom de probleemdefinitie, de mate van onderhandelingen en het gedeeld nemen van beslissingen rondom problemen. De tweede, *shared motivaton*, heeft betrekking op de mate van wederzijds vertrouwen, begrip, legitimiteit en inzet. Als derde is er de *capacity for joint action*, waarbij leiderschap, kennis en middelen doorslaggevend zijn (Emerson, et al, 2012).

Samenkomst van de aandrijvers, het samenwerkingsregime en de context van het systeem zorgt uiteindelijk voor ondernomen actie en uitkomsten. Samenwerking is in het model van Emerson, et al. ontworpen als iteratief proces, waarbij alle factoren wederzijdse invloed op elkaar hebben.

De drie modellen

De variabelen uit deze modellen kunnen mogelijk van invloed zijn op de effectiviteit van de samenwerking binnen de beveiliging op luchthavens. Wanneer de modellen naast elkaar worden gelegd kunnen enkele opvallende constatering worden gedaan. Afgezien van het feit dat vele factoren onder verscheidene noemers worden ondergebracht binnen de modellen, komen vrijwel alle factoren binnen ieder model terug. Bovendien worden dezelfde aspecten binnen verschillende variabelen benoemd. Zo wordt vertrouwen onder zowel het samenwerkingsproces als het faciliterend leiderschap benoemd. Er moet derhalve een duidelijke afbakening worden gemaakt.

Hiernaast wordt snel duidelijk dat het model van Ansell en Gash en Bryson, et al. meer lineair is vormgegeven dan het model van Emerson, et al., wat een meer iteratief karakter heeft. Hoewel het iteratieve karakter mogelijk beter de complexiteit in beeld brengt komt dit de meetbaarheid en duidelijkheid binnen de analyse niet ten goede. Binnen dit onderzoek zal de samenwerking dan ook als lineair proces worden beschouwd, waarbij het model van Ansell en Gash leidend zal zijn.

3.4.1. Startcondities van de samenwerking

Alle eerder genoemde modellen onderstrepen dat de beginsituatie van een samenwerkingsverband doorslaggevend is binnen het latere samenwerkingsproces.

“Conditions present at the outset of collaboration can either facilitate or discourage cooperation among stakeholders and between agencies and stakeholders” (Ansell & Gash, 2007; 550).

Volgens Ansell & Gash (2007) bestaan deze startcondities uit een drietal categorieën; onbalans in macht of beschikbare middelen, beweegredenen en de voorgeschiedenis tussen de actoren. Het model van Emerson, et al. (2012) spreken niet over startcondities, maar na bestudering van het model blijkt dat veel dezelfde factoren onder of de systeemcontext of onder de samenwerkingsdynamiek worden geschaard. Ook Bryson, et al., (2006) behandelen verschillende startcondities die overeenkomstig zijn met die van Ansell en Gash. Hoewel ze afzonderlijk worden benoemd zijn de startcondities onlosmakelijk verbonden en is er sprake van wederzijdse beïnvloeding.

Balans macht en middelen

Samenwerking wordt veelal gezocht door de combinatie van schaarse middelen en een competitieve omgeving (Emerson, et al., 2012). Door samenwerking kan de afhankelijkheid van middelen worden verminderd (Bryson, et al., 2006; Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Kenis, 2007). De ene organisatie heeft simpelweg beschikking tot meer of betere middelen dan de andere (Ansell & Gash, 2007). Binnen iedere samenwerking is wel een onbalans in middelen en macht. Deze middelen betreffen niet alleen financiële middelen maar ook kennis, capaciteit of tijd (Ansell & Gash, 2007). Wanneer het verschil te groot is of een zwakkere actor niet in staat is deze middelen te verwerven, kan dit leiden tot manipulatie door de sterkere actor. Dit kan uiteindelijk leiden tot wantrouwen of zwakke input bij de zwakkere actor. Het verschil kan derhalve een doorslaggevende rol zijn binnen de samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Het is niet verwonderlijk dat machtsverhoudingen en middelen binnen het model van Bryson, et al. (2006) als omstandigheid of mogelijke beperking van participatie wordt gezien.

Er moet binnen de samenwerking actief worden gestuurd om iedere actor in staat te stellen te participeren (Ansell & Gash, 2007). Emerson, et al. (2012) benoemen de balans in middelen en macht als onderdeel van de samenwerkingsdynamiek. Dit is geen opmerkelijke keuze. In de praktijk is er geen duidelijk begin of eindpunt van samenwerking maar is het een continu veranderende omgeving waarin de balans tussen actoren wat betreft macht en middelen kan verschuiven zonder dat de samenwerking een “nieuwe” start krijgt.

In dit onderzoek zal de onbalans in macht en middelen als volgt worden gedefinieerd;

Situatie waarbij kennis, financiële middelen, verantwoordelijkheden en gezag ongelijk zijn verdeeld over de betrokken partijen waardoor actoren beperkt kunnen participeren in een samenwerkingsverband.

Beweegredenen van participatie

Binnen de competitieve omgeving nemen actoren om verschillende redenen deel aan een samenwerkingsverband. Onvoldoende middelen of het niet zelfstandig kunnen adresseren van een probleem zijn enkele voorbeelden hiervan (Ansell & Gash, 2007; Koppenjan & Klijn, 2004). Marktfalen en onzekerheid zijn andere prikkels (Bryson, et al. 2006; Emerson, et al., 2012). Ook het gevoel van verbondenheid en wederzijdse afhankelijkheid met andere actoren is een beweegreden om te participeren. Zelfs wanneer een actor zelfstandig een doel kan bereiken, maar zich nauw verbonden voelt met het netwerk, kan de actor voor participatie kiezen (Ansell & Gash, 2007). Ook wanneer er grote rivaliteit bestaat, kan samenwerking bestaan met name doordat actoren niet willen worden achtergesteld bij anderen (Ansell & Gash, 2007).

De wederzijdse afhankelijkheid komt vaak naar voren doordat er zich bepaalde incidenten voordoen, waarbij deze afhankelijkheid duidelijk wordt. Dit maakt dat een crisis of plotseling opkomend probleem kan dienen als ‘*window of opportunity*’ waarbinnen samenwerking kan floreren (Emerson, et al. 2012). De noodzaak van wederzijdse afhankelijkheid vormt een lastig te meten begrip, de aanwezigheid van incidenten biedt derhalve een oplossing. Derhalve zal de volgende definitie van de beweegredenen voor participatie in dit onderzoek worden gehanteerd;

Een veranderende situatie, opkomend incident of opkomend probleem welke maakt dat bepaalde actoren deelnemen aan een samenwerkingsverband.

Voorgeschiedenis

De verwachtingen van actoren worden vanzelfsprekend deels gevormd door de voorgeschiedenis van de actoren (Ansell & Gash, 2007). De achtergrond van actoren en de ervaringen met eerdere samenwerking kunnen voor zowel positieve als negatieve impuls zorgen (Bryson, et al., 2006; Klijn & Koppenjan, 2016; Popp, et al., 2013). Vertrouwen speelt hierbinnen een grote rol. De volgende definitie van voorgeschiedenis zal worden gehanteerd:

Onder voorgeschiedenis worden de ervaringen met eerdere samenwerking of partners verstaan waarbij het gevoel dat de wensen en belangen van de actoren wordt gerespecteerd en behartigd een grote rol speelt.

Gezien de verschillende factoren binnen de startcondities, zal de volgende definitie binnen dit onderzoek centraal staan;

De startcondities binnen een publiek privaat samenwerkingsverband zijn een samenspel van de voorgeschiedenis tussen betrokken actoren, de mate van aanwezige beweegredenen om te participeren en de mate van balans tussen macht en middelen tussen betrokken partijen.

Op basis van de voorgaande theorie en het model van Ansell en Gash kan er worden verondersteld dat de mate van aanwezigheid van startcondities een positief effect heeft op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces.

Hypothese 1: De mate van aanwezigheid van startcondities heeft een positief effect op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces.

3.4.2. Effectiviteit van het samenwerkingsproces

Binnen ieder model neemt het samenwerkingsproces een centrale positie in. Ansell en Gash stellen dat het samenwerkingsproces bestaat uit een vijftal deelvariabelen, het opbouwen van vertrouwen, toewijding aan het proces, gedeeld begrip, tussentijdse uitkomsten en directe dialoog. Samenhang van deze variabelen bepaalt de effectiviteit van het samenwerkingsproces.

Zoals gesteld worden verschillende variabelen meerdere keren in het model benoemd wat ambiguïteit kan veroorzaken. Zo wordt vertrouwen deels behandeld onder de startcondities. Ook hebben bepaalde factoren die door Ansell en Gash onder het samenwerkingsproces worden genoemd, raakvlak met de eerder genoemde facetten die bepalend zijn voor de effectiviteit van het netwerk (zie: 3.3.). Toename van het gedeeld begrip is zo al meegenomen binnen dit onderzoek. Tussentijdse uitkomsten zijn niet eerder benoemd. Aangezien er in dit onderzoek geen aandacht zal worden besteed aan inhoudelijke processen of werkzaamheden, zullen tussentijdse uitkomsten niet worden meegenomen. Alleen de toewijding aan het proces en het aangaan van directe dialoog zijn niet eerder genoemd. Wanneer deze factoren in het licht wordt geplaatst van de aanbevelingen uit de Belgische onderzoekscommissie, kunnen deze wel bepalend zijn voor de samenwerking. Derhalve zal het samenwerkingsproces in dit onderzoek bestaan uit twee factoren, namelijk de aanwezigheid van open en directe dialoog en de mate van toewijding aan het proces.

Directe dialoog

Ieder model veronderstelt dat directe dialoog tussen netwerkpartners cruciaal is binnen samenwerking. *“The “thick communication” allowed by direct dialogue is necessary for stakeholders to identify opportunities for mutual gain”* (Ansell & Gash, 2007: 558). Naast dat het dient als onderhandelingsmiddel biedt het de mogelijkheid om barrières te verhelpen, stereotypes te doorbreken en gemeenschappelijke doelen te vinden (Ansell & Gash, 2007). Onder de noemer van principled engagement stellen Emerson, et al. (2007: 11) het volgende;

“Through principled engagement, people with differing content, relational, and identity goals work across their respective institutional, sectoral, or jurisdictional boundaries to solve problems, resolve conflicts, or create value”.

Hierdoor staat communicatie aan de basis van vertrouwensbanden, respect, gedeeld begrip en inzet (Ansell & Gash, 2007). Hoewel deliberatie, ofwel directe communicatie, als iets positiefs wordt gezien

kan het ook negatieve impact op de samenwerking hebben of verkeerde verwachtingen wekken bij betrokken actoren (Ansell & Gash, 2007; Emerson, et al., 2012). Het is derhalve van cruciaal belang dat er sprake is van openheid en transparantie binnen de communicatie (Popp, et al., 2013). Hoewel directe communicatie cruciaal is, is het bovendien niet voldoende om samenwerking te laten slagen. Emerson, et al. (2007) stellen zelfs dat directe dialoog niet altijd nodig is, bijvoorbeeld wanneer er geen conflicten zijn of er reeds gedeelde belangen bestaan.

Open directe dialoog zal in dit onderzoek als volgt worden gedefinieerd; *het actief aangaan van open en transparante structurele communicatie tussen alle betrokken partijen binnen een samenwerkingsverband, waarbij actoren eigen mening of visie delen.*

Aangezien er op basis van interpretatie lastig onderscheid kan worden gemaakt tussen het delen van een mening of visie en het actief aangaan van open en transparante communicatie, zal in dit onderzoek open en directe dialoog alleen worden bepaald aan de mate waarin de partijen actief de open dialoog aangaan.

Toewijding aan het proces

De toewijding van actoren in een samenwerkingsverband hangt nauw samen met de beweegreden om te participeren. Onder de noemer *principled engagement* worden in het model van Emerson, et al., verschillende variabelen benoemd die bijdragen aan deze toewijding. Hieronder vallen o.a. directe en open communicatie, vertrouwen, kennisdeling en betrokkenheid van alle benodigde partijen (Emerson, et al., 2012). Het model van Ansell & Gash verschilt hiervan en benoemt de toewijding aan het proces als aparte variabele. In kern wordt de toewijding door een drietal subvariabelen beïnvloed, te weten; erkenning van wederzijdse afhankelijkheid, gedeeld eigenaarschap van het proces en openheid in het nastreven van gedeeld belang (Ansell & Gash, 2007).

Toewijding gaat uit van bereidheid om deel te nemen aan het proces en om genomen besluiten op te volgen. Dit is zeker in het kader van vrijwillige deelname aan een samenwerking een heikel punt. Hoewel er voor partijen voordelen zitten aan samenwerking kunnen bijvoorbeeld belangentegenstellingen leiden tot onverwachte uitkomsten of acties, die niet volledig worden gesteund (Ansell & Gash, 2007). Er dient dan ook voldoende vertrouwen te zijn dat stakeholders ieders perspectieven en belangen respecteren (Ansell & Gash, 2007). Daarom moet er wel duidelijkheid over deze perspectieven en belangen zijn. Open en directe communicatie speelt wederom een rol (Emerson, et al., 2012).

Ook de wijze waarop partijen worden betrokken, heeft invloed op de toewijding van actoren in het proces. Emerson, et al. (2012) benoemen hierbij dat het van groot belang is de juiste spelers aan de tafel te krijgen. Maar deze aan tafel krijgen is niet voldoende, ze moeten daadwerkelijk betrokken worden. Ansell & Gash benoemen dit als *shared ownership of the proces*.

“Collaborative governance shifts “ownership” of decision making from the agency to the stakeholders acting collectively.” (Ansell & Gash, 2007: 559).

Hoe meer betrokken ze worden hoe toegewijder partijen zijn (Ansell & Gash, 2007). Doordat de betrokkenheid en toewijding van partners hoger is, zal het samenwerkingsproces robuuster en effectiever zijn (Emerson, et al., 2012). Emerson, et al., spreken hier zelfs van gedeelde toewijding. Deze gedeelde toewijding *“enables participants to cross the organizational, sectoral, and/or jurisdictional boundaries that previously separated them and commit to a shared path”* (Emerson, et al., 2012: 14).

Doordat ze mede verantwoordelijk worden neemt de toewijding toe, maar het brengt ook toename van eigenaarschap met zich mee. Private partijen worden deels eigenaar van (publieke) vraagstukken, waarbij waardenpluriformiteit een voet tussen de deur krijgt (Ansell & Gash, 2007). Dit kan de effectiviteit van de samenwerking verminderen. Om dit te voorkomen moeten heldere afspraken worden gemaakt en dient ieders autonomie te worden gewaarborgd.

Toewijding aan het proces kan derhalve worden omschreven als *mate van inzet van betrokken actoren binnen het samenwerkingsproces, waarbij zij wederzijdse afhankelijkheden erkennen, open zijn in het nastreven van het gedeelde belang en zich verantwoordelijk voelen voor de uitkomsten van de samenwerking.*

Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat wanneer een partij zich committeert aan het gedeelde belang, diegene zich ook eigenaar zal voelen van het proces. Om ambiguïteit te voorkomen zal er geen tweedeling worden gemaakt maar zal gedeeld eigenaarschap en gedeeld belang als één variabele worden onderzocht.

In het kort

Zoals gesteld zijn de overige deelvariabelen die Ansell en Gash benoemen binnen het samenwerkingsproces al geconceptualiseerd binnen overige verklarende factoren. In dit onderzoek zal het samenwerkingsproces derhalve slechts bestaan uit twee factoren. Zodoende wordt een effectief samenwerkingsproces als volgt omschreven; *een samenwerkingsproces waarin actoren actief met elkaar open en transparante communicatie aangaan waarbij iedere actor toewijding aan het samenwerkingsproces toont.* Hierbij dient duidelijk te zijn er specifiek wordt gewezen op de effectiviteit samenwerkingsproces als variabele en niet op de algehele netwerkeffectiviteit. De veronderstelling hierbij is dat de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces een positief effect heeft op de mate van netwerkeffectiviteit.

Hypothese 2: De mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces heeft een positief effect op de mate van netwerkeffectiviteit.

3.4.3. Procesmanagement als governance

Veelal wordt het coördineren of sturen in een netwerk aangeduid met de term governance. De rol en noodzaak van deze governance wordt breed gedeeld in de bestaande literatuur (Emerson, et al., 2012). Het is dan ook niet verwonderlijk dat alle drie de modellen governance vormen includeren, zij het onder verschillende noemers. Zo benoemen Ansell en Gash (2007) faciliterend leiderschap als additionele onafhankelijke variabele (Verschuren & Doorewaard, 2007). In het model van Emerson, et al. (2012) wordt leiderschap benoemd als aandrijver van de samenwerking. Aangezien het model van Emerson, et al., iteratief van aard is heeft leiderschap gedurende het gehele samenwerkingsproces een bepalende rol. Binnen het model van Bryson, et al. (2006) wordt het juist weer benoemd als onderdeel van het samenwerkingsproces.

Het feit dat netwerken niet per se beschikken over een centraal machtscentrum, maar bestaan uit autonome actoren die op non-hiërarchische wijze samenwerken, maakt dat de coördinatie binnen een netwerk belangrijk is (Van Waarden, 1992). In tegenstelling tot gebruik maken van hiërarchische titel of machtsmiddelen om doelstellingen te behalen betreft governance, of netwerkmanagement, een meer sociale aangelegenheid, waarbij wordt gestreefd naar het bereiken van gedeelde doelen. Directe controle over het proces wordt losgelaten en vervangen door beïnvloedingcapaciteiten, waarbij

continue onderhandelingen plaatsvinden over de allocatie van middelen (Guy & Pierre, 1999). Dit sociale proces betreft acties als;

“Enhancing the generation of new ideas, framing and consensus building. Initiating, facilitating, and guiding interaction processes between actors or the formation and restructuring of network arrangements for better coordination” (Klijn & Koppenjan, 2016: 37).

Bekkers (2012) stelt dan ook dat governance voortkomt uit het vervlechten van beleid en sturing.

“Within network literature, governance refers to the horizontal interactions by which various public and private actors at various levels of government coordinate their interdependencies in order to realize public policies and deliver public services. Governance refers to self-regulation of actors within networks; the ‘networking’ of these actors. However, governance is also used to refer to strategies of governments and nongovernmental organizations aimed at initiating, facilitating and mediating network processes, that is: network management.” (Klijn & Koppenjan, 2012: 8)

Waar Klijn & Koppenjan (2012) onderscheid maken tussen netwerkmanagement en netwerk governance stellen Bryson, et al. (2006) dat governance juist betrekking heeft op managementpraktijken. Zij stellen dat governance het coördineren en monitoren van samenwerking is (Bryson, et al. 2006). Provan en Kenis (2007) stellen juist weer dat governance zicht richt op het gebruikmaken van instituties en bestaande structuren om de allocatie van middelen te bewerkstelligen. Hiernaast dient governance gezamenlijk optreden te coördineren en te stimuleren (Popp, et al., 2013; Provan & Kenis, 2007).

Ansell en Gash (2007) gebruiken de benaming faciliterend leiderschap en leggen de nadruk op het samenbrengen van actoren en het stimuleren van onderlinge samenwerking. Bij een zogenoemde *steward of the proces*, ofwel procesopzichter, ligt de focus niet op het nemen van beslissingen, maar juist op het bevorderen en het bewaken van het onderlinge samenwerkingsproces (Emerson, et al., 2012; Ansell & Gash, 2007). Het is dan ook niet verwonderlijk dat Klijn en Van Twist (2007) en Popp, et al. (2013) governance typeren als procesmanagement.

De faciliterende leider of procesmanager is dus niet verantwoordelijk voor het nemen van beslissingen of het unilateraal uitzetten van een koers, maar fungeert als een aanjager (Emerson, et al., 2012). Hierbij dient directe en open communicatie tussen partijen te worden gestimuleerd of gefaciliteerd (Ansell & Gash, 2007). De procesmanager dient zich te richten op het samenbrengen en verbinden van alle benodigde actoren (Bryson, et al., 2006; Hueskes, et al., 2016; Klijn, 2010; Klijn & Koppenjan, 2016). Hierbij moet iedere actor in staat worden gesteld te participeren, ongeacht de achtergrond, middelen en macht waarover zij beschikken. Zij moeten niet alleen hiertoe in staat worden gesteld, ook moeten zij er van uit kunnen gaan dat hun belangen worden behartigd (Bryson, et al., 2006). Dit geldt met name voor minder machtige actoren (Ansell & Gash, 2007). De procesmanager kan hierin een faciliterende rol vervullen en dient als *honest broker*, oftewel betrouwbaar, te worden beschouwd (Ansell & Gash, 2006; Klijn & Koppenjan, 2016).

Verder uit faciliterend leiderschap zich in het mobiliseren en activeren van betrokken partners (Klijn & Van Twist, 2007). Het richt zich op het verbinden van ambities en het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen of visies (Klijn & Koppenjan, 2016; Klijn & Van Twist, 2007). Om dit

te bewerkstelligen dient wederzijds begrip en vertrouwen tussen partners te worden gestimuleerd en dient consensus te worden gezocht (Klijn & Koppenjan, 2016). Hierbij kan de procesmanager een beïnvloedende rol innemen (Guy & Pierre, 1999).

Hoewel de benamingen diffuus zijn kan er een rode lijn binnen de definiëring en de taken van een zogenoemde procesmanager worden herkend. Alle definities gaan - in tegenstelling tot hiërarchisch leiderschap - uit van een sociaal proces, waarbij het stimuleren van samenwerking en het nastreven van een gemeenschappelijk doel centraal staat. Dit sociale proces kenmerkt zich door het stimuleren van betrokkenheid of participatie, het initiëren of faciliteren van interactie en open en directe communicatie, het zoeken van verbinding tussen de actoren en het zoeken naar een gemeenschappelijk doel.

Derhalve zal de volgende definitie voor procesmanagement of netwerk governance worden gehanteerd;

Een sociaal proces waarbij samenwerking tussen publieke en private organisaties wordt gestimuleerd door het bevorderen van betrokkenheid of participatie van betrokken partijen en open en directe communicatie of interactie. Hierbij wordt continu gezocht naar verbinding tussen de betrokken partijen en wordt er gestreefd naar het formuleren van een gemeenschappelijk doel.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat procesmanagement niet per se bij één bepaald individu of organisatie hoeft te zijn belegd en dat het zelfs per situatie afhankelijk kan zijn welke factoren doorslaggevend of effectief zullen zijn.

Hypothese 3: De aanwezigheid van procesmanagement heeft een positief effect op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces

3.4.4. Sturingsvorm

Afgezien van de wijze waarop procesmanagement of netwerkmanagement plaatsvindt, veronderstellen Provan en Kenis (2007) dat de wijze waarop netwerksturing binnen een netwerk is vormgegeven invloed heeft op de effectiviteit van dat netwerk. Ze veronderstellen dat netwerksturing aan de hand van een tweetal dimensies kan worden gecategoriseerd. De wijze waarop een netwerk wordt aangestuurd vormt de eerste dimensie. Aan de ene zijde staan hierbij netwerken waarbij de betrokken actoren zelfstandig sturing geven aan het netwerk, waarbij zij in samenspraak met alle andere organisaties beslissingen nemen. Vandaar de benaming *shared governance*, ofwel gedeelde aansturing (Provan & Kenis, 2007). Aan het andere uiterste van het spectrum staat het zogenoemde *lead organisation governance*. Hierbij neemt één of enkele organisaties vanuit het netwerk het voortouw wat betreft sturing. Afgezien van sporadisch direct contact tussen organisaties, bijvoorbeeld betreffende operationele kwesties, neemt de leidende organisatie bepalende besluiten die het netwerk aangaan (Provan & Kenis, 2007).

De tweede dimensie wordt gevormd door het onderscheid tussen externe of interne aansturing. Bij zowel de leidende organisatie sturingsvorm als de gedeelde sturingsvorm is er sprake van interne aansturing. Hierbij nemen organisaties vanbinnen het netwerk deel aan de aansturing van het netwerk. Externe aansturing gaat daarentegen uit van een *Network Administrative Organization (NAO)*, vrij vertaald een netwerkbestuursorganisatie (Provan & Kenis, 2007). Deze kan door de deelnemende

organisaties in het leven zijn geroepen maar kan ook zijn opgelegd op basis van bijvoorbeeld wet- of regelgeving (Provan & Kenis, 2007).

Iedere sturingsvorm heeft gebreken en kwaliteiten en geen enkele is beter dan een ander. Dit is namelijk situatie en netwerkafhankelijk. Provan en Kenis (2007) stellen dat er op basis van een viertal indicatoren kan worden bepaald welke sturingsvorm het beste aansluit bij een bepaald netwerk. Hieruit kan worden afgeleid dat des te beter een sturingsvorm aansluit bij de dagelijkse praktijk, des te succesvoller het samenwerkingsverband zal zijn.

Hypothese 4: Hoe beter een sturingsvorm - op basis van de indicatoren van Provan en Kenis - aansluit bij een samenwerkingsverband, hoe effectiever het samenwerkingsproces is.

De vier indicatoren zijn achtereenvolgens; de mate van vertrouwen, het aantal deelnemers, de mate van doelconsensus en de mate waarin samenwerking in een netwerk noodzakelijk is.

Mate van vertrouwen

Vertrouwen neemt een centrale plaats in binnen de netwerkliteratuur, maar betreft een abstract en moeilijk definieerbaar begrip. Vaak wordt er gerefereerd naar het uitgaan van de goede intenties van een andere partij of het gevoel van betrouwbaarheid (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Ook het gevoel of de verwachting dat individuele belangen worden behartigd en gerespecteerd speelt een rol (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Verwachtingen van de acties van anderen vormen hierbij een belangrijk aspect, waarbij wantrouwen wordt gevormd door een *“negatieve verwachting richting de acties of intenties van een of meer andere actoren”* (vertaling van: Van de Walle & Six, 2013: 5). Om onduidelijkheid te voorkomen, zal er bij referentie naar vertrouwen worden uitgegaan van;

De positieve verwachting naar andere actoren dat eigen behoeften en belangen worden gerespecteerd en behartigd.

Provan en Kenis (2007) vullen hierbij aan dat het ook gaat om de dichtheid van vertrouwen, namelijk of het vertrouwen binnen het gehele netwerk wordt gedragen of dat het verschilt per organisatie. Hoewel de aanwezigheid van vertrouwen geen indicatie is voor een effectieve samenwerking, aangezien ook zonder vertrouwen doelen kunnen worden behaald, is het wel tekenend voor de dichtheid van een netwerk. Zo is het onwaarschijnlijk dat bij afwezigheid van vertrouwen gezamenlijke aansturing erg effectief zal zijn. Hierbij is een netwerkbestuursorganisatie of een leidende organisatie sturingsvorm toepasselijker doordat één enkele actor bepaalde beslissingen kan nemen en vertrouwenskwesaties een minder grote rol spelen (Provan & Kenis, 2007).

Aantal netwerkdeelnemers

Het aantal deelnemers van een netwerk is hiernaast bepalend voor de aansluiting van een sturingsvorm. Hoewel bij gedeelde sturing de controle volledig bij de betrokken partijen ligt, is dit niet altijd de gewenste of meest effectieve sturingsvorm. Des te groter het aantal actoren in een netwerk is, des te complexer gedeelde besluitvorming namelijk wordt. Provan en Kenis (2007) geven geen exacte aantallen, maar stellen dat gedeelde sturing zich beter leent voor netwerken bestaande uit minder dan zes actoren. Het inrichten van een netwerkbestuursorganisatie leent zich op zijn beurt weer het beste voor grotere aantallen actoren.

In dit onderzoek zal er worden vastgehouden aan de typering waarbij geldt dat gedeelde sturing het meest effectief is bij minder dan zes deelnemende actoren en dat in het geval van een grote hoeveelheid actoren een netwerkbestuursorganisatie de effectiefste aansturingsvorm is. Een grote hoeveelheid zal hierbij worden aangeduid als meer dan twaalf actoren. Een leidende organisatie leent zich het beste voor een gemiddelde hoeveelheid, waarbij het aantal actoren zich tussen de zes en twaalf begeeft.

Doel consensus

Doel consensus is een omvangrijk begrip met diverse benamingen. Benamingen als “*common mission, [...] common ground, [...] common purpose, [...] common aims, [...] common objectives, [...] shared vision, [...], clear goals, [...] clear and strategic direction or the alignment of core values*” geven deels de strekking weer (Ansell & Gash, 2007: 560). Ansell en Gash (2007) stellen dat gedeeld begrip een vorm van collaboratief leren is, waarbinnen communicatie essentieel is. Gedeelde doelstellingen en een heldere (gezamenlijke) visie dragen bij aan de toewijding en verwachting van partijen. Over deze doelstellingen en gezamenlijke visie of missie moet consensus worden bereikt, waarbij partijen openlijk en transparant moeten kunnen communiceren (Popp, et al., 2013). Ook dient de probleemdefinitie helder te zijn en moet deze breed gedragen worden (Klijn & Koppenjan, 2016).

Onder doelconsensus zal in dit onderzoek *een gedeelde doelstelling en heldere (gezamenlijke) visie* worden verstaan.

In de praktijk blijkt doelconsensus, o.a. door de waardenpluriformiteit en de achtergrond van verschillende partijen, echter een lastige opgave. Management of sturing op het vormen of krijgen van een gedeelde visie of doelstelling is noodzakelijk.

“Although high goal consensus is, obviously, an advantage in building network-level commitment, networks can still be quite effective with only moderate levels of goal consensus. The critical issue is how network relationships are governed” (Provan & Kenis, 2007: 240).

De sturingsvorm kan dan ook een doorslaggevende rol spelen. Bij hoge consensus zal gedeelde sturing zich het beste lenen. Iedere actor is dan in staat zelfstandig aan de slag te gaan. Wanneer dit niet het geval is en de mate van overeenstemming over doelen minder groot is, kan een leidende organisatie of een netwerkbestuursorganisatie uitkomst bieden. Het voordeel van een netwerkbestuursorganisatie is dat deze een mandaat heeft van de deelnemende actoren. Hoewel een leidende organisatie dit ook kan hebben, dient er te worden geborgd of erop te worden vertrouwd dat de leidende organisatie het algemeen belang nastreeft. De waarschijnlijkheid van hoge doelconsensus zal onder een leidende organisatie dan ook minder zijn (Provan & Kenis, 2007).

Noodzaak van het netwerk

Hoewel netwerken zich om verschillende redenen vormen, hebben ze allemaal gemeen dat doelen worden nagestreefd die anderzijds niet zelfstandig konden worden behaald. Hierbij speelt de mate van wederzijdse afhankelijkheid een grote rol. Wanneer samenwerking en afstemming noodzakelijk is voor het behalen van gemeenschappelijke doelstellingen en het netwerk hierin een cruciale rol vervult, ligt er een grotere rol bij de aansturing van het netwerk dan wanneer deze noodzaak minder is. Een leidende organisatie of netwerkbestuursorganisatie leent zich beter voor wanneer deze noodzaak hoog is aangezien deze organisaties kan aansturen en monitoren. Bij hoge noodzaak van het netwerk zal gedeelde sturing minder effectief zijn.

Aangezien de noodzaak van een netwerk lastig te meten is, is er voor gekozen dit in dit onderzoek achterwege te laten. Op basis van de drie overige deelvariabelen (mate van vertrouwen, het aantal deelnemers en de doelconsensus) kan het volgende schema worden opgesteld.

Tabel 1: Key predictors of effectiveness of network governance forms (Provan & Kenis, 2007)

Governance vorm	Vertrouwen	Aantal deelnemers	Doel consensus
Gedeelde sturing	Hoge mate	N<6	Hoog
Leidende organisatie	Lage mate, gecentraliseerd	6<N<12	Gemiddeld tot laag
Netwerkbestuursorganisatie	Gemiddeld, gemonitord door deelnemers	N>12	Gemiddeld tot hoog

Op basis van de duiding in tabel 1 zullen de volgende definities binnen dit onderzoek centraal staan.

Gedeelde sturing; Een samenwerkingsverband van minder dan zes actoren, waarbinnen de betrokken actoren zelfstandig sturing geven aan een netwerk, waarbij zij in samenspraak met alle andere organisaties beslissingen nemen op basis van een hoge mate van vertrouwen en hoge mate van doelconsensus.

Leidende organisatie; Een samenwerkingsverband bestaande uit zes à twaalf actoren, waarbinnen één (of enkele) organisatie(s) een centrale sturende, coördinerende of richtingbepalende rol binnen het netwerk inneemt, wat zich uit in een algemene lage mate van vertrouwen en gemiddeld tot lage doelconsensus.

Netwerkbestuursorganisatie; Een samenwerkingsverband met meer dan twaalf actoren, waarbij de netwerkpartners een centraal aansturend orgaan hebben aangewezen of opgericht die het netwerk aanstuurt en coördineert en de algemene richting van het netwerk bepaald. Dit uit zich in een gemiddelde mate van vertrouwen en gemiddeld tot hoge doelconsensus.

Wat hierbij nadrukkelijk dient te worden vermeld is dat geen van de drie governance types een superieure positie ten opzichte van een andere heeft. Elke vorm heeft sterktes en zwaktes waarbij de context bepaald welke vorm van governance het beste toepasbaar is (Provan & Kenis, 2007). Hier ligt dan ook een grote en belangrijke rol voor leiders of managers binnen het netwerk. *“If it is determined that a more formalized governance structure is what is needed for a particular network, then it is important that it be adequately resourced if its effectiveness is to be maximized.”* (Popp, et al. 2013: 39).

3.5. Conceptueel model en conclusie

Op basis van de relevante literatuur kunnen er vier variabelen worden onderscheiden die mogelijk van invloed zijn op de mate van netwerkeffectiviteit binnen een publiek privaat samenwerkingsverband. Deze vier variabelen zijn; de mate van aanwezigheid van startcondities, de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces, de mate van aanwezigheid van procesmanagement en de mate van aansluiting van de sturingsvorm. De uiteenzetting van deze variabelen heeft geleid tot de vier eerder genoemde hypothesen of veronderstellingen met betrekking tot de invloed op de algehele mate van netwerkeffectiviteit.

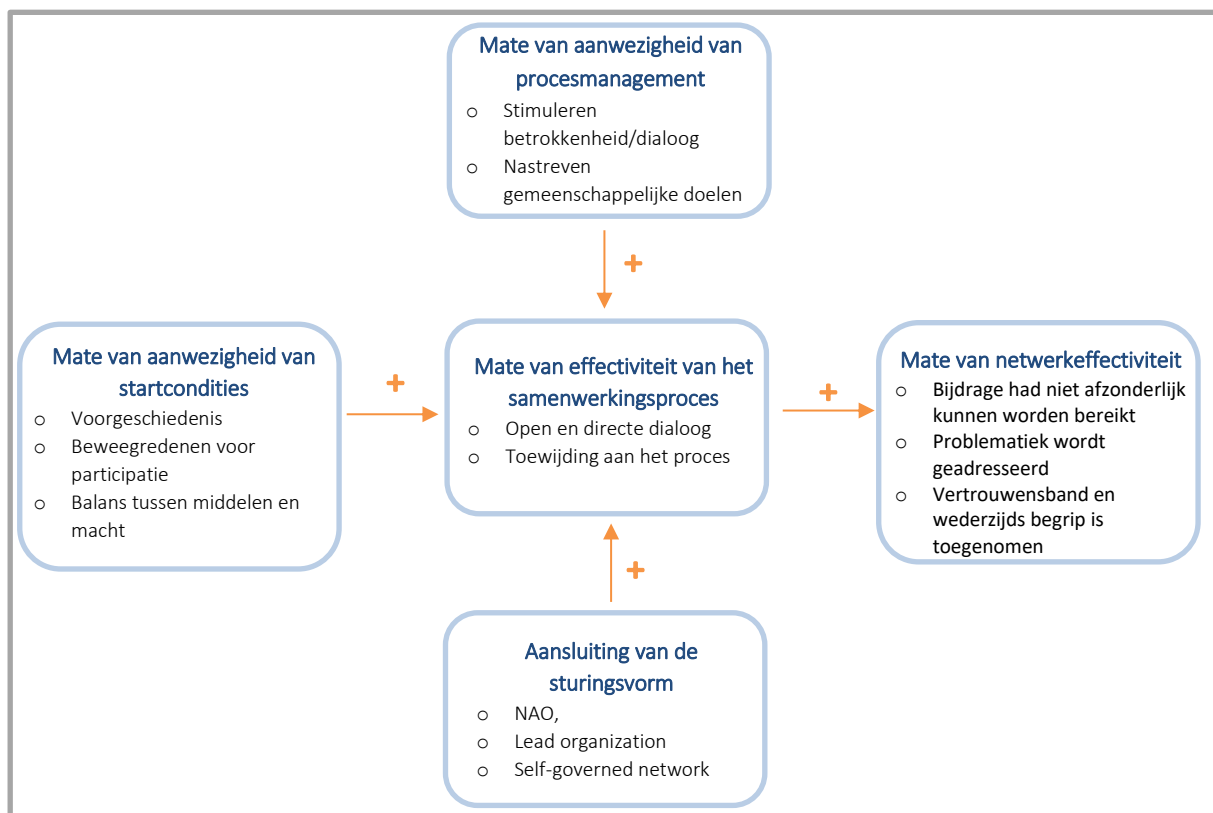
Hypothese 1: De mate van aanwezigheid van startcondities heeft een positief effect op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces.

Hypothese 2: De mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces heeft een positief effect op de mate van netwerkeffectiviteit.

Hypothese 3: De aanwezigheid van procesmanagement heeft een positief effect op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces

Hypothese 4: Hoe beter een sturingsvorm - op basis van de indicatoren van Provan en Kenis - aansluit bij een samenwerkingsverband, hoe effectiever het samenwerkingsproces is.

Op basis van de hypothesen is het volgende conceptueel model opgesteld, wat centraal zal staan in dit onderzoek.



4. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de wijze waarop dit onderzoek is vormgegeven. Ten eerste volgt een uiteenzetting van de onderzoeksmethode en strategie waarna de operationalisatie zal worden behandeld. Ten slot zal er worden ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

4.1. Onderzoeksstrategie en methoden

4.1.1. *Vergelijkende casestudy*

Het onderzoek zal worden vormgegeven als een vergelijkende casestudy waarbij twee luchthavens met elkaar worden vergeleken. Verschuren en Doorewaard (2007) stellen dat een casestudy wordt getypeerd door een smal domein, waarbinnen voornamelijk diepgang wordt verkregen op basis van kwalitatieve onderzoeksgegevens. Hierbij is een casestudy met name passend wanneer er belang wordt gehecht aan de achterliggende waarden en context van een onderzoeksobject (Baxter & Jack, 2008). Er wordt dan ook gesteld dat er in een casestudy meer waarde wordt gehecht aan kwaliteit boven kwantiteit (Hammersley & Gomm, 2000). Doordat met name de verklarende factoren - en de achterliggende waarden of visies van betrokken actoren op deze factoren - een belangrijke rol spelen in dit onderzoek, maakt dat dit type kwalitatief onderzoek bij uitstek geschikt is (Verschuren & Doorewaard, 2007). Door de vergelijking te maken, kan er bovendien zowel binnen als tussen de cases verklaringen worden gezocht en conclusies worden getrokken (Baxter & Jack, 2008).

Door twee luchthavens te vergelijken kan zowel een globaal beeld worden gegeven van de samenwerking binnen de beveiliging op luchthavens, als een gedetailleerde waarneming worden gedaan waaruit op basis van relevante theorieën verklarende succesfactoren kunnen worden geëxtraheerd. Dit gebeurt door de waargenomen overeenkomsten en verschillen te vergelijken. Tevens kan het mogelijke best practises aantonen.

De vergelijkende casestudy zal dan ook volgens de hiërarchische methode plaatsvinden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Hierbij worden eerst de casussen afzonderlijk onderzocht en zullen de afhankelijkheden per casus in beeld worden gebracht. Ook zal er worden bezien in welke mate de verschillende variabelen per casus aanwezig zijn. Dit zal per casus volgens een vaste indeling gebeuren. Na deze afzonderlijke benadering zal er een vergelijkende analyse worden gemaakt, waarbij de input van de twee casussen en de afhankelijkheidsrelaties daarbinnen met elkaar worden vergeleken. Vanuit de relevante theoretische inzichten zal er worden gepoogd gefundeerde uitspraken te doen over de verklarende factoren achter deze verschillen en overeenkomsten. De vergelijkende analyse zal dezelfde indeling volgen als de uiteenzetting binnen de afzonderlijke casussen, waardoor duidelijkheid en structuur wordt gewaarborgd.

4.1.2. *Methoden van dataverzameling*

De wijze van dataverzameling binnen dit onderzoek is drieledig. Het brononderzoek, literatuuronderzoek en de afname van semigestructureerde interviews maakt dat triangulatie is geborgd. Het brononderzoek betreft een uiteenzetting van verschillende door overheidsorganisaties opgestelde beleidskaders en relevante wet- en regelgeving. De input hiervan heeft voornamelijk geleid tot de aanleiding van dit onderzoek en de omschrijving van de relevante context.

De theorieën die mogelijke verklaringen bieden voor deze context zijn enorm breed en diende derhalve te worden ingekaderd. Daarom is er op basis van relevantie een afweging gemaakt. Het theoretisch

model wat binnen dit onderzoek is gebruikt, heeft zich gericht op relevante theorieën rondom publiek private samenwerking en collaborative governance. Aan de hand van deze theorieën konden enkele factoren worden geselecteerd die een mogelijke verklarende rol spelen in de effectiviteit van publiek private samenwerkingsverbanden. Deze zijn vormgegeven aan de hand van vier hypothesen, die in dit onderzoek zullen worden getoetst.

De hypothesen zullen worden getoetst door de afname van interviews. Het afnemen van interviews is een van de meest belangrijke methoden van dataverzameling (Tellis, 1997). De interviews zullen semigestructureerd plaatsvinden. Hiervoor is gekozen om inbreng vanuit de respondenten te optimaliseren. De operationalisatie van de centrale begrippen is hierbij leidend. Discrepancie tussen de interviews wordt hierdoor zoveel mogelijk vermeden. Codering is zowel manifest als latent, wat interpretatie van context en gevoelens mogelijk maakt. Door niet vast te houden aan een vaste set van vragen kan er beter worden ingespeeld op achterliggende gedachten en geeft dit de kans op doorvragen en het verkrijgen van voorbeelden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Ieder interview is afgenomen op basis van dezelfde aspecten. De topic/vragenlijst is opgenomen in bijlage 2. Hierdoor is de herhaalbaarheid geborgd. Het feit dat er voorbeelden worden gevraagd biedt mogelijk inzicht in de verklarende factoren die niet zijn meegenomen in dit onderzoek, waardoor er aanbevelingen voor volgend onderzoek kunnen worden gedaan. De interviews zijn volledig anoniem gehouden, waardoor respondenten zich mogelijk vrijer voelen om ook minder sociaal wenselijke antwoorden te geven. Ieder interview is hiernaast opgenomen met een spraakrecorder en getranscribeerd, wat de herhaalbaarheid en validiteit borgt.

4.1.3. Onderzoeksubject

Binnen het onderzoek is gekozen voor een vergelijking tussen een tweetal casussen; de luchthavens Amsterdam Airport Schiphol en Rotterdam The Hague Airport. Deze keuze is gemaakt aan de hand van de profielen van beide luchthavens en de gemeente waaronder de luchthavens vallen. Schiphol is veruit de grootste en belangrijkste luchthaven binnen Nederland en valt binnen de relatief kleine gemeente Haarlemmermeer. Rotterdam The Hague Airport is qua passagiersaantallen de derde grootste luchthaven van Nederland, na Schiphol en Eindhoven Airport. Het valt echter onder de een na grootste gemeente van Nederland, Rotterdam. Door deze verhouding kan het interessant zijn om de twee luchthavens met totaal verschillende politieke, bestuurlijke en economische context te vergelijken.

Het onderzoek zal zich richten op de samenwerking op beleids- ofwel strategisch niveau. Dit heeft enkele redenen. Het beleidsniveau betreft een interessant geheel wat invloed heeft op de werkzaamheden binnen de gehele samenwerking. Kritische reflectie op dit gebied kan bijdragen aan zowel betere samenwerking op beleids- als op operationeel niveau. Bovendien zullen in het onderzoek gezags- en machtsverhoudingen worden behandeld. Uit vooronderzoek is gebleken dat het speelveld van actoren op operationeel niveau verschilt van de actoren op beleidsniveau. Zo zijn delen van het gezag alleen vertegenwoordigd op beleidsniveau, denk hierbij aan de NCTV. Bovendien is het doen van gedegen onderzoek binnen het korte tijdsbestek beter haalbaar binnen het bestaande netwerk op beleidsniveau.

Het aantal actoren binnen de twee casussen is enorm groot. Er is derhalve gekozen om binnen iedere casus een vijftal organisaties te selecteren. Binnen iedere organisatie zijn 1 of 2 respondenten geïnterviewd. In sommige gevallen zijn dit er 3. Er is beoogd een zo groot mogelijke dekking te krijgen tussen de betrokken organisaties per luchthaven. Dit is gedaan om de vergelijking tussen de luchthavens

en de actoren hierbinnen te optimaliseren. Per luchthaven zijn de volgende organisaties betrokken; de Koninklijke Marechaussee, de desbetreffende gemeente waarbinnen de luchthaven is gelegen, de private beveiligingspartij die op de luchthaven actief is en de luchthavenexploitant. Doordat het OM binnen RTHA niet betrokken is, is het OM alleen binnen AAS meegenomen. Ter vervanging van het OM is de politie meegenomen op RTHA. Verder is er één landelijke partij (NCTV), waarvan er 2 respondenten deelnamen aan het onderzoek. Al het voorgaande is inzichtelijk gemaakt in het overzicht rechts.

Luchthaven	Organisatie	#
Amsterdam Airport Schiphol (AAS)	Amsterdam Airport Schiphol	1
		2
	Koninklijke Marechaussee	3
		4
		5
	OOV Gemeente Haarlemmermeer	6
	OM	7
	I-SEC	8
Rotterdam -The Hague	Luchthaven Rotterdam Airport	A
		B
	Koninklijke Marechaussee	C
		D
	OOV Gemeente Rotterdam	E
	Trigion	F
	Nationale Politie eenheid Rotterdam	G
Nationaal	NCTV	I
		II

Doordat het onderzoek plaatsvindt op bestuurlijk niveau zijn zowel de namen als functies direct te herleiden tot een individu. Derhalve zijn deze in alle gevallen weggelaten. Dit anonimiseren doet afbreuk aan de herhaalbaarheid van het onderzoek maar dient ter bevordering van het ‘open’ gesprek. Hierdoor kan het juist als meerwaarde worden gezien. Achter iedere respondent is het nummer weergegeven. Hierbij hebben de nummers 1 tot en met 8 betrekking op respondenten betrokken binnen de samenwerking op AAS. De nummers A tot en met G hebben betrekking op RTHA. De nummers I en II betreffen de NCTV. In totaal zijn er 17 interviews afgenomen, 8 op AAS, 7 op RTHA en 2 binnen de NCTV.

4.2. Operationalisatie

Aan de hand van de operationele definities benoemd in het theoretisch kader kan het volgende model worden opgesteld.

Begrip	Indicatoren	Sub-indicatoren
A. Mate van aanwezigheid van Startcondities	A.1. Mate van onbalans in de verdeling van middelen en macht	A.1.1. Wel aanwezig
		A.1.2. Niet aanwezig
	A.2. Mate van beweegredenen om te participeren	A.2.1. Aanwezigheid van incidenten
		A.2.2. Afwezigheid van incidenten
	A.3. Mate van positieve voorgeschiedenis tussen partijen	A.3.1. Positieve ervaring met eerdere samenwerking
		A.3.2. Negatieve ervaring met eerdere samenwerking
B. Mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces	B.1. Mate van open, directe dialoog	B.1.1. Aanwezigheid van structurele, open communicatie
		B.1.2. Afwezigheid van structurele, open communicatie
	B.2. Mate van toewijding aan het proces	B.2.1.1. Erkennen wederzijdse afhankelijkheid
		B.2.1.2. Niet erkennen wederzijdse afhankelijkheid
		B.2.2.1. Gevoel van gedeeld eigenaarschap
		B.2.2.2. Ontbreken van gevoel van gedeeld eigenaarschap

C. Mate van aanwezigheid procesmanagement	C.1. Mate van stimuleren betrokkenheid alle actoren	C.1.1. Mobiliseren en activeren van actoren
		C.1.2. Niet mobiliseren en activeren van actoren
	C.2. Mate van stimuleren van open/directe communicatie	C.2.1. Stimuleren open/directe communicatie
		C.2.2. Niet stimuleren open/directe communicatie
	C.3. Mate van nastreven van gemeenschappelijk doel	C.3.1. Stimulatie van gedeelde belangen
		C.3.2. Afwezigheid van stimuleren van gedeelde belangen
D. Mate van aansluiting van de sturingsvorm	D.1 Hoeveelheid actoren	D.1.1. Veel $n > 5$
		D.1.2. Gemiddeld $N = 5$
		D.1.3. Weinig $n < 5$
	D.2. Mate van vertrouwen	D.2.1. Positieve verwachting van andere actoren waarbij het gevoel dat eigen belangen worden behartigd en gerespecteerd
		D.2.2. Geen sterke positieve verwachting maar geen wantrouwen
		D.2.3. Aanwezigheid van wantrouwen
	D.3. Mate van doel consensus	D.1.1. Vaak overeenstemming
		D.1.2. Soms overeenstemming
		D.1.3. Nauwelijks overeenstemming
E. Mate van netwerkeffectiviteit	E.1. Mate van gevoel dat bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt	E.1.1. Aanwezig
		E.1.2. Niet aanwezig
	E.2. Mate van gevoel dat de problematiek wordt geadresseerd	E.2.1. Aanwezig
		E.2.2. Niet aanwezig
	E.3. Mate van gevoel dat vertrouwensband en wederzijds begrip is toegenomen	E.3.1. Aanwezig
		E.3.2. Niet aanwezig

Er zijn een vijftal variabelen welke centraal zullen staan in dit onderzoek. Iedere variabele is aangeduid met een 'mate van'. Dit vergt nadere toelichting. Er is al gesteld dat het onderzoek een hiërarchische vergelijkende casestudy betreft. In dit onderzoek wordt dit duidelijk doordat het onderzoek zowel nominaal als ordinaal zal plaatsvinden. Er zal per casus en per respondent eerst nominaal, dat wil zeggen zonder meetwaarde, worden gezien of de indicator aanwezig is aan de hand van de vastgestelde sub-indicator (Verschuren & Doorewaard, 2007). Vervolgens zal de ordinale gradatie plaatsvinden per casus. Hierbij zal het aantal gemeten sub-indicatoren per casus bepalend zijn voor de hoogte van de mate van de indicatoren. Hiervoor zal de volgende gradatie worden aangehouden.

Meetwaarde	Gradatie
Duiding bij aantal respondenten < 2	Lage mate
Duiding bij aantal respondenten $3 < n < 5$	Gemiddelde mate
Duiding bij aantal respondenten > 5	Hoge mate

Een voorbeeld ter illustratie. Wanneer op AAS 3 van de 8 respondenten aangegeven dat zij het gevoel hebben dat de vertrouwensband en wederzijds begrip gaandeweg de samenwerking is toegenomen, kan de mate worden aangeduid als gemiddeld.

De operationalisatie en gradatie hierbinnen geeft een versimpeld beeld van de werkelijkheid en is bewust versimpeld weergegeven. Het feit dat er een groot aantal respondenten is bevraagd en er twee casussen worden behandeld, maakt dat een dergelijke 'binaire' operationalisatie het onderzoek behapbaar maakt.

4.3. Betrouwbaarheid & Validiteit

Kwalitatief onderzoek valt of staat met de betrouwbaarheid en validiteit van het gedane werk. De betrouwbaarheid impliceert herhaalbaarheid en nauwkeurigheid van het onderzoek. Oftewel, zijn de vastgestelde begrippen ook daadwerkelijk gemeten en worden bij herhaling dezelfde waarden gemeten? Baxter en Jack stellen dat er een vijftal criteria zijn voor het borgen van de betrouwbaarheid (Vertaling naar: Baxter & Jack, 2008: 556);

1. *“Duidelijk geschreven en veronderstellingen zijn benoemd;*
2. *Een case study leent zich voor het onderzoeksobject;*
3. *De keuze van de casussen is passend binnen het onderzoek;*
4. *Verkregen data is systematisch verwerkt en bewaard;*
5. *Data is op correcte wijze geanalyseerd.”*

De betrouwbaarheid van dit onderzoek is op een aantal manieren geborgd. Zoals gesteld leent een casestudy zich bij uitstek voor het onderzoeksobject. Verder zijn binnen het onderzoek alle veronderstellingen benoemd in een viertal hypothesen. Op basis van vooronderzoek zijn de twee luchthavens gekozen en deze keuze is bovendien verduidelijkt en onderbouwd. Alle afgenomen interviews zijn opgenomen en getranscribeerd, waarbij de interviews volgens een vaste topic/vragenlijst zijn afgenomen. Verder is er gebruik gemaakt van triangulatie waarbij verschillende vormen van dataverzameling zijn gebruikt. Alle data is vervolgens op basis van dezelfde operationalisatie verwerkt waarmee de systematiek is geborgd. Echter betreft het een momentopname waarbij de situatie plotseling kan veranderen. De herhaalbaarheid van het onderzoek is derhalve geborgd maar beperkt.

Validiteit is te verdelen in interne en externe validiteit (Verschuren & Doorewaard, 2007). Externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid naar het grotere domein. Ofwel, zijn de uitkomsten van het onderzoek toepasbaar op andere publiek private samenwerkingsverbanden. Een casestudy wordt getypeerd door beperkte generaliseerbaarheid (Hammersley & Gomm, 2000). Ook binnen dit onderzoek is dit het geval, doordat het onderzoek is ingeperkt tot de luchthavens AAS en RTHA. Echter draagt deze inperking juist wel bij aan de interne validiteit van het onderzoek. De interne validiteit betreft de mate waarin de beweringen met empirische gegevens kunnen worden onderbouwd (Verschuren & Doorewaard, 2007). Juist doordat het aantal mogelijke relevante factoren is ingeperkt, kan er met meer zekerheid uitspraken worden gedaan over de factoren die zijn meegenomen. De diepgang is daardoor geborgd. Ook het grote aantal respondenten binnen de twee casussen vergroot de interne validiteit.

Hierbij dient wel te worden aangemerkt dat binnen dit onderzoek functionarissen vanuit een functie een mening geven. De kans op sociaal wenselijke antwoorden is derhalve aanwezig. Om dit effect te minimaliseren is ervoor gekozen om alle interviews te anonimiseren. Ook bevatten de afgenomen interviews visies en meningen van respondenten zelf en niet zozeer organisatiestandpunten. Hier dient rekening mee te worden gehouden. Zeker gezien het feit dat de empirische bevindingen wel per organisatie worden gemeten. Enerzijds maakt dit onderlinge vergelijking mogelijk, anderzijds blijven het persoonlijke meningen, waardoor de interne validiteit mogelijk beperkt wordt.

5. Bevindingen

Dit hoofdstuk zal ingaan op de drie empirische deelvragen;

- I. *Hoe verhoudt de huidige samenwerking op de luchthaven Amsterdam Airport Schiphol zich tot de verklarende succesfactoren?*
- II. *Hoe verhoudt de huidige samenwerking op de luchthaven Rotterdam The Hague Airport zich tot de verklarende succesfactoren?*
- III. *Welke relevante succesfactoren zijn uit de vergelijking van de publiek private samenwerking op de twee luchthavens te distilleren en op welke wijze verklaren deze succesfactoren de netwerkeffectiviteit?*

Deze worden behandeld in drie paragrafen. De eerste paragraaf zal ingaan op de huidige samenwerking op de luchthaven AAS. Er zal worden ingegaan op de wijze waarop de samenwerking op de luchthaven is vormgegeven, waarna de empirische bevindingen rondom de aanwezigheid van de mogelijke verklarende factoren zullen worden gepresenteerd. Hiervoor zal achtereenvolgens worden ingegaan op de mate van aanwezigheid van de startcondities, de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces, de mate van aanwezigheid van procesmanagement, de mate van aansluiting van de sturingsvorm en ten slotte de mate van netwerkeffectiviteit. In de tweede paragraaf zal hetzelfde gebeuren voor RTHA, waarbij dezelfde opbouw wordt gehanteerd. De derde paragraaf zal de vergelijkende analyse bevatten, waarbij dezelfde opbouw zal worden gebruikt als de eerste twee paragrafen van dit hoofdstuk. Er zal worden ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de luchthavens waarbij de relevante factoren zullen worden gedestilleerd en de hypothesen zullen worden beantwoord. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een conclusie waarin het nieuwe conceptuele model wordt gepresenteerd.

5.1. Amsterdam Airport Schiphol

5.1.1. *Op welke wijze is de samenwerking ingericht*

Voordat er kan worden ingegaan op de verklarende factoren voor de effectiviteit van de samenwerking op AAS is het belangrijk de context te schetsen van de wijze waarop de samenwerking is ingericht en welke gremia hierbinnen bestaan. Deze subparagraaf richt zich hierop.

Schiphol is veruit de grootste luchthaven van Nederland met een groot scala aan bedrijven en belanghebbenden.

“Wij zijn een heel politiek bedrijf. Schiphol is misschien wel het meest politieke bedrijf van Nederland. Meer dan Shell of dan Phillips of Heineken. We staan midden in deze oppervlakte of locatie waar iedereen wat van vind” (Respondent 1 – AAS).

De coördinatie binnen de samenwerking is geregeld in zowel het BPVS als de beveiligingscommissie. Het BPVS is in 2016 opgericht ten behoeve van de publiek private regie op de publieke veiligheid en beveiliging van de burgerluchtvaart (BPVS, 2018). Het BPVS richt zich op publiek private samenwerking binnen allerlei aspecten van de beveiliging en publieke veiligheid op de luchthaven Schiphol, waaronder terrorismebestrijding, grensbewaking, immigratie, openbare orde en (georganiseerde) criminaliteit. Het BPVS bestaat uit een drietal lagen. Het hoogste gremium is het Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol, waarin alle hoogste functionarissen van de betrokken organisatie zitting nemen. Dit zijn de Directeur-Generaals van de overheidsinstellingen, de CEO's van de private partijen, de Burgemeester, de Commandant van de KMar en de Korpschef van de NP. Het platform komt tweemaal

per jaar bijeen en wordt voorgezeten door de directeur van Schiphol of het hoofd van de NCTV. Hieronder zijn de betrokken partijen opgenomen.

- | | |
|---|---|
| ○ Ministerie van Justitie en Veiligheid – NCTV | ○ KLM |
| ○ Ministerie van Justitie en Veiligheid –
Directoraat Vreemdelingenzaken | ○ SAOC |
| ○ Ministerie van BZK – AIVD | ○ ACN |
| ○ Ministerie van Financiën – Douane | ○ Private beveiligingsbedrijven (G4S,
I-SEC) |
| ○ Ministerie van Defensie – KMar | ○ Amsterdam Airport Schiphol |
| ○ Ministerie van IenW – Directoraat Generaal
Luchtvaart | |
| ○ Ministerie van IenW – Infrastructuur
Leefomgeving en Transport (ILT) | |
| ○ Openbaar Ministerie | |
| ○ Politie Eenheid Noord-Holland | |
| ○ Gemeente Haarlemmermeer | |

Onder het Platform hangt de Stuurgroep. Direct ondergeschikte functionarissen van de vertegenwoordigers genoemd bij het platform komen zesmaal per jaar bijeen. Vanuit de KMar schuift de Coördinator Schiphol aan. De Stuurgroep neemt besluiten en zet de gemeenschappelijke koers uit en richt zogenaemde werkgroepen op ten behoeve van deze gezamenlijke koers.

In totaal zijn er zeven werkgroepen; de Werkgroep Beveiliging en Terrorismebestrijding (WBT), de Werkgroep Criminaliteitsbestrijding Orde en Veiligheid, de werkgroep Grens en Vracht, de werkgroep Gemeenschappelijke Meldkamer Infrastructuur, de werkgroep Communicatie en Woordvoering, de werkgroep Cybersecurity en de werkgroep Grens en Passagiers. Sinds kort is ook de werkgroep Integere Luchthaven (WIL) als separate werkgroep ingesteld. Binnen de werkgroepen komen verschillende publieke en private partijen bijeen die betrokken zijn bij het thema. Iedere werkgroep heeft een voorzitter, welke de koers uitzet en rapporteert aan de stuurgroep.

Om dit alles te coördineren is er een programmamanager aangesteld die toeziet op en meeleeft met alle werkgroepen en de secretaris is van de stuurgroep.

Naast de BPVS structuur dient iedere luchthaven een Beveiligingscommissie in te richten die toeziet op de beveiliging van de burgerluchtvaart op de luchthaven en die advies uitbrengt aan de Nationale Veiligheidscommissie (NVC). De Werkgroep Beveiliging en Terrorisme fungeert als de Beveiligingscommissie van Schiphol (Ministerie JenV, 2010b). Wat betreft de NVC kan er echter een opvallende constatering worden gedaan. Zo blijkt dat het Platform BPVS fungeert als NVC.

“Je moet ook een organisatie hebben, dat is de Nationale Veiligheidscommissie, de NVC, onder voorzitterschap van de DG van Justitie, die is hierin opgegaan en dat heet nu het Platform”
(Respondent 1 – AAS).

Dat de NVC in het Platform is opgegaan, is niet verwonderlijk gezien de grote overeenkomst van betrokken organisaties. Wat echter opvalt is dat waar formeel alle luchthavenexploitanten zitting moeten nemen in de Nationale Veiligheidscommissie, deze geen zitting nemen in het Platform BPVS. Daarmee zijn de regionale luchthavens niet vertegenwoordigd in de Nationale Veiligheidscommissie, wat in strijd is met de wet- en regelgeving. De afwezigheid van de regionale luchthavens in het platform is misschien niet geheel verwonderlijk. Zo is de jaarlijkse groei van Schiphol qua passagiers al groter dan

het totaal aantal passagiers op een regionaal vliegveld als RTHA. Het feit dat de nadruk binnen het NVC merendeels op AAS ligt maakt de relevantie en benodigde input vanuit de regionale luchthavens wellicht minder. Dit maakt echter niet dat ontwikkelingen op AAS voor de regionale luchthavens en visa versa onbelangrijk zijn. Ook raken de regionale luchthavens hierdoor wellicht meer geïsoleerd. Een andere constatering is dat waar de instellingsbeschikking stelt dat het voorzitterschap van de Nationale Veiligheidscommissie berust bij de NCTV (MinJenV), het voorzitterschap van het Platform BPVS berust bij zowel AAS als de NCTV. Dit maakt AAS indirect voorzitter van de NVC, wat strijdig is met de instellingsbeschikking.

In het kort kan dus worden gesteld dat het geheel van samenwerking binnen de beveiliging op AAS een gelaagde structuur betreft waarbij verschillende niveaus samenkomen en gezamenlijk besluiten nemen en vraagstukken aanlopen. Hierbij is het platform tevens de NVC en is de beveiligingscommissie ondergebracht in een werkgroep. De regionale luchthavens nemen geen zitting in de NVC, wat strijdig is met de instellingsbeschikking. Het organogram van het BPVS is opgenomen in bijlage 1.

5.1.2. *Mate van aanwezigheid van startcondities*

Vanuit de literatuur zijn er enkele assumpties gemaakt over de mogelijke verklarende factoren achter de effectiviteit van een samenwerkingsverband. De eerste hypothese die hieruit werd afgeleid is dat de mate van aanwezigheid van startcondities een positief effect heeft op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces. Om deze hypothese te toetsen zal er in deze paragraaf een uiteenzetting worden gegeven van de mate van aanwezigheid van startcondities op AAS. Vanuit het model van Ansell en Gash (2007) zijn er een drietal startcondities te herkennen die achtereenvolgens zullen worden behandeld; mate van onbalans in middelen of macht, de mate van aanwezigheid van incidenten en de mate van positieve voorgeschiedenis tussen partijen.

Wat snel duidelijk wordt uit de afgenomen interviews is dat iedere respondent wel een notie maakt van de aanwezigheid van onbalans in macht of middelen. Een belangrijk onderscheid dient hierbij te worden gemaakt. Er wordt namelijk door iedere respondent gerefereerd naar gebrek in operationele capaciteit, niet naar gebrek in capaciteit of middelen om te participeren in het BPVS, de beveiligingscommissie of andere werkgroepen. De respondent van het OM bevestigt dit;

“Elke partij ziet het als zijn eigen werkzaamheden omdat het uit de reguliere capaciteit komt” (Respondent 7 – OM).

De autonomie en het beschouwen als zijnde eigen werkzaamheden maken dat iedere organisatie capaciteit vrij maakt om deel te nemen aan het BPVS. Hoewel Emerson, et al. (2012) stelt dat macht en middelen een bepalende factor hierin vormen, kan op basis van de afgenomen interviews de aanname worden gemaakt dat niet zozeer verdeling van macht en middelen maar voornamelijk het belang wat de actoren hebben, doorslaggevend is voor de totstandkoming van de samenwerking op AAS. Het belang dat de organisaties hebben om te participeren vindt met name zijn uiting in de aanwezigheid van incidenten. Iedere respondent erkent dat de noodzaak om samenwerking op te zoeken ontstond na de diamantroof uit 2015. Uit de evaluatie van de diamantroof kwam naar voren dat er onvoldoende werd samengewerkt en dat de integraliteit binnen de samenwerking ontbrak.

“Daar was toen naar voren gekomen dat iedere organisatie eigenlijk wel zijn werk doet, alleen was er geen cohesie in de samenwerking en integraliteit is er niet” (Respondent 5 – KMar).

De diamantroof maakte dat alle actoren het besef kregen dat de problematiek op de luchthaven niet zelfstandig kon worden geadresseerd. In die hoedanigheid fungeerde de diamantroof als *window of opportunity* waardoor de samenwerking kon floreren. Waar Emerson, et al. (2012) niet spreken over de versterkende factoren achter een dergelijke *window of opportunity*, wordt duidelijk dat de politieke en maatschappelijke druk in nasleep van de roof zorgde voor een impuls binnen de samenwerking. Zo ontstond er bij de KMar een daadwerkelijke behoefte om meer samen te werken.

“Daar is het BPVS uit ontstaan. Puur vanuit.. noodzaak wil ik het niet noemen. Behoeftte.” (Respondent 3 – KMar).

Het ontstaan van deze behoefte maakt dat de benodigde verschuiving van een *‘need-to-know’* naar een *‘need-to-share’* mentaliteit, waar in de inleiding naar werd gerefereerd, op AAS heeft plaatsgevonden.

In de theorie wordt gesteld dat een positieve ervaring met eerdere samenwerking een impuls kan geven aan de totstandkoming van samenwerking (Popp, et al., 2013). Binnen de samenwerking op AAS wordt dit erkend. Zo geven 4 respondenten aan dat het BPVS is opgericht door verschillende actoren die elkaar al reeds persoonlijk kenden.

“Ik denk dat dat een van de dingen achter het succes was dat dat we elkaar redelijk goed konden vinden. Dus ja, of dat toeval is, dat weet ik niet. Maar het is denk ik wel een grote essentiële voorwaarde.” (Respondent A – RTHA).

Deze persoonlijke contacten hebben met name in de beginfase geleid tot de totstandkoming van de samenwerking. Echter speelt dit binnen de verdere samenwerking een minder grote rol, onder andere doordat mensen wisselen van functie. Verder wordt ook duidelijk dat een positieve voorgeschiedenis niet volledig de lading dekt. Zo blijkt uit het interview met respondent A – RTHA dat ook de achtergrond van de actoren een rol speelt binnen de totstandkoming van de samenwerking. Respondent A was voorheen werkzaam bij AAS.

“Maar we hadden ook allemaal een publieke achtergrond, hoe raar dat ook klinkt. [...] Het waren zielsverwanten, zo zal ik het noemen. We hadden allemaal een publieke basis.” (Respondent A – RTHA).

Niet alleen kenden ze elkaar persoonlijk, ook hadden alle betrokken actoren destijds een achtergrond vanuit de publieke sector. Deze bevinding maakt dat, naast het feit dat de voorgeschiedenis een rol heeft gehad in de totstandkoming van de samenwerking, er zelfs kan worden gesteld dat het invloed heeft gehad op de wijze waarop de samenwerking is ingericht. De samenwerking heeft namelijk typische kenmerken van een overheidsorganisatie, met haar tafels, werkgroepen en escalatiemogelijkheden.

Op basis van het voorgaande kan er worden gesteld dat er dus een redelijke mate is van positieve voorgeschiedenis tussen de actoren. Waar de theorie echter niet op duidt is dat er een onderscheid kan worden gemaakt tussen voorgeschiedenis tussen individuen en organisaties. Hoewel de samenwerking redelijk verliep benoemt Respondent 1 – AAS dat er juist sprake was van een negatieve voorgeschiedenis.

“We waren met modder aan het gooien naar elkaar. Kranten vinden dat fantastisch. Zo’n diamantroof.. helemaal top voor kranten. [...] KLM verwees dat de KMar ons moest beveiligen. [...] ‘Schiphol heeft gefaald’.” (Respondent 1 – AAS).

Het lijkt er echter op dat de negatieve voorgeschiedenis geen negatieve invloed heeft gehad op de totstandkoming van de samenwerking. Dit toont aan dat ook wanneer er sprake is van een negatieve voorgeschiedenis, samenwerking kan floreren. Of dit op individueel niveau ook zo is, is in dit onderzoek niet waargenomen. Hiermee blijkt de uiteindelijke invloed van de positieve voorgeschiedenis tussen partijen in de verdere samenwerking beperkt en minder doorslaggevend dan de aanwezigheid van incidenten.

In het kort

Waar de theorie in het algemeen en het model van Ansell en Gash in het bijzonder geen onderscheid maken in de weging van de afzonderlijke factoren, blijkt dat dit in het geval van de samenwerking binnen de beveiliging op AAS wel degelijk het geval is. Zo kan er worden gesteld dat de diamantroof uit 2015 een *window of opportunity* bood waardoor de samenwerking kon floreren. De politieke en maatschappelijke druk versterkte het besef van de noodzaak van samenwerking onder de partijen. Het heeft daardoor een grote invloed gehad binnen de totstandkoming van de samenwerking.

Hoewel er een positieve voorgeschiedenis aanwezig was, blijkt deze werking binnen de verdere samenwerking redelijk beperkt. Met name tijdens de oprichting heeft de voorgeschiedenis geleid tot een snellere totstandkoming. Hierbij speelde de publieke achtergrond van de actoren een rol. De wijze waarop de samenwerking is ingericht kan hieruit worden verklaard. Toch is er een cruciaal onderscheid te maken. Waar de voorgeschiedenis op individueel niveau redelijk positief was, bleek dit niet het geval op organisatie niveau. Hoewel dit onderscheid in de theorie niet wordt belicht, kan er worden geconstateerd dat een negatieve voorgeschiedenis geen directe negatieve invloed heeft op de totstandkoming van samenwerking. Verder kan er worden gesteld dat de invloed van de onbalans in middelen en macht weinig tot geen rol heeft gespeeld in de mogelijkheden om te participeren in de samenwerking. Het belang wat organisaties hebben, biedt hier een betere verklaring. Binnen de samenwerking op de AAS is dit belang direct herleidbaar tot de aanwezigheid van incidenten en het bestaan van een *window of opportunity*.

5.1.3. *Mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces*

Het centrale aspect van de samenwerking, ofwel de effectiviteit van het samenwerkingsproces kan op basis van de literatuur worden opgesplitst in enkele factoren. In dit onderzoek worden twee factoren centraal gesteld; de mate van open en directe dialoog en de mate van toewijding aan het proces. Deze subparagraaf zal achtereenvolgens op beide factoren ingaan waarna een conclusie kan worden getrokken over de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces.

Mate van open en directe dialoog

De aanwezigheid van open en directe dialoog is volgens de literatuur van essentiële waarde binnen samenwerking (Ansell & Gash, 2007). De open en directe dialoog betreft het actief aangaan van open en transparante structurele communicatie tussen alle betrokken partijen binnen een samenwerkingsverband waarbij de betrokken organisaties hun mening en visie (kunnen) delen. Dit wordt ook onderstreept binnen de samenwerking binnen de beveiliging op AAS. Alle respondenten geven aan de open en directe communicatie als kracht te ervaren. Met name de ruimte om op informele wijze meningen en visies te delen en te bediscussiëren wordt hierbij benadrukt.

“Dus [...] dan komt het bij elkaar, dat je kijkt van oké, wat is nou jouw beeldvorming ervan? En die van jou? En dan leer je elkaar begrijpen” (Respondent 4 – KMar).

Hierdoor kunnen issues direct en open worden besproken, wat wederzijds begrip ten goede komt. Tevens biedt het de mogelijkheid voor verwachtingsmanagement.

“Maar dan zeggen wij tegen de luchthaven van luister, als jullie je niet voorbereiden, prima, maar dan zijn de consequenties dat er lange wachtrijen zijn. En kom dan niet bij ons zeuren als de wachtrijen te lang zijn.” (Respondent 5 - KMar).

Ook het belang dat de dialoog structureel wordt geborgd, wordt binnen de samenwerking op AAS benoemd. De wijze waarop het BPVS is ingericht speelt hierbij een rol. Dit komt misschien wel deels door het feit dat open communicatie aan de fundering lag van de oprichting van het BPVS. *“Toen hebben wij de minister geadviseerd; je moet de Kamer voor zijn, voordat zij een commissie inrichten moeten wij dat al hebben gedaan”* (Respondent 1 – AAS). Het is een orgaan dat is opgericht door samenspraak tussen de betrokken partijen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat met name het actief communiceren en ‘het elkaar weten te vinden’ erg van meerwaarde voor de samenwerking wordt geacht binnen ieder interview. Enerzijds maakt het periodiek bijeenkomen in zowel de werkgroepen, de stuurgroep als het platform dat deze open communicatie tussen de verschillende partijen structureel geborgd is. Anderzijds biedt het bestaan van verschillende tafels een escalatiemogelijkheid. Waar de theorie deze escalatiemogelijkheid niet belicht, blijkt dit juist in de samenwerking op AAS een belangrijke rol te spelen. Het zorgt er namelijk voor dat impasses in de werkgroep of de stuurgroep kunnen worden doorbroken of voorkomen en dat er zowel bestuurlijke als politieke dekking is voor de gemaakte afspraken.

“Dat werkt perfect. Dat alleen is al een aanbeveling bij publiek private samenwerking” (Respondent 1 – AAS).

“Je kan vragen stellen in plaats van dat je elkaar niet weet te vinden en dat je dan veronderstellingen hebt van ‘het zal zo wel zijn’. En nu kan je het direct vragen. Dan heb je een antwoord.” (Respondent 4 – KMar).

Met name doordat de samenwerking allemaal autonome organisaties betreft en het geen besluitvormend orgaan is, maakt dat de kans op stagnatie zonder deze escalatiemogelijkheid groter is. Deze escalatiemogelijkheid betreft een overleg waarin op minder gedetailleerd niveau afspraken worden gemaakt. Hieruit kan worden geconstateerd dat volledige open en directe dialoog op bepaalde fronten met autonome organisaties niet altijd effectief is. De focus kan dan te lang op bepaalde details worden gelegd waardoor de samenwerking kan stagneren. Het maken van afspraken op een meer abstract niveau kan daarbij helpen. Dit is iets wat met name binnen de samenwerking op AAS terug komt en biedt een goede verklaring voor het effectief verlopen van het samenwerkingsproces.

Naast de voordelen van een minder gedetailleerde dialoog wordt een andere factor binnen de communicatie op AAS meermaals benadrukt, namelijk het aangaan van zogenoemde bilats. Niet alles wordt namelijk besproken of geëscaleerd in de BPVS structuur. Bilats zijn bilaterale gesprekken die plaatsvinden tussen organisaties die een issue hebben of die juist een gezamenlijk doel nastreven. Hierin wordt besproken wat de issues zijn en op welke wijze het kan worden opgelost. In de ogenschijnlijke open structuur van het BPVS vindt dus ook ‘achterkamertjespolitiek’ plaats. Dit is gezien de grote hoeveelheid actoren niet geheel verwonderlijk maar het komt het open karakter van de communicatie niet geheel ten goede. Er worden tenslotte bepaalde organisaties niet betrokken die mogelijk wel een belang hebben. Aan de andere kant vormen deze bilats juist wel een verklaring voor het feit dat de samenwerking ‘soepeler’ verloopt. De open en directe communicatie wordt opgebroken in kleinere directe gesprekken wat overeenstemming makkelijker maakt. Issues worden hiermee verholpen

waardoor het geen verdere invloed heeft op de groepsdynamiek. De bilats hebben hierdoor een verzachtende werking, wat de uiteindelijke samenwerking binnen de groep ten goede komt. In de gebruikte theorie wordt het belang van dergelijke bilaterale gesprekken niet belicht, maar gezien de samenwerking op AAS biedt het wel een verklaring voor het effectieve verloop van het samenwerkingsproces.

De hoge mate van actieve dialoog heeft buiten de samenwerking binnen het BPVS ook een meerwaarde. Zo wordt door verschillende respondenten het opgebouwde netwerk en het elkaar kennen aangeduid als grote meerwaarde.

“Wat je ziet is dat, omdat je zo’n groot netwerk opbouwt, [...] dat je elkaar spreekt in bilat’jes, omdat niet alle thema’s over veiligheid hoeven te gaan. [...] Even bijkletsen of bijpraten, en dat heeft altijd een meerwaarde. Ik geloof heilig in netwerken.” (Respondent 8 – ISEC).

“Maar wat volgens mij de grootste verdiensten zijn van BPVS zijn de relaties die ze met elkaar hebben. Daar liggen hele goede relaties. En als je daar op dat niveau elkaar goed weet te vinden, en goed weet wat er bij elkaar speelt. Dat levert uiteindelijk gewoon heel veel op.” (Respondent 2 – AAS).

Het aangaan van open en directe dialoog binnen een samenwerkingsverband kan dus effect hebben op de samenwerking binnen andere terreinen. Er kan dus worden gesteld dat de voorgeschiedenis met andere partners hier wel van invloed op is, waar dat niet het geval was binnen de startcondities.

Afgezien van de vele positieve kanten van de dialoog binnen de samenwerking op AAS worden er door enkele respondenten nadelen benoemd. Zo kan niet alle informatie met alle partijen openlijk worden gedeeld aangezien er geen convenant bestaat onder het BPVS. Vertrouwelijke opsporingsinformatie mag zodoende niet worden gedeeld met private partijen. Echter wijzen sommige interviews uit dat dit toch gebeurt.

In het kort kan worden gesteld dat de aanwezigheid van de open en directe communicatie en de structurele inbedding zorgt voor een hoge mate van open en directe dialoog binnen de samenwerking op AAS. Met name de aanwezigheid van een escalatiemogelijkheid en de aanwezigheid van bilaterale gesprekken vormen hierin een meerwaarde. Enerzijds heft het de communicatie naar een abstracter niveau. Anderzijds kunnen door middel van de bilaterale gesprekken issues makkelijker worden verholpen.

Mate van toewijding aan het proces

Gezamenlijk met de open en directe dialoog vormt de toewijding aan het proces de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Toewijding aan het proces heeft betrekking op de mate van inzet van betrokken actoren binnen het samenwerkingsproces, waarbij zij wederzijdse afhankelijkheden erkennen, open zijn in het nastreven van het gedeelde belang en zich verantwoordelijk voelen voor de uitkomsten van de samenwerking (Emerson, et al., 2012). Binnen dit onderzoek is dit gemeten aan de hand van het erkennen van wederzijdse afhankelijkheid en de mate van het gevoel van gedeeld eigenaarschap.

Alle respondenten geven aan een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid te hebben. Zo stelt respondent 1 - AAS het volgende;

“Het antwoord op de vraag waarom doen wij dit [...], niet samenwerken is geen optie” (Respondent 1 – AAS).

Bij iedere partij bestaat het besef dat men afhankelijk is van andere organisaties wil men de beveiliging adequaat inrichten. Dit kwam al kort terug binnen de startcondities van de samenwerking. Emerson, et al., (2012) stellen al dat scheiding tussen de twee factoren fluïde is. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er ook grote overeenkomsten bestaan met het gevoel van gedeeld eigenaarschap. Iedere respondent geeft hier namelijk notie van. Hierbij wordt met name belang gehecht aan het gezamenlijk oplossen van de aanpak van problematiek. Zo stelt Respondent 4 van de Marechaussee het volgende;

“De oplossing van openbare orde bijvoorbeeld.. dat is niet alleen een oplossing van ons zelf. Het is een oplossing van iedereen” (Respondent 4 – KMar).

Vanuit de literatuur bestaan er enkele kritische noten ten aanzien van samenwerkingsverbanden en de toewijding aan het samenwerkingsproces. Zo dient inclusiviteit van alle betrokken partijen te worden geborgd en kan het vrijwillige karakter van samenwerkingsverbanden mogelijk leiden tot het niet opvolgen van gemaakte afspraken (Emerson, et al., 2012). Dit wordt versterkt doordat een samenwerkingsverband veelal uit autonome organisaties bestaat (Ansell & Gash, 2007). Pas wanneer de betrokkenheid en de gemaakte afspraken zijn geborgd, kan er gedeelde toewijding ontstaan (Emerson, et al., 2012). Bij de samenwerking binnen de beveiliging op AAS komen deze punten in meerdere of mindere mate terug. Zo is de deelname in principe vrijwillig en heeft het BPVS geen beslissingsbevoegdheid. Ook is er een spanningsveld waarneembaar op AAS tussen de publieke en private partijen, waar waardenpluriformiteit aan ten grondslag ligt. Zo zijn er verscheidene problemen geweest waarbij de belangen niet overeen kwamen. Een veelgenoemd voorbeeld hierbij was de taxi-problematiek, waarbij de gemeente Haarlemmermeer en AAS regelrecht tegenover elkaar stonden.

“Alleen issues rondom de taxi's. Daar was sprake van een conflict tussen de gemeente en de AAS. Dat zal ik nooit vergeten. Ik zat tussen de twee heren en het was gewoon pingpongen. Ik dacht há ik ben de haarlemmerolie, maar dat hielp niet. Dat was echt heel erg.” (Respondent 7 – OM).

De waardenpluriformiteit en autonomie uit zich verder in de dagelijkse samenwerking. Het volgende citaat illustreert dit;

“Want aan de ene kant heb je een gedeeld belang en aan de andere kant ben je ook gewoon een concurrent van elkaar.” (Respondent 8 – ISEC).

Een opvallend punt hierbij is dat ook de gezagsverhoudingen een rol spelen. Zo wordt erkend dat aangezien MinJenV en de NCTV gezagsdrager zijn van de KMar, zij ook het belang van de KMar nastreven, aangezien zij worden aangekeken als het mis gaat. In de theorie is deze constatering onderbelicht. Er is dus niet alleen sprake van waardenpluriformiteit maar ook van belangenpluriformiteit binnen organisaties.

Op basis van voorgaande voorbeelden zou men een lage mate van toewijding verwachten, echter dient hier een kanttekening te worden gemaakt. Opvallend is namelijk dat de autonomie van de organisaties en het vrijwillige karakter van de samenwerking, geen obstakels lijken te vormen voor de mate van toewijding aan het proces. Sterker nog, iedere respondent erkent en benadrukt de wederzijdse afhankelijkheid en het gevoel van gedeeld eigenaarschap. Maar hoe komt dit dan? Net als bij de open en directe dialoog, speelt de structuur van het BPVS een verklarende rol. Onder de open en directe dialoog werd de notie al gemaakt dat de escalatiemogelijkheid impasses doorbreekt en zorgt voor bestuurlijke en politieke dekking. Ook dit speelt binnen de toewijding aan het proces. Het belang van

bestuurlijke en politieke dekking wordt door iedere respondent benadrukt. Dit blijkt o.a. uit het volgende citaat;

“Want als de hoogste bazen het niet met elkaar eens worden of rollebollend over straat liggen in de Telegraaf dan wordt dat heel slecht zaken doen.” (Respondent 8 – ISEC).

Waar de Emerson, et al. (2012) stellen dat alleen de juiste actoren om de tafel krijgen niet voldoende is, maar met name actieve betrokkenheid leidt tot toewijding, vervult de escalatiemogelijkheid binnen het BPVS deze rol. De politieke en bestuurlijke dekking maken dat actoren zich actief eigenaar voelen van het proces. Mocht dit niet gebeuren speelt de stuurgroep of het platform als aanspreekpunt. Dit aanspreken gebeurt overigens ook binnen de werkgroepen zelf. Deze escalatiemogelijkheid zorgt er dan ook voor dat het vrijwillige karakter van het BPVS in de praktijk minder groot is dan die in eerste instantie lijkt. Hoewel iedere organisatie autonoom is, vormt de bestuurlijke dekking en commitment vanuit het platform en de stuurgroep een dermate grote factor dat gemaakte afspraken worden nagekomen. De volgende citaten illustreren dit;

“Het is eigenlijk een nieuw soort bestuursstelsel in Nederland. Tafels maken [...] alle partijen om een tafel. En waarom.. je connect daarmee met de anderen. Wij hebben inmiddels ontdekt dat als je afspraken maakt in het BPVS, dan kom je er als partij niet meer mee weg.” (Respondent 1 – AAS).

“Dat is niet echt dat je een formele opdracht maakt maar omdat je op dat niveau afspraken maakt gaan er wel dingen gebeuren. Dan kijk je wel nog steeds op je eigen verantwoording maar je gaat wel meedenken. Dan heb je toch een ander gesprek.” (Respondent II – NCTV).

De escalatiemogelijkheid binnen het BPVS neemt de autonomiekwestie niet weg maar vervult een brugfunctie tussen enerzijds toewijding en anderzijds eigen verantwoording. Het poldermodel garandeert de autonomie van de actoren en stimuleert tegelijkertijd het gedeelde belang. Wellicht kan er zelfs worden gesproken over gedeelde toewijding binnen de samenwerking op AAS.

“En dat is de kracht. Je committeert je eraan. En dit kan dit nog steeds leiden tot verschil in inzicht, maar je gaat wel gezamenlijk zitten om te kijken wat je eraan kan doen.” (Respondent 8 – ISEC).

Er kan derhalve worden gesteld dat de mate van toewijding aan het proces binnen de samenwerking op AAS hoog is. Zo erkent en benadrukt iedere respondent de wederzijdse afhankelijkheid en het gevoel van gedeeld eigenaarschap. De structuur van het BPVS, waarin de escalatiemogelijkheid zorgt voor bestuurlijke en politieke toewijding, vervult hierbij een cruciale brugfunctie tussen enerzijds het waarborgen van autonomie en anderzijds het stimuleren van het gedeelde belang, waardoor het raakt aan gedeelde toewijding. Hieruit blijkt dat de verklaringen in dit onderzoek voornamelijk voortkomen uit de structuur van het BPVS. Er is echter nog een verklaring denkbaar, namelijk de mate van Public Service Motivation (PSM). Perry (1996) omschrijft dat de mate van PSM bepalend is voor de inzet van ambtenaren. Hoewel PSM niet is meegenomen in dit onderzoek zou het wel een verklarende factor kunnen zijn.

In het kort

Uit de gebruikte theorieën blijkt dat de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces wordt gevormd door de mate van aanwezigheid van open en directe dialoog en de mate van toewijding aan het proces. Op basis van de bevindingen uit het onderzoek kan worden gesteld dat de mate van aanwezigheid van zowel open en directe dialoog als de mate van toewijding aan het proces hoog is.

Tevens hebben de twee variabelen een versterkende werking op elkaar. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces hoog is. De structuur van het BPVS biedt hiervoor een belangrijke verklaring en heeft op zowel de mate van toewijding aan het proces als op de mate van aanwezigheid van open en directe dialoog een versterkend effect. Zo biedt de escalatiemogelijkheid bestuurlijke en politieke dekking waarmee de toewijding wordt geborgd en biedt het de mogelijkheid om open en directe dialoog te voeren. Het bestaan van bilaterale gesprekken vormt mede een verklaring voor de effectiviteit. Hoewel PSM niet is meegenomen in dit onderzoek, kan het wel een verklaring zijn voor de mate van toewijding.

5.1.4. *Mate van aanwezigheid van procesmanagement*

De rol van procesmanagement wordt binnen de literatuur breed gedeeld. Op basis van de gebruikte literatuur is procesmanagement een sociaal proces waarbij samenwerking tussen publieke en private organisaties wordt gestimuleerd door het bevorderen van betrokkenheid of participatie van betrokken partijen en open en directe communicatie of interactie. Hierbij wordt continu gezocht naar verbinding tussen de betrokken partijen en wordt er gestreefd naar het formuleren van een gemeenschappelijk doel. Procesmanagement is op basis van een drietal variabelen in dit onderzoek meegenomen; mate van stimuleren van betrokkenheid van alle actoren, de mate van nastreven van het gemeenschappelijke doel en de mate van stimuleren van open en directe communicatie. De drie variabelen zullen in deze subparagraaf achtereenvolgens worden behandeld.

Wat hierbij helder dient te zijn is dat de variabelen van procesmanagement op elkaar in werken waardoor de scheidingslijn ertussen vaag of fluïde is. Door de drie variabelen achtereenvolgens te behandelen geeft dit mogelijk een simplistisch beeld van de werkelijkheid maar wordt de scheiding geborgd. Er zijn veel raakvlakken tussen de variabelen genoemd onder de effectiviteit van het samenwerkingsproces en de mate van aanwezigheid van procesmanagement. Er zal daarom alleen worden ingegaan op de daadwerkelijke procesmanagementhandelingen die plaatsvinden binnen de samenwerking op AAS.

Mate van stimuleren van betrokkenheid van alle actoren

Vanuit de theorie wordt verondersteld dat het actief stimuleren van betrokkenheid van alle actoren een sociaal proces betreft en een impuls geeft aan de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Met name gezien PPS vaak autonome organisaties betreft, is het belangrijk dat alle betrokken organisaties actief worden betrokken. De rol van de procesmanager is voornamelijk gericht op het in staat stellen van actoren om te participeren, ongeacht de achtergrond, middelen en macht van de partijen (Bryson, et al., 2006). Verder wordt er gesteld dat het procesmanagement niet per se bij één individu hoeft te liggen (Klijn & Koppenjan, 2016). Wanneer de samenwerking op AAS in het licht van deze theoretische constatering wordt geplaatst, kan worden gesteld dat het procesmanagement inderdaad bij verschillende actoren is belegd. Zo is te zien dat de betrokkenheid vanuit verschillende individuen vanuit het BPVS wordt gestimuleerd. Hoewel de theorie niet ingaat op de positie die de procesmanager inneemt binnen de samenwerking blijkt dat deze binnen de gehele samenwerking is geborgd. Ook wordt de autonomie benadrukt;

“Dus het kan niet zo zijn dat de stuurgroep zegt jij moet dit doen tegen een werkgroep, want ieder zit er vanuit zijn eigen verantwoording.” (Respondent II – NTCV).

Zo geven alle respondenten aan dat er stimulatie van betrokkenheid van actoren plaatsvindt in het platform, de stuurgroep, de werkgroepen en door de programmamanager.

“En dan wordt er naar het Ministerie van JenV [red.] gekeken van Justitie vinden jullie dat normaal dat de KMar het met te weinig capaciteit moet doen. En dan zie je dus wel een beetje die druk opkomen.”
(Respondent 5 – KMar).

Het citaat toont aan dat ook binnen het stimuleren van de betrokkenheid bestuurlijke of politieke commitment vanuit het platform en de stuurgroep helpt. Bovendien vervullen de voorzitters van de werkgroepen ook een rol binnen de betrokkenheid van de actoren. Zij stimuleren de deelname en inzet binnen de werkgroep.

“We moeten toch wel een gemeenschappelijk beeld hebben en we moeten toch iets extra’s doen, dus dan ga je zaadjes planten en op een gegeven moment gaan denken mensen, ‘ja nu moet ik ook wel wat gaan doen’. Motiveren en belonen.” (Respondent 7 – OM).

“Daar wordt wel aandacht aan besteed, dat mensen aangehaakt blijven en ook deel blijven nemen in de werkgroepen. [...] Ik ben een paar keer niet geweest en toen werd er ook gevraagd van ‘wat zouden we eraan kunnen doen dat het voor jullie relevanter is’.” (Respondent 6 – Haarlemmermeer).

Afgezien van de voorzitters van de werkgroepen en het bestuurlijke niveau wordt met name de rol van de programmamanager door iedere respondent benadrukt. Deze vervult een cruciale rol in de betrokkenheid van actoren.

“De programmamanager is eigenlijk een soort van oliemannetje, [...] als er dingen niet goed lopen dan brengt die mensen bij elkaar, die brengt verbinding hiertussen en die zorgt eigenlijk dat het BPVS als geheel blijft bestaan zoals het bestaat.” (Respondent 11 – NCTV).

Het blijkt dus dat de programmamanager de verschillende autonome organisaties in staat stelt te participeren en actief de verbinding zoekt tussen de organisaties. Er kan derhalve worden gesteld dat het procesmanagement in verschillende lagen binnen de samenwerking op de AAS is geborgd, waarbij er tevens een rol voor de procesmanager is weggelegd als linking pin tussen deze lagen. Het feit dat de betrokkenheid van actoren aanwezig is, ligt in lijn met de constatering dat de toewijding aan het proces binnen de samenwerking hoog is. Hoewel de theoretische constatering terug komen blijkt dat de gelaagdheid van het procesmanagement een versterkende verklaring biedt voor de hoge mate waarin het voorkomt.

Een andere verklaring, die niet in de theorie naar voren komt, is dat het procesmanagement binnen iedere organisatie naar voren komt. Alle afzonderlijke leden van de werkgroepen (of de stuurgroepen of het platform) vervullen wel een dergelijke rol. Het is niet verwonderlijk dat dit is geconstateerd aangezien vrijwel alle respondenten een leidinggevende functie vervullen. Het impliceert echter wel dat waar de theorie niet ingaat op de persoonlijke kenmerken van procesmanagers, dit wel degelijk een rol speelt. Dat deze persoonlijke kenmerken een rol spelen komt ook terug binnen de rol van de programmamanager. Zo moet een programmamanager draagvlak bij de andere organisaties en voldoende tijd beschikbaar hebben. Binnen het BPVS is er nu één iemand programmamanager, die dit naast zijn functie doet. Dit resulteert in onvoldoende tijd om alle werkgroepen bij te wonen. Ook blijkt dat het per voorzitter verschilt in de mate waarin actoren zich betrokken voelen. Een nieuwe voorzitter kan nieuw elan in een werkgroep brengen. Welke persoonlijke kenmerken dit zijn, is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Een andere verklaring voor het feit dat de mate van stimulatie van betrokkenheid hoog is, wordt gevormd door het belang wat actoren hebben bij de betrokkenheid van andere organisaties. Dit is onderbelicht in de theorie. Als organisaties een eigen belang hebben dat een bepaald probleem wordt opgelost, dan nemen zij zelf initiatief in het verhelpen van de obstakels.

“Het zij door de voorzitter, het zij door de mensen die er last van hebben. [...] Je kan niet verplicht worden, maar het leidt wel tot verstoorde verhoudingen. En meestal zie je dan toch dat er bilats plaatsvinden om dat te verhelpen.” (Respondent 8 – ISEC).

Juist doordat actoren belang hebben dat andere actoren betrokken zijn, gaan zij in een dergelijke samenstelling zelfstandig de andere actoren betrekken, zij het persoonlijk, zij het via de groepsdynamiek. Uit het citaat blijkt dat het persoonlijke contact, wat al werd aangehaald in de mate van aanwezigheid van open en directe dialoog, ook hier een verklarende rol speelt. Op verschillende lagen en door verschillende individuen wordt de betrokkenheid gestimuleerd, wat belangrijk is voor de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Met name door de complexiteit en de omvang van de problematiek is de gelaagdheid belangrijk. Doordat het op deze wijze is ingericht wordt procesmanagement structureel geborgd binnen de samenwerking. Ondanks dat de theorie stelt dat het niet per se bij één individu hoeft te liggen, maakt de omvang het wel wenselijk dat procesmanagement is geborgd binnen alle lagen van de samenwerking. In het geval van de AAS is dit zo.

Mate van nastreven van gemeenschappelijke doelen

Naast dat de theorie stelt dat procesmanagement zich actief moet richten op het betrekken van partijen, dient het zich ook te richten op het verbinden van ambities en het formuleren en nastreven van gemeenschappelijke doelstellingen of visies (Klijn & Van Twist, 2007). Procesmanagement zou hier met name een beïnvloedende rol in moeten spelen en meer moeten gelden als een aanjager van de samenwerking dan het nemen van beslissingen. Juist door consensus en wederzijds begrip te stimuleren kan dit worden gedaan (Klijn & Koppenjan, 2016). Binnen de samenwerking binnen de beveiliging op AAS is wederom te constateren dat ook deze vorm van programmanagement binnen de verschillende lagen in het BPVS is belegd. Onder de toewijding aan het proces werd al duidelijk dat de structuur van het BPVS fungeert als aanjager van het nastreven van het gemeenschappelijke doel. Iedere respondent erkent dat het BPVS zorgt voor het samenbrengen van actoren en het gezamenlijk uitstippelen van een gemeenschappelijke koers. De volgende citaten illustreren dit;

“We hebben allemaal ons eigen belang, en dat komt dan wel bij elkaar van hoe kunnen we elkaar vinden en wat is de middenweg en hoe komen we tot een goede oplossing. En dat is het voordeel van bij elkaar komen.” (Respondent 4 – KMar).

“Maar de stuurgroep is wel een middel om alles bij elkaar te brengen. Je kunt daar ook dingen wat meer richting geven. En voor mensen uit de werkgroep is het eigenlijk een opschalingsmogelijkheid, en een manier om dingen ietwat meer te agenderen.” (Respondent II – NCTV).

Door de wijze waarop de samenwerking is vormgegeven, vindt dus de stimulatie van consensus plaats. De voorzitter stimuleert hiernaast ook het gedeelde belang wat vanuit de stuurgroep is opgedragen.

“Gemeenschappelijk belang opzoeken. Vragen wat ze belangrijk vinden, wat ze missen en nodig hebben. Dan komt daar een beeld uit. En met elkaar praten dat het te idioot is dat we geen beeld hebben van wat er op Schiphol Oost gebeurt.” (Respondent 7 – OM).

Dit wordt verder verduidelijkt doordat het BPVS als orgaan zijnde naar buiten kan treden. Zo lobbyt het BPVS voor alle betrokken organisaties, onder andere in het buitenland, wat de interne verbondenheid versterkt en het nastreven van het gedeelde belang benadrukt. Op basis van deze bevindingen kan dus worden gesteld dat de theoretische kaders inderdaad terugkomen binnen het nastreven van de gemeenschappelijke doelen. Hier moet een kanttekening worden geplaatst. Waar de theorie stelt dat de procesmanager geen directe beslissingen dient te nemen maar vooral moet gelden als aanjager, blijkt dat binnen de samenwerking op AAS er toch een bepaalde beslissingsmacht ligt. Hoewel deze beslissingsmacht niet formeel is ingericht en het BPVS geen regelingen heeft om gemaakte afspraken te handhaven, blijkt dat de gezamenlijke commitment zorgt voor het stimuleren van het nastreven van het gezamenlijke belang. Deze constatering is niet geheel verwonderlijk gezien het ook terug komt onder de toewijding aan het proces, maar vormt wel een verklarende factor van de hoge mate van het stimuleren van het nastreven van het gezamenlijke doel.

Mate van stimuleren van open en directe communicatie

De rol van het stimuleren van open en directe communicatie is deels al genoemd in de vorige variabelen en vormt een ondersteunende of zelfs versterkende functie. Procesmanagement vervult hierin een stimulerende rol. Hierbij dient een procesmanager voornamelijk in te zetten op het initiëren en faciliteren van interactie (Ansell & Gash, 2007). Opvallend is dat binnen de samenwerking op AAS geen directe noties zijn dat actief wordt gestuurd op het initiëren en faciliteren van interactie. De enige notie die terugkomt binnen de interviews is dat er constante terugkoppeling wordt gegeven en dat er vanuit de stuurgroep en de programmamanager initiatief wordt getoond tot feedback over het functioneren van het BPVS an sich. De theorie geeft hiervoor geen verklaring. Er zijn echter ook geen aanwijzingen om te veronderstellen dat dit wel zou moeten gebeuren. Het feit dat de mate van open en directe dialoog hoog en de toewijding aan het proces hoog is, impliceert dat de noodzaak voor procesmanagement op het gebied van het stimuleren van open en directe dialoog misschien niet aanwezig is. Er kan dus worden verondersteld dat in het geval van een hoge mate van open en directe dialoog, de noodzaak voor procesmanagement minder is. Hieruit kan worden geconcludeerd dat er sprake is van wederkerigheid met betrekking tot het effect van procesmanagement op de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Uit de interviews komt naar voren dat de oprichting van het samenwerkingsverband mogelijk een verklaring vormt voor de afwezigheid van het actieve stimuleren van open en directe communicatie. Zo stelt respondent 7 – OM het volgende;

“Terwijl het hele doel van het BPVS is de samenwerking dus in die zin heb je het al geborgd.” (Respondent 7 – OM).

Juist doordat het BPVS is opgericht met de intentie om de samenwerking te verbeteren is stimulatie van dialoog geborgd binnen de structuur.

In het kort

In het kort worden gesteld dat het procesmanagement op een gelaagde wijze is ingebed binnen de samenwerking binnen de beveiliging op de luchthaven AAS, waarbij de rol door zowel de stuurgroep, de programmamanager, de voorzitter van werkgroepen als door ieder individu in meer of mindere mate wordt vervuld. Ondanks dat het autonome organisaties betreft, blijkt de betrokkenheid en de toewijding hoog. Met name doordat er binnen alle lagen van de samenwerking procesmanagement plaatsvindt, verklaart deze hoge mate. Hierbij versterkt de programmamanager het proces door te fungeren als

linking pin. Dit geldt voor zowel het stimuleren van betrokkenheid als het stimuleren van het nastreven van het gedeelde belang. Verder blijkt dat persoonlijke kenmerken en het belang dat organisaties hebben om betrokken te zijn de aanwezigheid van procesmanagement versterkt. Wat betreft de stimulatie van open en directe communicatie is dit minder aanwezig. Enerzijds is de open en directe dialoog al aanwezig waardoor de noodzaak wellicht minder bestaat bij de procesmanagers, anderzijds is het BPVS opgericht met de intentie om beter samen te werken, waardoor de structurele communicatie al is geborgd.

5.1.5. *Mate van aansluiting van de sturingsvorm*

In de voorgaande subparagrafen is meerdere malen geopperd dat de structuur van het BPVS een versterkende rol vervult binnen de verschillende variabelen. Wanneer de definities van sturingsvormen, zoals genoemd door Provan en Kenis (2007), naast de structuur van het BPVS worden gelegd blijkt al snel dat het BPVS grote overeenkomsten heeft met die van een netwerkbestuursorganisatie. De definitie hiervan luidt; *een samenwerkingsverband met meer dan twaalf actoren, waarbij de netwerkpartners een centraal aansturend orgaan hebben aangewezen of opgericht, die het netwerk aanstuurt en coördineert en de algemene richting van het netwerk bepaald. Dit uit zich in een gemiddelde mate van vertrouwen en een gemiddeld tot hoge doelconsensus.*

Het centrale opgerichte orgaan is het BPVS zelf, waarin ruim 15 organisaties deelnemen. Alle organisaties nemen zitting in de stuurgroep en het platform. Deelname aan de werkgroepen is, op basis van het onderwerp wat er speelt, wisselend. De stuurgroep en het platform coördineren en bepalen de algemene richting van het netwerk. In die zin zou men het BPVS omschrijven als netwerkbestuursorganisatie. De nuance die gemaakt moet worden is dat het BPVS ook aspecten heeft van gedeelde sturing en een leidende organisatie. Zo nemen in de stuurgroep en het platform van het BPVS alle organisaties autonoom zitting en nemen zij in samenspraak met alle organisaties beslissingen aangaande het netwerk. Ook blijkt dat voornamelijk de AAS en de NCTV trekkers zijn van het BPVS. Dit uit zich in het wisselende voorzitterschap tussen de twee organisaties en de toewijzing en betaling van de programmamanager. Zo is de programmamanager formeel werkzaam binnen AAS maar wordt deze betaald door zowel de NCTV als AAS. Provan en Kenis (2007) stellen al dat de sturingsvormen niet geheel omvattend zijn en dat de scheiding tussen de sturingsvormen vaak fluïde is. Het BPVS ondersteunt deze aanname maar lijkt door de combinatie van de autonomie en de trekkersrol van de NCTV en AAS, en het sturende karakter van de stuurgroep en platform, meer op een fluïde vorm van een netwerkbestuursorgaan. Misschien kan er zelfs worden gesproken over een unieke sturingsvorm.

“Het is eigenlijk een nieuw soort bestuurssysteem in Nederland. Tafels maken.” (Respondent 1 – AAS).

Wanneer er gekeken wordt naar de mate van vertrouwen binnen de samenwerking blijkt dat het gemiddeld is. Zo deelt men vertrouwelijke informatie en stelt men dat het een wereld is waarin iedereen elkaar kent.

“En daar heeft nog nooit wat over in de krant gestaan dus niemand lekt.” (Respondent 1 – AAS).

Toch is er terughoudendheid binnen de organisaties, omdat men continu beseft dat iedereen met een ander belang aan tafel zit. Ook worden er soms handelingen gedaan die tegen gemaakte afspraken in gaan. Wat betreft de mate van doelconsensus, mede op basis van de constatering bij de toewijding aan het proces, kan worden gesteld dat deze gemiddeld tot hoog is. Hoewel iedere organisatie eigen belangen nastreeft is het einddoel eenduidig, namelijk een veilige luchthaven.

“Maar de grondslag voor alles is de beveiliging, dat doel is zoveel omvattend.” (Respondent 7 – OM).

Deze gemiddelde mate van vertrouwen en hoge mate van doelconsensus in combinatie met het grote aantal actoren, maakt dat de sturingsvorm volgens de theorie van Provan en Kenis (2007) goed zou moeten aansluiten. Eerdere constatering binnen de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces en de mate van aanwezigheid van procesmanagement ondersteunen deze bevinding.

Er kan worden geconcludeerd dat op basis van de theorie de samenwerking binnen de beveiliging op de luchthaven AAS kan worden getypeerd als zijnde een netwerkbestuursorganisatie. De aansluiting op basis van de mate van vertrouwen en de hoge mate van doelconsensus is hoog. Door de relatief goede aansluiting van de sturingsvorm in combinatie met de relatief hoge effectiviteit van het samenwerkingsproces kan worden geconcludeerd dat de mate van aansluiting van de sturingsvorm een sterk positief effect heeft op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces.

5.1.6. *Mate van netwerkeffectiviteit*

Uit het voorgaande volgt al de aanwezigheid van positiviteit ten opzichte van de samenwerking binnen de beveiliging op AAS. Uitgaande van de mate van netwerkeffectiviteit op gemeenschapsniveau, blijkt dat een samenwerkingsverband effectief is wanneer het gevoel bestaat dat de bijdrage die wordt geleverd niet door partijen afzonderlijk had kunnen worden bereikt, het gevoel bestaat dat de problematiek wordt geadresseerd en er een vertrouwensband en wederzijds begrip gaandeweg de samenwerking wordt gevormd (Provan & Milward, 2001). Wanneer deze theoretische constatering in het licht worden geplaatst van de bevindingen binnen de samenwerking op AAS wordt snel duidelijk dat er grote overeenkomsten zijn. Door iedere respondent wordt aangegeven dat het gevoel heerst dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt. Zo stelt Respondent 1 – AAS het volgende;

“Dan hoor je vaak van moet het nog wel blijven bestaan.. maar niet samenwerken is geen optie. In Nederland zeker niet. Want we zijn klein. En internationaal zie je goed dat dat onze kracht is. Dat poldermodel.” (Respondent 1 – AAS).

Er wordt aangegeven dat niet samenwerken simpelweg geen optie is. Enerzijds ligt de verklaring binnen het feit dat de ‘BV Nederland’ een relatief kleine speler is op het wereldtoneel. Juist door het bundelen van middelen en het gezamenlijk aanlopen van problematiek worden schaalvoordelen benut. De wederzijdse afhankelijkheid speelt dus een grote rol in de verklaring van de effectiviteit (Koppenjan & Klijn, 2004). Deze wederzijdse afhankelijkheid wordt versterkt door de complexiteit die op Schiphol aanwezig is. Juist door de complexiteit en de samenkost van publieke en private partijen dient de problematiek gezamenlijk te worden geadresseerd. Dat dit op AAS in hoge mate gebeurt grijpt deels terug op de mate van aanwezigheid van startcondities, de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces, de mate van aansluiting van de sturingsvorm en de mate van aanwezigheid van procesmanagement. Hier zal later op worden ingegaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat vrijwel alle respondenten aangeven dat ze het gevoel hebben dat de problematiek wordt geadresseerd. Het volgende citaat illustreert dit.

“Waardoor je als Nederland het wel voor elkaar kan krijgen en waar het voor andere landen veel lastiger is.” (Respondent II – NCTV).

De verklaring hiervoor is met name dat de samenwerking goed verloopt, waarbij de noodzaak van directe, informele, dialoog door iedere respondent wordt onderstreept. Het onderstaande citaat bevestigt dit;

“En je ziet gewoon dat wij het beter doen omdat wij gewoon met elkaar praten.” (Respondent 1 – AAS).

Ook hierin speelt de bestuurlijke en politieke commitment, en daarmee de toewijding van de actoren een rol. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat er het gevoel heerst dat de vertrouwensband en het wederzijds begrip gaandeweg de samenwerking is toegenomen. Er is al gesteld dat voorafgaand aan de oprichting van het BPVS de betrokken organisaties onvoldoende samenwerkten. Er was argwaan en veel negatieve informatie werd richting de pers gelekt.

“We waren met modder aan het gooien naar elkaar. Kranten vinden dat fantastisch. Zo’n diamantroof.. helemaal top voor kranten. [...] KLM verwees dat de KMar ons moest beveiligen. [...] ‘Schiphol heeft gefaald’.” (Respondent 1 – AAS).

Gaandeweg de samenwerking is dit sterk verbeterd. De kracht hierbij ligt met name in het aangaan van de directe dialoog met de betrokken partijen. Door dit te doen kunnen issues vroegtijdig en achter gesloten deuren worden opgepakt en besproken. Dit leidt niet alleen tot wederzijds begrip maar geeft ook de mogelijkheid tot verwachtingsmanagement.

“Zolang je het maar goed uitlegt waarom je iets wel of niet doet. Of waarom iets niet kan. Dan heeft de partner er wel vaak begrip voor en dan kan die partner ook uitleggen naar zijn of haar personeel wat er is. En dat is juist de kracht van het BPVS, dat je ook kunt laten zien we gaan iets doen of waarom we iets niet gaan doen.” (Respondent 5 – KMar).

Het verwachtingsmanagement dat door het BPVS is ontstaan ligt hieraan ten grondslag. Een andere duidelijke verklaring komt voort uit het gezamenlijk naar buiten treden. Mede doordat het BPVS als eenduidige stem naar buiten treedt, bestrijden de verschillende partijen elkaar niet meer in de pers. Bovendien leidt het uitstralen van eenheid tot het uitspreken van gezamenlijke commitment. Waar in de introductie nog werd gesteld dat er een cultuuromslag dient plaats te vinden van ‘need-to-know’ naar ‘need-to-share’, kan er worden gesteld dat binnen de samenwerking op AAS hiervan sprake is. Het volgende citaat is hier een goed voorbeeld van;

“De cultuuromslag, [...] van ‘werk je in kokers’ of ‘werk je samen en help je elkaar’. Dat is bereikt met publiek private samenwerking. Je krijgt meer oog voor wat de ene partij wil. Je ziet ook dat de overheidsmensen veel meer over kosten en efficiëntie gaan nadenken. Het feit dat de KMar douane mensen accepteert is heel wat.” (Respondent 1 – AAS).

Afgezien van de goed lopende samenwerking als verklarende factor achter deze cultuuromslag speelt ook de houding van actoren een rol. Binnen het theoretisch kader werd al gesproken over waardenpluriformiteit en dat ervoor gewaakt moet worden dat dit niet de overhand neemt. Uit de samenwerking binnen AAS blijkt echter dat partijen zich wel aan elkaar aanpassen. Het bovenstaande citaat van respondent 1 illustreerde dit al, ook respondent 7 – OM bevestigt dit;

“Ook omdat Schiphol een kentering heeft in de houding. Van oudsher werd er vaak gezegd, nee dat is een overheidstaak nee dat ook. Alles wegduwen. En nu gaan ze zelf, staan ze veel meer open dat ze zelf een eigen verantwoordelijkheid hebben.” (Respondent 7 – OM).

Zo is er een wederzijdse beweging te zien waarbij publieke partijen meer volgens de waarden van de private partijen gaan denken en visa versa. Op basis van deze bevindingen kan worden gesteld dat het vermengen van deze waarden juist een positief effect kan hebben op de samenwerking.

Samenvattend

In het kort kan er worden gesteld dat de algehele mate van netwerkeffectiviteit hoog is. Hieraan ligt het heersende gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt ten grondslag. Met name de hoge wederzijdse afhankelijkheid en de complexiteit vormt een verklarende factor. Ook heerst het gevoel onder alle respondenten dat de problematiek wordt geadresseerd. De aanwezigheid van open en directe dialoog tussen en de (bestuurlijke en politieke) commitment van de actoren draagt hier aan bij. Gaandeweg de samenwerking is het wederzijds begrip en de vertrouwensband toegenomen. Naast communicatie en toewijding, speelt het eenduidig naar buiten treden als BPVS en de veranderde houding van actoren, hierin een verklarende rol. Er is vastgesteld dat de waardenpluriformiteit in tegenstelling tot de theorie geen beperking maar juist een verrijking kan zijn voor de samenwerking.

5.1.7. Conclusie

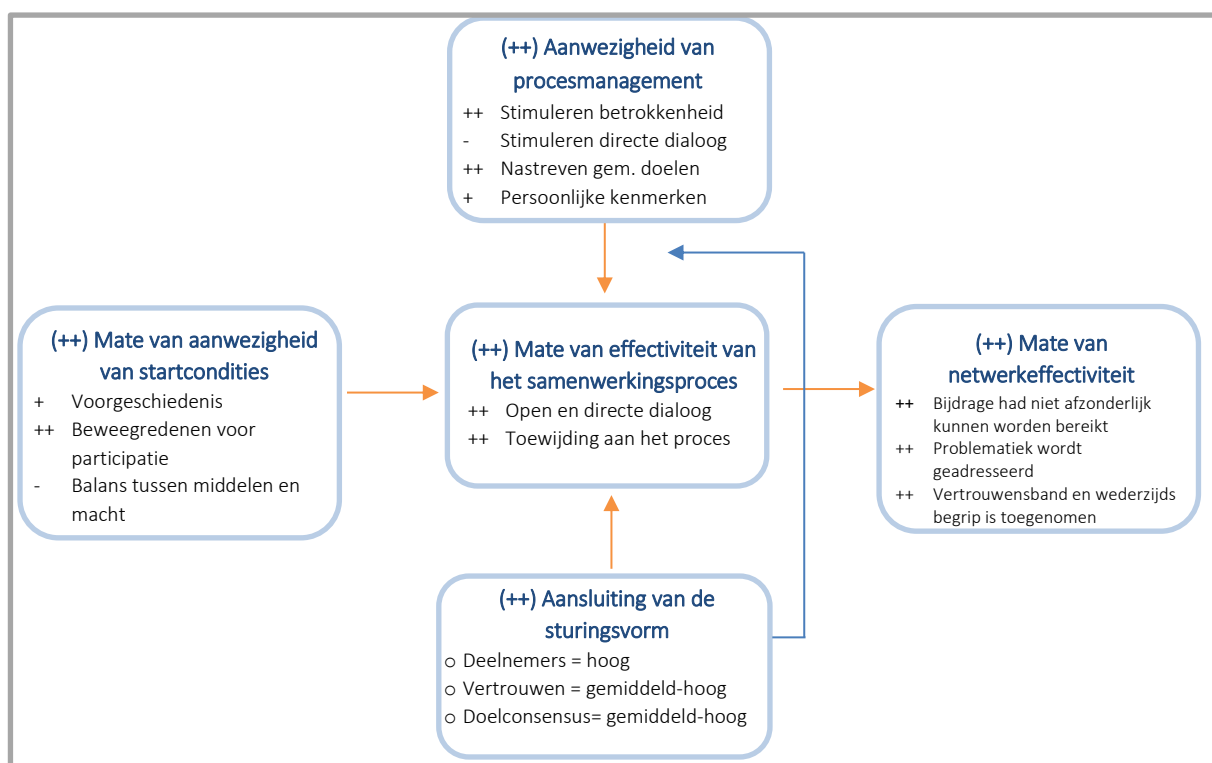
In het kort vindt de samenwerking binnen de beveiliging op AAS in een gelaagde structuur plaats waarbij verschillende niveaus samenkomen en gezamenlijke besluiten nemen en vraagstukken aanlopen. Dit alles is vormgegeven in het BPVS wat bestaat uit een Platform, een Stuurgroep en verschillende werkgroepen.

De diamantroof uit 2015 bood een *window of opportunity* waardoor intensievere samenwerking noodzakelijk werd en kon floreren. De politieke en maatschappelijke druk versterkte het besef van noodzaak tot samenwerking. Waar de individuele voorgeschiedenis leidde tot een snellere totstandkoming was er wel degelijk sprake van negatieve voorgeschiedenis op organisatieniveau. Hoewel dit onderscheid in de theorie niet wordt belicht, kan er worden geconstateerd dat een negatieve voorgeschiedenis geen directe negatieve invloed heeft op de totstandkoming van samenwerking. De onbalans in macht en middelen heeft in tegenstelling tot het belang wat actoren hebben geen invloed op de totstandkoming. Dit maakt dat de mate van aanwezigheid van startcondities hoog is. Waar de positieve voorgeschiedenis als gemiddeld kan worden beschouwd is de impact van de onbalans in macht en middelen laag.

De effectiviteit van het samenwerkingsproces kan worden bestempeld als hoog. Er is hierbij sprake van een hoge mate van aanwezigheid van open en directe dialoog. De ruimte om visies en meningen te delen leidt tot verwachtingsmanagement. De escalatiemogelijkheid binnen de BPVS structuur en het bestaan van bilaterale gesprekken tussen actoren maakt dat impasses kunnen worden overwonnen. Enerzijds vindt de dialoog in de escalatiemogelijkheid op abstracter niveau plaats, anderzijds verhelpen de bilats obstakels in meer persoonlijke gesprekken. Dit komt de groepsdynamiek ten goede. Hiernaast is de mate van toewijding aan het proces onder de actoren hoog. De erkenning van wederzijdse afhankelijkheid en het gevoel van gedeeld eigenaarschap is aanwezig. Hoewel de theorie stelt dat PPS uitgaat van autonome organisaties die vrijwillig deelnemen aan samenwerking en derhalve de opvolging van afspraken gering kan zijn, blijkt bij AAS dat dit niet het geval is. De structuur van het BPVS met de escalatiemogelijkheid speelt hier een sterke rol. De bestuurlijke en politieke commitment vormt een brugfunctie tussen enerzijds de autonomie en anderzijds een vermindering van de vrijwilligheid van de samenwerking. Hierdoor kan er wellicht zelfs worden gesproken over gedeelde toewijding onder organisaties.

Ondanks dat het autonome organisaties betreft, blijkt de mate van betrokkenheid en toewijding hoog. Dit wordt verklaard doordat er binnen alle lagen van de samenwerking procesmanagement plaatsvindt. Hierbij versterkt de programmamanager het proces door het fungeren als linking pin. Dit geldt voor zowel het stimuleren van betrokkenheid als het stimuleren van het nastreven van het gedeelde belang. Verder blijkt dat ook persoonlijke kenmerken en het belang van betrokkenheid bij de individuele organisaties zorgt voor versterkte aanwezigheid van procesmanagement. Wat betreft de stimulatie van open en directe communicatie is dit minder aanwezig. Enerzijds is de open en directe dialoog al aanwezig waardoor de noodzaak wellicht minder bestaat bij de programmamanagers, anderzijds is het BPVS opgericht met de intentie om beter samen te werken, waardoor de structurele communicatie al is geborgd.

Er is al gesteld dat de structuur van het BPVS invloed heeft op voorgaande variabelen. Op basis van de theorie de samenwerking binnen de beveiliging op de luchthaven AAS kan worden getypeerd als zijnde een netwerkbestuursorganisatie. De aansluiting op basis van de mate van vertrouwen en de hoge mate van doelconsensus is hoog. Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een hoge algehele mate van netwerkeffectiviteit binnen de samenwerking op AAS. De basis hiervoor vormt het heersende gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt. Met name de hoge wederzijdse afhankelijkheid en de complexiteit vormt een verklarende factor. Ook heerst het gevoel onder alle respondenten dat de problematiek wordt geadresseerd. De aanwezigheid van open en directe dialoog tussen en de (bestuurlijke en politieke) commitment van de actoren draagt hier aan bij. Gaandeweg de samenwerking is het wederzijds begrip en de vertrouwensband toegenomen. Communicatie en toewijding, het eenduidig naar buiten treden als BPVS en de veranderde houding van actoren speelt hierin een verklarende rol. Er is vastgesteld dat de waardenpluriformiteit in tegenstelling tot de theorie geen beperking maar juist een verrijking kan zijn voor de samenwerking. Al het bovenstaande resulteert in het onderstaande model van afhankelijkheden en aanwezigheid van factoren.



5.2. Rotterdam The Hague Airport

Deze paragraaf zal ingaan op de wijze waarop de samenwerking binnen de beveiliging op RTHA is ingericht. Hierna worden de mogelijke verklarende factoren achter de effectiviteit van de samenwerking behandeld. Hierbij zal dezelfde opbouw worden aangehouden als de uiteenzetting van de bevindingen op AAS in paragraaf 5.1. Achtereenvolgens zal er worden ingegaan op; de mate van aanwezigheid van startcondities, de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces, de mate van aanwezigheid van procesmanagement, de mate van aansluiting van de sturingsvorm en ten slotte de mate van netwerkeffectiviteit.

5.2.1. *Op welke wijze is de samenwerking ingericht*

Rotterdam The Hague Airport is met ongeveer 2 miljoen reizigers per jaar de op drie na grootste luchthaven van Nederland en is gelegen in de gemeente Rotterdam. Op basis van de instellingsbeschikking 'Beveiligingscommissie voor

de luchthaven RTHA' is de coördinatie van de samenwerking binnen de beveiliging belegd binnen de beveiligingscommissie en wordt ook wel het veiligheidsoverleg genoemd. De beveiligingscommissie komt in tweemaal per jaar bijeen en bestaat uit de volgende dertien partijen (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2010c). Het voorzitterschap is belegd bij RTHA.

- | | |
|------------------------------------|---|
| ○ Ministerie van Justitie – NCTV | ○ RTHA (Voorzitter en secretaris) |
| ○ Ministerie van IenW | ○ Transavia |
| ○ KMar Brigade Zuid Holland | ○ Trigion |
| ○ AIVD | ○ Aviapartner (afhandelaar) |
| ○ Belastingdienst | ○ Jetcenter |
| ○ Douane | ○ Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) |
| ○ Politie district Rotterdam Noord | |

Een opvallende constatering is dat waar het OM en de gemeente Haarlemmermeer wel zitting nemen in de beveiligingscommissie van de luchthaven Schiphol, dit op RTHA niet het geval is. Zowel het OM als de gemeente Rotterdam nemen geen deel aan het veiligheidsoverleg. Dit is opvallend, zeker gezien de burgemeester en de HOvJ van het desbetreffende arrondissement, het lokaal bevoegd gezag vormen en dus grote zeggenschap hebben over de inzet op het gebied van openbare orde en veiligheid en strafrechtelijke handhaving. In beginsel zijn dus niet alle voor veiligheid verantwoordelijke partijen betrokken wat effect kan hebben op de samenwerking. Hiernaast is op basis van de uiteenzetting bij AAS al gebleken dat de regionale luchthaven geen zitting neemt binnen de Nationale Veiligheidscommissie (NVC), hoewel dit volgens de instellingsbeschikking wel zou moeten.

5.2.2. *Mate van aanwezigheid van startcondities*

In de theorie wordt onderstreept dat de beginsituatie van een samenwerkingsverband doorslaggevend is binnen het latere samenwerkingsproces. Om te bezien in welke mate hier sprake van is binnen de samenwerking op RTHA, zal er worden ingegaan op de drie subvariabelen afkomstig uit het model van Ansell en Gash (2007). Achtereenvolgens zal er in worden gegaan op de mate van balans in macht of middelen, de mate van aanwezigheid van incidenten en de mate van positieve voorgeschiedenis.

Wanneer macht of middelen ongelijk zijn verdeeld kan dit invloed hebben op de participatie van bepaalde actoren aan de samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Wanneer de samenwerking op RTHA in het licht van deze stelling wordt geplaast blijkt dat er een tweedeling bestaat. Zo zijn er geen noties bij de respondenten te herkennen dat de onbalans tussen de verdelingen van middelen invloed heeft op

de participatie aan de samenwerking. Dit geldt echter niet voor de machtsverdeling binnen de samenwerking. Iedere respondent geeft namelijk aan dat deze ongelijk is. Zo wordt meerdere malen aangegeven dat de KMar voor de gemeente Rotterdam eigenlijk een kleine speler is.

“Voor ons gebied is de politie veruit de grootste partij, als je het vergelijkt qua inzet. En dan is in Rotterdam de KMar een hele, hele kleine speler.” (Respondent E – Gemeente Rotterdam).

Het is zelfs zo dat het voor de KMar niet vanzelfsprekend is dat zij worden uitgenodigd in de veiligheidsdriehoek, terwijl de KMar wel de aangewezen politie instantie is op de luchthaven en dus onder direct gezag van de lokale driehoek valt. In de driehoek nemen de burgemeester, de HOvJ en de politieke uitvoeringsinstantie namelijk beslissingen over de inzet in het kader van de veiligheid. Zo stelt Respondent C;

“En alles wat die politie doet daar gaat de burgemeester over. Gedeeld ook met het OM. Dus dat geeft contrast aan. Ze zitten iedere week bij elkaar. Denk dan maar niet dat je [...] er even tussen komt [...]. Dat is echt belangrijk dat je daar handig mee om gaat. Anders sta je zo buiten spel.” (Respondent C – KMar).

“De burgemeester is geen kleine jongen in het politieke speelveld. En [...] die zegt ook gewoon oké wie ben jij, wat heb ik aan jou, heb jij mandaat of moet je het gaan vragen.. oké stuur dan maar diegene die het wel beslist.” (Respondent C – KMar).

De constatering dat zowel de gemeente als het OM geen zitting nemen in de beveiligingscommissie is typerend voor deze machtsverhoudingen. Het wijkt hier echter wel af van de theoretische uitgangspunten. Waar Ansell en Gash (2007) namelijk stellen dat een te grote ongelijkheid kan leiden tot manipulatie van sterkere actoren wat uiteindelijk kan resulteren in wantrouwen of zwakke input van de zwakkere actoren, blijkt juist dat de sterkere actoren minder input leveren of zelfs afwezig zijn. Vanuit de afgenomen interviews kan hier een verklaring voor worden gevonden. Zo wordt duidelijk dat de relatief kleine schaalgrootte van de processen op RTHA binnen iedere organisatie effect hebben. Er wordt meermaals aangegeven dat de processen klein en relatief overzichtelijk zijn, waarbij het aantal spelers dat over de uitvoering van die processen gaat beperkt is. Dit maakt het overzichtelijk waardoor de afstemming makkelijk is.

“Maar de schaal is anders, de dreiging is anders, de criminaliteit is anders en de lijntjes zijn korter. Het is dus allemaal overzichtelijk in dat opzicht.” (Respondent A – RTHA).

Met name doordat de processen vele malen kleiner zijn dan op Schiphol maakt dat er verminderde prioriteit ligt bij de luchthaven. Ook het feit dat Europoort, de grootste haven van Europa, binnen de gemeente Rotterdam ligt, maakt dat de prioritering van de gemeente voor de luchthaven wellicht minder is. Het onderstaande citaat ondersteunt dit;

“Dus ik kan me voorstellen dat het voor de gemeente Haarlemmermeer, [...] Schiphol is een aanzienlijk deel van het grondgebied. En als je naar Rotterdam kijkt is dat iets heel anders. Wij zijn meer gefocust op de haven.” (Respondent E – Gemeente Rotterdam).

Waar het belang wat bepaalde actoren hebben op AAS een rol speelde, is dit dus ook terug te zien binnen de samenwerking op RTHA. Dat bepaalde spelers wellicht een kleiner belang hebben in deelname aan de participatie kan deels worden verklaard door de lage mate van aanwezigheid van incidenten. Incidenten tonen namelijk kwetsbaarheden aan en kunnen actoren doen inzien dat bepaalde zaken niet zelfstandig kunnen worden geadresseerd (Emerson, et al., 2012). Het feit dat er op

RTHA zich geen aanzienlijke incidenten hebben voorgedaan maakt dat de noodzaak minder is. De welbekende uitspraak *“why fix it if it is not broken”* lijkt hier dan ook op te gaan. Het gevoel dat problematiek op de huidige manier wordt geadresseerd, kan door het ontbreken van een *window of opportunity* namelijk aanwezig zijn. Wel bestaat bij vrijwel iedere partij het besef dat - hoewel er geen directe prioriteit bij de luchthaven ligt, het dreigingsbeeld relatief laag is en er zich geen incidenten hebben voorgedaan - het afbreukrisico op de luchthaven groot is.

“Voor samenwerking met politie en terrorisme diensten.. kijk als je alles echt heel streng beveiligt op Schiphol, en ze willen toch iets in Nederland doen, dan is RTHA of Eindhoven je next stop.” (Respondent A – RTHA).

“En er zit nog een liability vraagstuk aan. Want een incident zoals de diamantroof op Schiphol kan natuurlijk ook ergens anders plaatsvinden.” (Respondent II – NCTV).

De citaten illustreren dat het belang zeker aanwezig is. Toch blijkt de afwezigheid van incidenten een doorslaggevende rol te spelen in het niet intensiveren van de samenwerking. Het volgende citaat illustreert dit;

“Ik moet zeggen, kijk over het algemeen gaat het allemaal goed dus waarom zou je dan iets veranderen.” (Respondent E – Gemeente Rotterdam).

De kleinschaligheid van RTHA maakt dat de verschillende partijen elkaar redelijk goed kennen. Zo geven verschillende partijen aan dat er sprake is van een ‘ons-kent-ons’ cultuur. Verder zijn er geen duidelijke noties waarneembaar dat de voorgeschiedenis tussen de partijen van grote invloed is op de verdere samenwerking.

In het kort kan dus worden gesteld dat de mate van aanwezigheid van startcondities laag is. Zo hebben er zich geen grote incidenten voorgedaan wat invloed heeft op de beweegreden om te participeren en zijn de noties van positieve of negatieve voorgeschiedenis tussen partijen beperkt. De ongelijke verdeling van macht is wel sterk aanwezig. De toegang tot middelen heeft voornamelijk invloed op de operatie en niet zozeer op de deelname aan het samenwerkingsproces. De ongelijke verdeling van macht is aanzienlijk en heeft hier wel een grote invloed op.

5.2.3. *Mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces*

Een samenwerking is effectief wanneer actoren actief met elkaar open en structurele dialoog aangaan waarbij iedere actor toewijding aan het samenwerkingsproces toont. In deze paragraaf zal er achtereenvolgens worden ingegaan op de mate van open en directe dialoog en de mate van toewijding aan het proces op RTHA.

Mate van open en directe dialoog

Open en directe dialoog staat aan de basis van vertrouwen, gedeeld begrip en inzet en vervult daardoor een centrale rol binnen het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2007). Binnen dit onderzoek wordt het gedefinieerd als het *“actief aangaan van open en transparante structurele communicatie tussen alle betrokken partijen binnen een samenwerkingsverband, waarbij actoren eigen mening of visie delen”*. Op RTHA erkent iedere respondent het gevoel goed en open contact te hebben met andere partijen, waarbij er ruimte is om discussie te voeren en meningen te delen. Hierdoor zou de constatering kunnen worden gemaakt dat de mate van open en directe dialoog redelijk hoog is. Echter dient hier een kanttekening bij te worden geplaatst. Waar de theorie stelt dat de communicatie het effectiefst is

wanneer dit tussen alle betrokken actoren gebeurt, is nadrukkelijk aanwezig dat bepaalde organisaties meer contact hebben dan met andere en dat bepaald contact beter verloopt. Dit wordt onder andere benadrukt binnen de banden tussen de gemeente en de KMar.

“En voor wat betreft de politietaak gaan we ervan uit dat de politiechef ook daarin afstemt met de KMar. Dat we niet twee uitvoeringsorganisaties hebben maar dat we één aanspreekpunt hebben voor de openbare orde en veiligheid. Dus in die zin is het ook wel weer zo dat we [...] veel bij de politie neerleggen. De afstemming.. bijvoorbeeld het district waarin de luchthaven zit, dat daar ook afstemming is met de KMar.” (Respondent E – Gemeente Rotterdam).

De uiting dat de gemeente liever één aanspreekpunt wil hebben in plaats van twee uitvoeringsorganisaties - waarbij de politie afstemt met de KMar - is erg opmerkelijk. Ten eerste is de KMar simpelweg de toegewezen politie autoriteit op de luchthaven, waarover de burgemeester in het geval van openbare orde en veiligheid het directe gezag heeft. Ook impliceert het dat de politie een bemiddelende rol speelt binnen de communicatie tussen de gemeente en de KMar, terwijl het twee zelfstandige uitvoeringsinstanties zijn. Hoewel de communicatie gedeeltelijk wordt geborgd doordat de KMar en de NP direct communiceren, is dit tussen de gemeente en de KMar afwezig.

“Dat moet je helemaal in de context zien van.. dit is echt een politiebolkwerk. Als KMar zitten we niet vaak op het gemeentehuis. En ze kennen me ook allemaal wel. Ik word ook gevraagd soms voor meetings [...] en ik word ook geïnformeerd van dit speelt er in de driehoek, ‘ik denk dat je even moet gaan bellen’ [...]. Via de gemeente of via de politie.” (Respondent C – KMar).

De kleine rol van de KMar die uit de citaten naar voren komt en de noties dat het een ‘echt politiebolkwerk’ is, wekken de illusie dat de open en directe dialoog tussen de partijen niet altijd even sterk is. Hiervan blijkt ook tussen de gemeente en de private beveiligingspartijen sprake te zijn. Zo stelt Respondent E het volgende;

“Private beveiligingspartijen, daar hebben we geen afstemming mee.” (Respondent E – Gemeente Rotterdam).

Ook tussen RTHA en de Douane is hiervan sprake;

“Ja op Schiphol is het door de omvang veel anders. Er speelt ook gewoon veel meer. Hier heb je nauwelijks of geen vracht, dus de Douane is een heel andere partij.” (Respondent A – RTHA).

De citaten illustreren de verspreiding van de open en directe dialoog tussen verschillende partijen. Tussen bepaalde organisaties is het contact minder sterk dan met andere organisaties. Het is dan ook niet verwonderlijk dat juist tussen bepaalde organisaties de banden heel sterk zijn. Zo stelt Respondent G van de Nationale Politie;

“De enige partner waar we echt veel en intens mee samenwerken is de Marechaussee. Daar hebben we één op één goede lijnen mee.” (Respondent G – NP).

Er is dus sprake van verschil in dichtheid van de open en directe dialoog tussen de organisaties. Vanuit de afgenomen interviews zijn hier enkele verklaringen voor te vinden. Er is een verschil te herkennen tussen operationeel en strategisch niveau. Zo valt met name op dat vrijwel iedere respondent aangeeft dat de goed lopende structurele en directe dialoog voornamelijk plaatsvindt op operationeel niveau. Op operationeel niveau zijn er wekelijks en zelfs dagelijks, structureel ingebedde, overleggen. Het volgende citaat illustreert dit;

“Nou kijk.. op operationeel niveau hebben wij hele goede contacten en dan hebben wij echt wel op het moment dat het nodig is een overleg op welk gebied dan ook. Of dat nou in het kader is van calamiteitenorganisatie is of in terrorismebestrijding.” (Respondent D – KMar).

Wat betreft calamiteiten afhandeling en de dagelijkse operatie zijn er dus, met name tussen de organisaties die dagelijks met elkaar in de operatie te maken hebben, goede banden. Op strategisch niveau is dit echter anders. Zo blijkt het enige structurele strategische overleg de beveiligingscommissie te zijn, waar onder andere de gemeente en het OM niet bij aansluiten. Dat de schaalgrootte relatief klein is, maakt het ergens ook niet verwonderlijk dat de samenwerking met name op operationeel niveau plaatsvindt. Dit kwam ook terug in het eerdere citaat van Respondent A van RTHA. Met de overzichtelijkheid van processen is het belang van strategische samenwerking wellicht minder. De schaalgrootte in combinatie met de overzichtelijkheid van processen vormt derhalve een verklaring voor de gemiddelde mate van open en directe dialoog.

Mate van toewijding aan het proces

Op basis van het model van Ansell en Gash (2007) is vastgesteld dat de toewijding aan het proces wordt bepaald door het gevoel van gedeeld eigenaarschap en het erkennen van de wederzijdse afhankelijkheid. Wat opvalt binnen de samenwerking op RTHA is dat de noties van het gevoel van erkennen van wederzijdse afhankelijkheid beperkt zijn. Zo geven slechts enkele respondenten aan dat dit gevoel heerst;

“Maar als je dat dan door vertaald, dan blijven dat constant vragen, maar als je dat alleen als airport doet kom je nergens.” (Respondent A – RTHA).

Er zijn hiervoor enkele verklaringen te vinden. Waar Emerson, et al. (2012) stellen dat de actieve betrokkenheid van alle actoren belangrijk is, blijkt dit binnen de samenwerking niet te gebeuren. De afwezigheid van het OM en de gemeente is hiervoor typerend. Waar dit enerzijds kan worden verklaard door het ontbreken van beweegredenen om te participeren en het belang wat actoren hechten aan de samenwerking, biedt ook het vrijwillige karakter een verklaring. Emerson, et al., (2012) stellen namelijk dat samenwerking wordt gekenmerkt door autonome organisaties en een vrijwillig karakter. Dat de beveiligingscommissie voornamelijk informierend van aard is en geen mandaat heeft in het maken en handhaven van gemaakte afspraken, ondersteunt deze constatering. Het volgende citaat illustreert dit;

“Elkaar op de hoogte houden. Punten misschien meenemen waar je als organisatie verantwoordelijk voor bent en het wel of niet hebt opgepakt en er iets mee moet doen. Maar dan ligt het nog steeds bij de organisaties zelf of die dat wel of niet uiteindelijk doen.” (Respondent D – KMar).

De informerende aard van het overleg maakt dus dat de samenwerking redelijk vrijblijvend is. Er worden geen gezamenlijke actiepunten opgelopen. De aard van het overleg in combinatie met de autonomie vormt dus deels een verklaring voor het relatief lage gevoel van wederzijdse afhankelijkheid. Wederom speelt de complexiteit een rol. Het feit is namelijk dat alle processen op de luchthaven overzichtelijk zijn en dat de schaalgrootte dermate klein is dat organisaties zelfstandig de processen aankunnen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De wederzijdse afhankelijkheid speelt dan ook vooral op operationeel niveau tussen de partijen die direct in de operatie met elkaar in contact komen. In de verdere samenwerking is het vrijwel afwezig. De afwezigheid van incidenten en de kleine schaal blijft daardoor een constante verklarende factor.

Waar de noties van het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid beperkt zijn, geldt dit niet voor het gevoel van gedeeld eigenaarschap. Iedere respondent erkent dit.

“Dus ook publiek private samenwerking. Het moet niet voor de overheid een smoes worden om haar regel gefinancierd te krijgen door het bedrijfsleven want dan is het geen publiek private samenwerking meer. Maar als het echt gezamenlijkheid is, als je gezamenlijk ook de regelgeving beslist, dan wordt het wat.”
(Respondent A – RTHA).

Respondent A van RTHA benoemt wel een heikel punt. De respondent spreekt over echte gezamenlijkheid. Emerson, et al. (2012) spreekt van gedeelde toewijding. Op RTHA is echter meer sprake van clustervorming dan van gedeelde toewijding binnen het gehele netwerk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de relatie tussen de Nationale Politie en de KMar of voor RTHA en Trigion.

“Kijk als je in de wet gaat kijken dan zie je dat er op sommige locaties, waar wij ons werk doen dat er een overlap zit met taken van de politie. En dat is niet voor niks. Als er echt strikt een afbakening in zou zijn doet ieder zijn eigen ding. Dat betekent dat je met elkaar om de tafel moet. Dat je afspraken kunt maken, dat je samen kunt optrekken in iets. Ik ben wel blij met die overlap.” (Respondent C – KMar).

Waar alle operationele partners het gevoel van gedeeld eigenaarschap erkennen, is dit bij bepaalde actoren minder. Gezien de vorige punten is het niet verbazingwekkend dat de gemeente hierin leidend is. Enerzijds erkennen zij het gevoel van gedeeld eigenaarschap, zeker in het geval van calamiteiten;

“Op gebied van terrorisme, ja. Maar daar moet natuurlijk wel hele goede afstemming mee zijn want het is natuurlijk niet te verkopen dat als je als burgemeester van Rotterdam geen invloed hebt op zo’n dergelijke situatie op de luchthaven” (Respondent E – Gemeente Rotterdam).

Anderzijds stellen zij juist dat ze geen noodzaak zien;

“We vertrouwen erop dat als er echt een noodzaak voor is voor een structureel overleg dat wij daar ook voor gevraagd worden. Maar zoals ik dat beleef is daar niet echt een behoefte aan.” (Respondent E – Gemeente Rotterdam).

Waar organisaties die belast zijn met de dagelijkse operatie het gedeelde eigenaarschap erkennen, ontbreekt dit bij de gemeente dus deels. Deels ligt de verklaring in het belang wat de organisaties hebben bij de samenwerking. Zo ervaart de gemeente een kleine rol en vertrouwen zij erop toe dat de uitvoering door de uitvoeringsinstanties naar behoren functioneert. In het geval van calamiteiten ervaren zij deze rol wel. De afwezigheid van incidenten en de schaalgrootte speelt wederom een rol.

Al met al kan er worden gesteld dat de mate van toewijding aan het proces binnen de samenwerking op RTHA getypeerd wordt door clustervorming en het verschil tussen operationeel en strategisch niveau. Zeker op operationeel niveau is de open en directe dialoog aanwezig en voelen met name uitvoeringspartijen zich gedeeld eigenaar van het proces. Het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid ontbreekt echter grotendeels. De verklaring is met name terug te vinden in de overzichtelijke en kleine schaalgrootte van de processen op de luchthaven. Enerzijds zijn de uitvoerende diensten voldoende toegerust om eigen verantwoordelijkheden na te komen, anderzijds maakt de schaalgrootte dat het belang tussen partijen verschilt. Het is daarom niet geheel verwonderlijk dat de vorige noties afwezig zijn op strategisch gebied. Dit maakt dat de mate van toewijding aan het proces op RTHA gemiddeld is.

Samenvattend

In het kort kan worden gesteld dat de beveiligingscommissie het enige structureel ingebedde overleg is waarbij het strategische niveau betrokken wordt. Het wordt getypeerd als informeren overleg waarbij geen gezamenlijke actiepunten worden opgepakt. De mate van open en directe dialoog is zowel binnen het overleg als binnen de overige samenwerking aanwezig, maar met name op operationeel niveau is deze mate hoog. Op strategisch niveau is dit minder. Tussen partners is wel verschil in de mate van openheid en directe communicatie, waarbij machtsverdeling sterke invloed heeft. Zo is structureel overleg tussen de gemeente en de KMar afwezig. Er kan worden gesteld dat de mate van toewijding aan het proces gemiddeld is. Het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid is redelijk beperkt, wat gezien het informerende karakter van het overleg niet geheel verwonderlijk is. Het gevoel van gedeeld eigenaarschap is zowel binnen de beveiligingscommissie als binnen overige operationele samenwerking wel aanwezig. Hierbij is de mate van betrokkenheid van de gemeente Rotterdam laag of zelfs afwezig.

5.2.4. *Mate van aanwezigheid van procesmanagement*

Binnen dit onderzoek wordt procesmanagement omschreven als *een sociaal proces waarbij samenwerking tussen publieke en private organisaties wordt gestimuleerd door het bevorderen van betrokkenheid of participatie van betrokken partijen en open en directe communicatie of interactie. Hierbij wordt continu gezocht naar verbinding tussen de betrokken partijen en wordt er gestreefd naar het formuleren van een gemeenschappelijk doel.* Zoals reeds gesteld bij AAS werken de verscheidene subvariabelen op elkaar in maar zullen zij separaat worden behandeld om het overzicht te hanteren. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op; de mate van stimuleren van betrokkenheid, de mate van nastreven van het gemeenschappelijke doel en tenslotte de mate van stimuleren van open en directe communicatie.

Mate van stimuleren van betrokkenheid

Klijn en Koppenjan (2012) stellen dat het sociale proces van procesmanagement niet per se bij één individu hoeft te zijn belegd. Op RTHA blijkt dat de luchthavenexploitant formeel de voorzitter en secretaris is van de beveiligingscommissie. Uit de afgenomen interviews blijkt echter dat procesmanagement bij meerdere partijen is belegd. Het gebeurt op zowel individuele basis als door de voorzitter. Het strookt dus met de theoretische constatering. Waar Bryson, et al. (2006) stellen dat met name het stimuleren van betrokkenheid belangrijk is, blijkt dat op RTHA dit beperkt gebeurt. Zo wordt er niet actief gestuurd op het betrekken van bijvoorbeeld de gemeente of het OM. Wel blijkt dat verschillende partijen tijdens de beveiligingscommissie hebben aangegeven het wenselijk te vinden hen uit te nodigen.

“Het is wel aangegeven van waarom zijn de directie veiligheid en het OM er niet, moeten die hier niet voor worden uitgenodigd. [...] Want ja die hebben hier ook wel zijdelings wat mee te maken. En die zijn natuurlijk ook de directe lijn naar bijvoorbeeld het bestuur van Rotterdam. [...] Maar goed wij als politie zijn niet leading in de commissie.” (Respondent G – NP).

Uit het citaat blijkt dat de afzonderlijke organisaties sturen op de betrokkenheid van actoren. Toch erkennen zij het gevoel ‘niet in de lead’ te zijn. De machtsverhouding speelt dus een rol. Verder wordt er door vrijwel iedere respondent aangegeven dat zij de samenwerking met andere partijen proberen te stimuleren. Ook worden partijen, door hun evenknie, erop aangewezen wanneer zij afwezig zijn. Dit gebeurt zowel in de beveiligingscommissie als daarbuiten.

“Ik heb wel het idee dat er vanuit de organisatie [...] wel achter de schermen [...] daar op wordt aangestuurd hoor. Kijk wij als politie hebben het dan bij de KMar gedaan, [...] en misschien hebben ze het vanuit de organisatie ook gedaan. Van jongens jullie zijn al twee keer niet geweest. Het zou leuk zijn als jullie er de volgende keer wel zijn.” (Respondent G – NP).

Hieruit blijkt dat er wel stimulatie van betrokkenheid aanwezig is. Toch blijkt wederom de gemiddelde mate voort te komen uit het feit dat de beveiligingscommissie slechts twee maal per jaar is en dat verdere strategische overleggen niet bestaan. Er dient te worden erkend dat dit onderzoek niet specifiek is ingegaan op de operationele overleggen wat een vertekend beeld kan geven. Mogelijkerwijs vindt de stimulatie van betrokkenheid hier namelijk meer plaats.

Mate van nastreven van gemeenschappelijk doel

Naast het stimuleren van betrokkenheid van partijen dient een programmanager aandacht te hebben voor het verbinden van ambities en nastreven van gemeenschappelijke doelstellingen (Klijn & Van Twist, 2007). Hierbij dient het programmamanagement niet per se beslissingen te nemen maar moet het meer gelden als een beïnvloedende factor die de samenwerking aanjaagt (Klijn & Koppenjan, 2016). Het stimuleren van consensus is hierin belangrijk. Binnen de samenwerking op RTHA wordt snel duidelijk dat het gevoel dat gezamenlijke belangen worden gestimuleerd en nagestreefd in zekere zin ontbreekt. Binnen de beveiligingscommissie is dit afwezig. De aanwezigheid is wel merkbaar binnen de verschillende organisaties. Zo stelt Respondent C van de Marechaussee;

“En ik wil voorkomen dat er weer een eilandje bijkomt die zegt dat het werk van jou of van jou is. En dat is wel gelukt.” (Respondent C – KMar).

Uit het citaat blijkt dat er inderdaad op wordt gestuurd om meer vanuit de gemeenschappelijkheid op te treden. Ook respondent G erkent dit;

“Ja we gaan wel in gesprek natuurlijk met zo’n brigadecommandant van ja we hebben een gezamenlijk belang. Samenwerken is belangrijk. En daar ga je proberen natuurlijk toch weer een gezamenlijkheid te krijgen.” (Respondent G – NP).

Er wordt dus gestuurd op het verkrijgen van consensus. Echter is hier een kanttekening te plaatsen. Wederom blijkt binnen de samenwerking op RTHA dat er een verschil bestaat tussen het strategische en operationele niveau. Operationeel lopen de lijnen en streeft men inderdaad meer het gemeenschappelijke doel na. Op strategisch niveau ontbreekt dit in zekere zin. Enerzijds komt dit voort uit de afwezigheid van bepaalde actoren, maar ook de schaalgrootte speelt een grote rol. De processen zijn nu eenmaal helder, waardoor het op strategisch niveau stimuleren van gemeenschappelijke doelen minder nadruk krijgt. Het feit dat de beveiligingscommissie een informerend karakter heeft, strookt hiermee. Echter wordt er ook onderstreept dat er vrij weinig doorzettingsmacht is, anders dan mensen aanspreken. Opvolging van afspraken is niet altijd even groot.

“Ja. Elkaar op de hoogte houden. Punten misschien meenemen waar je als organisatie verantwoordelijk voor bent en het wel of niet hebt opgepakt en er iets mee moet doen. Maar dan ligt het nog steeds bij de organisaties zelf of die dat wel of niet uiteindelijk doen.” (Respondent D – KMar).

Uit het citaat blijkt dat de organisaties uiteindelijk zelf bepalen om afspraken wel of niet na te komen. De autonomie bij de verschillende organisaties vormt derhalve ook een verklaring in de afwezigheid van

het stimuleren van het gemeenschappelijke doel. Ook het belang van de samenwerking vormt wederom een verklaring. Zo blijkt uit het volgende citaat;

“Ja kijk, voor het andere is het bijvoorbeeld, als het in de operatie gaat schuren. Dan moet je misschien wel opschalen.” (Respondent G – Gemeente Rotterdam).

Stimuleren open en directe communicatie

Waar de theorie stelt dat het stimuleren van open en directe communicatie de effectiviteit van het samenwerkingsproces ten goede komt, blijkt dat het stimuleren van communicatie binnen de samenwerking op RTHA ontbreekt (Ansell & Gash, 2007). Een procesmanager zou zich vooral moeten richten op het initiëren en faciliteren van interactie. Uit alle interviews blijkt dat dit niet aanwezig is. Onder de effectiviteit van het samenwerkingsproces is al gesteld dat de mate van open directe dialoog – voornamelijk op operationeel niveau - hoog is. Er zijn echter geen noties dat dit komt door de actieve sturing hierop. Wel is het gevoel aanwezig dat er gelegenheid is om alles te delen. Wederom dient hierbij te worden benadrukt dat het met name op operationeel niveau gebeurt. Daar initiëren verschillende organisaties overleggen en stimuleren zij de communicatie met hun counterparts. Ook wordt de notie onderstreept dat er belang bij dergelijke communicatie is en dat het nog verder kan worden ontwikkeld. Er is dus wel het besef dat het beter kan. Zo blijkt uit volgende citaat;

“Voor de toekomst [...] bij dit soort dingen, bij incidenten die die gevoelig zijn of die veel aandacht vragen, belangrijk (red.) dat we tijdig geïnformeerd worden, en bij ontwikkelingen, dat we goed om ons heen kijken van nou wat zien we nou. Wat gebeurt er in een jaar op de luchthaven. Waar vraagt de KMar aandacht voor en wat hebben zij dan nodig van het bevoegd gezag. Dat zou denk ik nog qua ontwikkeling voor de hand liggen.” (Respondent E – Gemeente Rotterdam).

Samenvattend

In het kort kan worden gesteld dat het procesmanagement geen grote of duidelijke rol inneemt binnen de samenwerking in de beveiliging op RTHA. Het procesmanagement dat plaatsvindt, wordt voornamelijk ondernomen door de verschillende afzonderlijke partijen. Een centrale actor ontbreekt. Zo wordt er gepoogd betrokkenheid van andere partijen te stimuleren. Ongelijke machtsverhoudingen beperken de mogelijkheid hiertoe. De mate waarin open en directe communicatie wordt gestimuleerd is vrijwel afwezig. Ook is de mate waarin gedeelde belangen worden gestimuleerd klein. Dit komt mede door het feit dat het een informerend overlegorgaan betreft. Verder maakt de schaalgrootte en de scheiding tussen operationeel en strategisch niveau dat dit in mindere mate gebeurt.

5.2.5. Mate van aansluiting van de sturingsvorm

Op basis van de definities genoemd in het theoretisch kader en de voorgaande uiteenzetting kan worden gesteld dat de samenwerking in de beveiligingscommissie aspecten weg heeft van een gedeelde sturing (Provan & Kenis, 2007). Hierbij geven de betrokken actoren zelfstandig sturing aan het netwerk. Er is geen centrale actor die beschikt over de grote zeggenschap en er is geen centraal aangewezen orgaan. Echter blijkt dat hier de vergelijking met een gedeelde sturingsvorm ophoudt. Met dertien deelnemende partijen is het aantal actoren op papier te groot voor gedeelde aansturing. Op basis van de definitie is dit het meest effectief bij minder dan zes actoren. Een netwerkbesturingsorganisatie zou meer voor de hand liggen, maar deze is niet ingericht.

Provan en Kenis (2007) stellen dat de mate van vertrouwen ook typerend is voor de aansluiting van een sturingsvorm. Hierbij is de dichtheid van vertrouwen, oftewel de wijze waarop het vertrouwen is verspreid onder de organisaties mede van belang. Waar een gedeelde sturingsvorm het meest effectief is bij een hoge dichtheid van vertrouwen, blijkt dit binnen de samenwerking op RTHA niet het geval te zijn. Onder de aanwezigheid van open en directe dialoog bleek namelijk al dat er een bepaalde clustervorming aanwezig is waarbij bepaalde organisaties meer contact hebben met elkaar dan met andere. Ook wat betreft het vertrouwen is dit het geval. Zo blijkt dat tussen verschillende partijen onderling, positieve verwachtingen bestaan dat eigenbelang wordt behartigd of gerespecteerd. Zoals eerder gesteld is dit bijvoorbeeld het geval tussen de KMar en de politie. Ook tussen Trigion en RTHA bestaat deze positieve verwachting.

“Nou de KMar is heel erg van de samenwerking hier. Het is echt wel een beetje dorps hier. Echt geweldig wat je voor elkaar kan betekenen.” (Respondent F – Trigion).

Tussen andere organisaties is dit meer gemiddeld. Er is geen hoge positieve verwachting maar ook geen sprake van wantrouwen, waar de afwezigheid van incidenten mogelijk aan bijdraagt.

“Nee over het algemeen gaat het wel goed en we vertrouwen dat toe.” (Respondent E – Gemeente Rotterdam).

“Ik heb wel het idee dat als de NCTV of de AIVD wat signalen aangeven dat het echt wordt opgepakt door een beveiligingsorganisatie. Of door de luchtvaartmaatschappij. Die signalen neem je toch altijd wel serieus neem ik aan. Daar ga ik van uit.” (Respondent G – NP).

Toch blijkt dat tussen sommige partijen de mate van vertrouwen laag is. Dit is deels al benoemd bij de bevindingen van de overige variabelen. Zo kan de relatie tussen de gemeente en de KMar beter.

“Zo zit de wereld echt in elkaar. Leidinggevende posities en posities dicht bij mensen die wat betekenen dat doet echt wat met mensen. Er zijn mensen die er goed mee om kunnen maar macht kan mensen ook echt verblinden en ook echt egoïstisch maken. Maar als je flinke invloed hebt.. ja.. ik merk het.” (Respondent C – KMar).

“Het is toch wel een politiebolkwerk. En de politie zit heel erg vastgeplakt aan dat stadhuis. Ik vind ook wel eens soms dat ze heel erg bezig zijn het stadhuis te pleasen.” (Respondent C – KMar).

“Laten we wel zijn.. de politie wil graag natuurlijk meer aanwezig zijn op de luchthaven dan dat ze nu zijn.” (Respondent D – KMar).

Uit al deze citaten blijkt dat de mate van vertrouwen onderling sterk verdeeld is. Deze verspreiding van vertrouwen maakt dat de mate van vertrouwen gemiddeld is. Een sturingsvorm waarbij een centrale actor, vanbinnen of aangesteld door het netwerk, beslissingen neemt kan hierin uitkomst bieden.

De mate waarin er overeenstemming is betreffende de doelstelling, is verder een bepalende factor voor de aansluiting van de sturingsvorm. Popp, et al. (2013) stellen dat er consensus dient te worden bereikt waarbij Klijn en Koppenjan (2016) aanvullen dat de probleemdefinitie wijd gedragen dient te worden. In het geval van een gedeelde sturingsvorm wordt verondersteld dat er een hoge mate van doelconsensus aanwezig is. Wanneer dit niet het geval is kan er stagnatie optreden doordat de verschillende organisaties autonoom zijn. Binnen de samenwerking op RTHA blijkt echter dat de mate van doelconsensus kan worden getypeerd als gemiddeld tot laag.

Zo zijn er nauwelijks noties dat een gemeenschappelijk doel wordt nagestreefd. Het volgende citaat illustreert dit;

“Interviewer: ze hebben toch wel een gezamenlijk belang bij de veiligheid?”

Respondent G – NP: Ja dat ben ik met je eens. Daarom heet het ook de beveiligingscommissie. Dat is het enige overeenkomstige dat we allemaal hebben.”

De enige notie die terugkomt vanuit alle respondenten is dat er een gezamenlijk belang bij de veiligheid bestaat. Dit is ook logisch aangezien het allemaal veiligheidspartijen zijn. De verklaring dat het verder niet leidt tot doelconsensus komt voort uit het feit dat de structuur van de samenwerking er niet naar is. De beveiligingscommissie is voornamelijk informerend van aard waarbij er geen gezamenlijke acties worden aangelopen. Het lijkt hieruit logisch dat er niet per se doelconsensus aanwezig hoeft te zijn. Afgezien van de logische constatering dat er niet per se doelconsensus aanwezig dient te zijn, zijn er veel noties dat partijen voornamelijk een eigen belang nastreven, wat af en toe kan botsen.

“Maar je merkt wel dat iedereen toch wel vanuit zijn eigen organisatie kijkt. En waarom niet, [...] operationeel wil men wel maar dan worden ze toch door ergens een laag boven ze tegen [...] gehouden, omdat dat dan toch niet gewenst is. Ze hebben eigen plannen en daarvoor worden ze afgerekend.. het gebeurt wel omdat ze dan toch geen toestemming geven om het gezamenlijk aan te lopen, een actie ofzo.”
(Respondent D – KMar).

“Maar ook je doelstellingen zijn natuurlijk 100% anders. En ze zijn internationaal gericht, en wij zijn heel lokaal gericht. Dus dat ja dat ligt heel ver uit elkaar.” (Respondent G – NP).

Het ontbreken van bestuurlijke commitment wordt hierbij aangegeven als verklaring voor het ontbreken van dergelijke doelconsensus. Wanneer dit wel zou gebeuren zou dit de effectiviteit mogelijk ten goede komen. Wat ook opvalt is dat wederom de notie van schaalgrootte een rol blijkt te spelen. Het verschil tussen het enerzijds kleine RTHA en anderzijds het grote Schiphol, waar de meeste aandacht naar uitgaat, speelt hier een grote rol.

In het kort

In het kort kan worden gesteld dat de samenwerking binnen de beveiliging op RTHA het meeste weg heeft van een gedeelde sturingsvorm. Echter is het aantal deelnemers groot, waarbij de omvang en schaal van de processen relatief klein is. De mate van vertrouwen kan als gemiddeld worden getypeerd waarbij de mate van doelconsensus gemiddeld tot laag is. Op basis van de theorie zou derhalve kunnen worden gesteld dat sturingsvorm waarbij een leidende organisatie het voortouw neemt het meest effectiefste zou zijn. De mate van aansluiting van de sturingsvorm is dan ook gemiddeld tot laag. Dit impliceert dat er een rol zou zijn weggelegd voor een leidende organisatie die meer koers bepalend is.

5.2.6. Mate van netwerkeffectiviteit

Aan de hand van netwerkeffectiviteit gemeten op gemeenschapsniveau is een netwerk effectief wanneer het gevoel bestaat dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt, het gevoel bestaat dat de problematiek wordt geadresseerd en dat de vertrouwensband en wederzijds begrip gedurende de samenwerking is toegenomen of verbeterd (Provan & Milward, 2001). Net als binnen de samenwerking op AAS zal achtereenvolgens op de drie subvariabelen worden ingegaan.

Gevoel dat bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt

Uit de voorgaande subparagrafen bleek al dat de samenwerking operationeel goed verloopt, waarbij iedere partij eigen belangen heeft en nastreeft. De samenwerking op strategisch niveau was minder. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt nauwelijks aanwezig is binnen de afgenomen interviews. Gezien de toewijding aan het proces en het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid is deze constatering niet verwonderlijk. De autonomie en zelfstandigheid in de uitvoering speelt een grote rol in de uiteindelijke netwerkeffectiviteit. Er wordt aangegeven dat de resultaten niet zozeer niet afzonderlijk hadden kunnen worden bereikt, maar dat met name het netwerk en de lijntjes naar de partijen waardevol zijn.

“Het is meer eigenlijk het netwerk wat je hebt dat dat waardevol is, vind ik. In tijde van vrede is zo’n netwerk, mocht het echt nodig zijn kan je het gebruiken. Zo zie ik het meer.” (Respondent G – NP).

Operationeel loopt alles naar behoren en de overzichtelijkheid van processen maakt dat het niet nodig is om gezamenlijk strategisch op te treden. Het is dan ook niet verwonderlijk dat binnen de noties, van het gevoel dat de problematiek wordt geadresseerd, wederom de verdeling tussen operationeel en strategisch niveau terugkomt. Zo erkent iedere respondent dat de operationele samenwerking, bijvoorbeeld in het geval van calamiteiten goed verloopt. Binnen iedere partij is erkenning voor het feit dat operationeel alles wordt geregeld en de problematiek wordt aangepakt. Het volgende citaat illustreert dit;

“En je ziet ook wel dat het hier gewoon geregeld wordt.” (Respondent C – KMar).

Het ‘gewoon’ regelen van de aanpak van de problemen is typerend. De complexiteit op RTHA ontbreekt namelijk waardoor dit mogelijk is. Wat betreft de samenwerking op strategisch gebied is wel te erkennen dat de problematiek minder wordt geadresseerd. Hierdoor wordt de problematiek minder integraal behandeld. Dit erkennen ze ook in de operatie, wat blijkt uit het volgende citaat;

“Op papier doen we heel mooi praten, en dan gezamenlijk wat doen.. maar in de praktijk gebeurt dat heel vaak niet.” (Respondent D – KMar).

Waar effectieve samenwerking getypeerd wordt door het toenemen van vertrouwen en wederzijds begrip, blijkt dat dit binnen de samenwerking op RTHA zeker het geval is. Iedere respondent geeft hier blijk van. Zo zijn er verschillende aanwijzingen dat de samenwerking is geïntensiveerd en dat verschillende actoren elkaar beter weten te vinden. Zo wordt de KMar al vaker benaderd door de gemeente. De grootste verklaring ligt hier binnen de veranderde houding van actoren. Zo stelt Respondent G;

“Voorheen was het toch een ander beleid. Toen hadden ze een andere brigadecommandant. Toen was het van ‘de luchthaven is van ons en alles wat er buiten is, is voor de politie’. Er moest personeel van de KMar eigenlijk ook niet buiten het luchthaven gebied komen en ook geen politiedingen gaan doen. Je ziet nu dat het een wat ander soepeler beleid is. [...] We zoeken meer de samenwerking op.” (Respondent G – NP).

Daar waar het voorheen minder liep, wordt juist door de veranderde houding meer de samenwerking opgezocht. Deels liggen hier personele wisselingen aan ten grondslag. Zo zijn er binnen verschillende organisaties op ongeveer hetzelfde moment personele wisselingen geweest. Deze hadden geen relaties ten opzichte van elkaar. Juist doordat de relaties zijn aangegaan is deze houding ook verbeterd.

De volgende citaten illustreren dit;

“Dat kan alleen maar doordat je een relatie opbouwt en doordat je elkaar steeds vaker ziet.” (Respondent F – Trigion).

“Je merkt dat je dan toch.. je leert elkaar kennen. En dat werkt gewoon goed. Tenminste, stel wij zitten niet in die commissie en je hebt die connecties niet, en er gebeurt iets, dan is de KMar het enige aanspreekpunt dat wij hebben op zo’n luchthaven.” (Respondent G – NP).

Toch wordt er nog ruimte voor verbetering gezien. Met name op strategisch gebied.

“Nou die slag maken dat gaat niet vanzelf. En als je het dan hebt over verbeterpunten.. in een securityafdeling op Schiphol zit dat wel in de genen. Daarbuiten niet. Commercie gaat altijd voor.. en er worden weinig meters weggegeven [...]. Dus dat moet je wel doen. Maar dat is meer idealistisch.” (Respondent A – RTHA).

Samenvattend

In het kort kan dus worden gesteld dat de mate van netwerkeffectiviteit gemiddeld is. Het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt is niet echt aanwezig doordat alle partijen eigen belangen nastreven en de operatie goed verloopt. Op strategisch gebied is dit minder aanwezig. Het belang van elkaar kunnen vinden wordt onderstreept, wat door de samenwerking is verbeterd. Het is duidelijk dat de problematiek op operationeel niveau wordt geadresseerd, al is dit niet per se door de gezamenlijke inspanningen. De beperkte complexiteit maakt dat iedere organisatie zelfstandig in staat is de problematiek aan te pakken. Het is gebleken dat strategische commitment ontbreekt, waar de operatie dat wel wil. Het vertrouwen en wederzijds begrip is wel toegenomen. Zo is de samenwerking geïntensiveerd en is de houding veranderd naar meer samenwerking zoekend.

5.2.7. Conclusie

In het kort is de coördinatie van de samenwerking binnen de beveiliging op RTHA belegd binnen de beveiligingscommissie. Deze komt tweemaal per jaar bijeen. Opvallend hierbij is de afwezigheid van de gemeente Rotterdam en het OM. De samenwerking wordt gekenmerkt door het kleinschalige karakter en de overzichtelijkheid van de processen. Er hebben zich hiernaast geen grote incidenten voorgedaan. Hoewel de sense of urgency aanwezig is dat een incident zich kan voordoen, blijkt de afwezigheid van incidenten een doorslaggevende rol te spelen in het niet intensiveren van de samenwerking. De kleine schaalgrootte en de afwezigheid van de gemeente binnen de beveiligingscommissie raken aan een groter vraagstuk. Het blijkt namelijk dat er sprake is van ongelijke verdeling van macht. Waar een ongelijke verdeling van macht volgens de theorie kon leiden tot wantrouwen of zwakke input van zwakkere actoren, blijkt juist dat de input van sterkere actoren minder is. Het belang en de prioriteit die organisaties hebben bij de samenwerking op RTHA blijkt lager door de schaalgrootte en vormt hiervoor een verklaring.

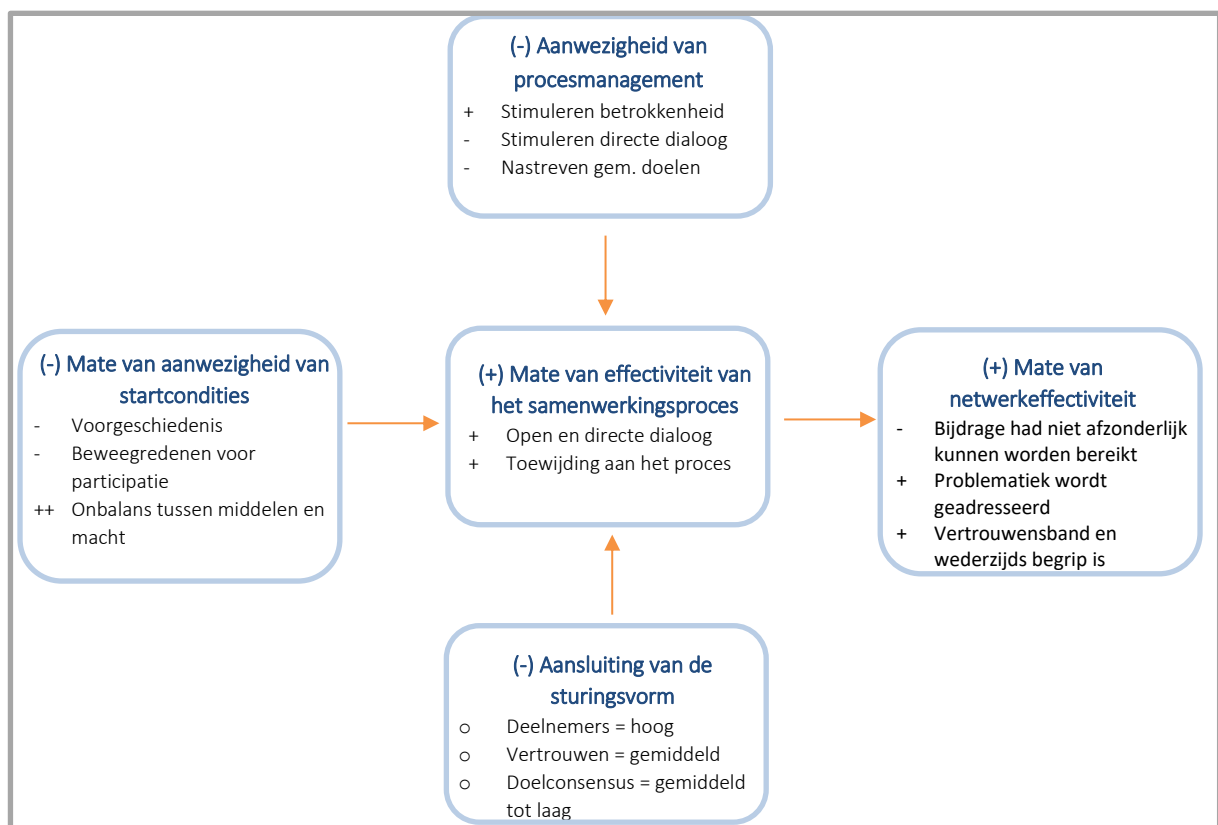
De effectiviteit van het samenwerkingsproces wordt gekenmerkt door een scheiding tussen operationeel en strategisch niveau. Het blijkt dat op operationeel niveau de mate van structurele en directe dialoog hoog is. Hierbij vindt wel een clustering plaats van organisaties die meer met elkaar structureel overleggen dan met andere. Op strategisch niveau is de beveiligingscommissie het enige structurele overleg, wat tevens voornamelijk informerend van aard is. Met name doordat de schaal redelijk klein is en de processen overzichtelijk zijn, maakt dat de noodzaak hiervoor wellicht kleiner is. Deze scheiding is, niet verwonderlijk, ook terug te zien in de toewijding aan het proces. Operationeel

zijn de organisaties toegewijd, waarbij met name het gedeelde eigenaarschap wordt erkent. De noties van wederzijdse afhankelijkheid zijn redelijk beperkt. Ook hier speelt de schaalgrootte een verklarende factor.

De beveiligingscommissie wordt voorgezeten door de luchthavenexploitant. Echter blijkt dat het procesmanagement voornamelijk plaatsvindt door de verschillende individuen en niet zozeer de voorzitter. Een duidelijke centrale actor ontbreekt. De afzonderlijke individuen stimuleren de betrokkenheid. Doordat het overleg voornamelijk informerend van aard is, worden er geen gezamenlijke doelen opgelopen. Het stimuleren van gemeenschappelijke doelen is daardoor ook vrijwel afwezig. Ook is het stimuleren van open en directe dialoog vrijwel afwezig. Bij dit alles dient wel een kanttekening te worden geplaatst. Wederom is zichtbaar dat het op operationeel niveau in een hogere mate voorkomt dan op strategisch niveau.

De autonome organisaties lijken zelfstandig sturing te geven aan het netwerk zonder dat een centrale actor de koers bepaald. Het heeft daardoor veel weg van een gedeelde sturingsvorm. Echter is deze vergelijking ver te zoeken. Met name de lage dichtheid van het vertrouwen en lage mate van doelconsensus maken dat op basis van de theorie een sturingsvorm met een centrale actor effectiever lijkt.

Dit alles uit zich in een gemiddelde mate van netwerkeffectiviteit. Met name op operationeel niveau heerst het gevoel dat de problematiek wordt geadresseerd. Het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt is afwezig. De grootste verklaring hiervoor is de overzichtelijkheid van de processen op RTHA. Er kan hierbij wel met zekerheid worden gesteld dat de samenwerking gaandeweg de tijd is verbeterd. Men weet elkaar beter te vinden en het wederzijdse begrip is toegenomen. Met name een veranderde houding van organisaties speelt hierin een verklarende rol. Wanneer al het voorgaande wordt samengevat kan het volgende schema met aanwezigheden worden gevormd.



5.3. Vergelijkende analyse

In de vorige twee paragrafen is ingegaan op de bevindingen binnen de samenwerking op de luchthavens AAS en RTHA. Deze paragraaf zal een vergelijkende analyse bevatten waarin zal worden ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de verklarende factoren voor de samenwerking op de luchthavens. Deze vergelijking zal dienen ter beantwoording van de deelvraag *‘welke relevante succesfactoren zijn uit de vergelijking van de publiek private samenwerking op de twee luchthavens te distilleren en op welke wijze verklaren deze succesfactoren de netwerkeffectiviteit?’*. Om de deelvraag te beantwoorden zijn er vanuit de literatuur een viertal hypothesen opgesteld.

Hypothese 1: De mate van aanwezigheid van startcondities heeft een positief effect op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces.

Hypothese 2: De mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces heeft een positief effect op de mate van netwerkeffectiviteit.

Hypothese 3: De aanwezigheid van procesmanagement heeft een positief effect op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces

Hypothese 4: Hoe beter een sturingsvorm - op basis van de indicatoren van Provan en Kenis - aansluit bij een samenwerkingsverband, hoe effectiever het samenwerkingsproces is.

Deze vier hypothesen zullen de leidraad vormen binnen deze paragraaf, echter zullen ze niet achtereenvolgens behandeld worden. Er zal dezelfde indeling worden aangehouden als in de rest van dit onderzoek. Zo zullen de overeenkomsten en verschillen tussen de verklarende factoren achtereenvolgens worden gepresenteerd. Na een korte vergelijking tussen de inrichting van de samenwerking binnen de beveiliging op de luchthavens zal er worden ingegaan op de mate van aanwezigheid van startcondities, de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces, de mate van aanwezigheid van procesmanagement, de mate van aanwezigheid van de sturingsvorm en ten slotte de mate van netwerkeffectiviteit.

5.3.1. De twee luchthavens

Wanneer de inrichting van de publiek private samenwerking binnen de beveiliging op de luchthavens AAS en de luchthaven RTHA met elkaar worden vergeleken kunnen enkele duidelijke constatering worden gemaakt. Wat betreft de omvang zijn de luchthavens totaal verschillend. Het grote verschil in passagiers, processen en betrokken actoren maakt wellicht dat er bijna sprake is van het vergelijken van appels met peren. Toch is de vergelijking getrokken om met name de verschillen en verbeterpunten aan te tonen. De samenwerking op AAS is vormgegeven binnen het BPVS. Het bestaat uit een platform, een stuurgroep en verschillende werkgroepen. Er is een programmamanager aangesteld die het geheel coördineert en toeziet op de werkgroepen. Iedere werkgroep is voorgezeten door een voorzitter. De inrichting op RTHA is daarentegen allesbehalve gelaagd. Het enige structureel ingerichte strategische overleg is de beveiligingscommissie, die tweemaal per jaar bijeenkomt.

5.3.2. De mate van aanwezigheid van startcondities in relatie tot de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces

Hypothese 1 stelt dat de mate van aanwezigheid van startcondities een positief effect heeft op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces. Wat betreft de mate van aanwezigheid van startcondities op de twee luchthavens kunnen enkele opvallende constatering worden gedaan.

Wat meteen duidelijk wordt is dat op beide luchthavens de verschillende subvariabelen in een verschillende mate aanwezig zijn. Op AAS is zowel een positieve als negatieve voorgeschiedenis waarneembaar. Hoewel er tussen de organisaties sprake was van een negatieve voorgeschiedenis bleek juist tussen de oprichters van het BPVS op persoonlijk vlak, sprake van positieve voorgeschiedenis. Op RTHA bleek deze voorgeschiedenis nauwelijks aanwezig. Wat betreft de aanwezigheid van incidenten is wederom een verschil te herkennen. Op AAS hebben zich enkele aanzienlijke incidenten voorgedaan, waaronder de spraakmakende diamantroof uit 2015. Op RTHA zijn dergelijke incidenten afwezig. Er is wel een overeenkomst te herkennen wat betreft de mate van aanwezige balans in verdeling van middelen. Op beide luchthavens wordt aangegeven dat er op operationeel vlak altijd schaarste is aan middelen, maar dat dit geen invloed heeft op de participatie in de samenwerking. Wat betreft de balans in macht is er wel een aanzienlijk verschil tussen de twee luchthavens. Waar op RTHA er sprake is van clustering in macht is dit op AAS niet het geval.

Ook met betrekking tot de effectiviteit van het samenwerkingsproces zijn grote verschillen te vinden. De samenwerking op AAS wordt gekenmerkt door een hoge mate van open en directe dialoog en een hoge mate van toewijding aan het proces. Op RTHA zijn beide slechts gemiddeld aanwezig. Wanneer de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces in het licht van de mate van aanwezigheid van startcondities wordt geplaatst, wordt snel duidelijk dat waar het model van Ansell en Gash (2007) geen onderlinge weging geeft aan de subvariabelen, dit uit de bevindingen wel is gebleken. De subvariabelen verschillen onderling in sterkte en effect op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces.

Er kan worden geconstateerd met name de aanwezigheid van incidenten een sterke verklarende factor biedt voor de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Op AAS wordt snel duidelijk dat de diamantroof heeft geleid tot een *window of opportunity* waarbinnen de samenwerking floreerde. De diamantroof leidde ertoe dat de betrokken partijen besef kregen van hun wederzijdse afhankelijkheid en de noodzaak tot intensivering van de samenwerking en de dialoog daarbinnen. Dat op RTHA het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid minder aanwezig is, kan worden verklaard doordat er zich geen incidenten hebben voorgedaan waaruit deze afhankelijkheid blijkt. Hierdoor is de noodzaak tot samenwerking minder nadrukkelijk aanwezig. Wat tevens duidelijk wordt is dat de politieke en bestuurlijke druk tijdens een incident zorgt voor een extra impuls.

De positieve voorgeschiedenis tussen partijen lijkt een minder grote rol te spelen in de verklaring van de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Op AAS was sprake van een positieve voorgeschiedenis wat leidde tot een soepeler verloop van de totstandkoming van de samenwerking. Op RTHA is deze positieve voorgeschiedenis niet aanwezig. Echter is er ook geen negatieve voorgeschiedenis geconstateerd, waar dit op AAS wel het geval was. Waar de literatuur geen onderscheid maakt in het niveau van de voorgeschiedenis blijkt overigens dat dit onderscheid te maken is tussen persoonlijk en organisatorische voorgeschiedenis. De organisatorische voorgeschiedenis blijkt echter geen directe effect te hebben op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces.

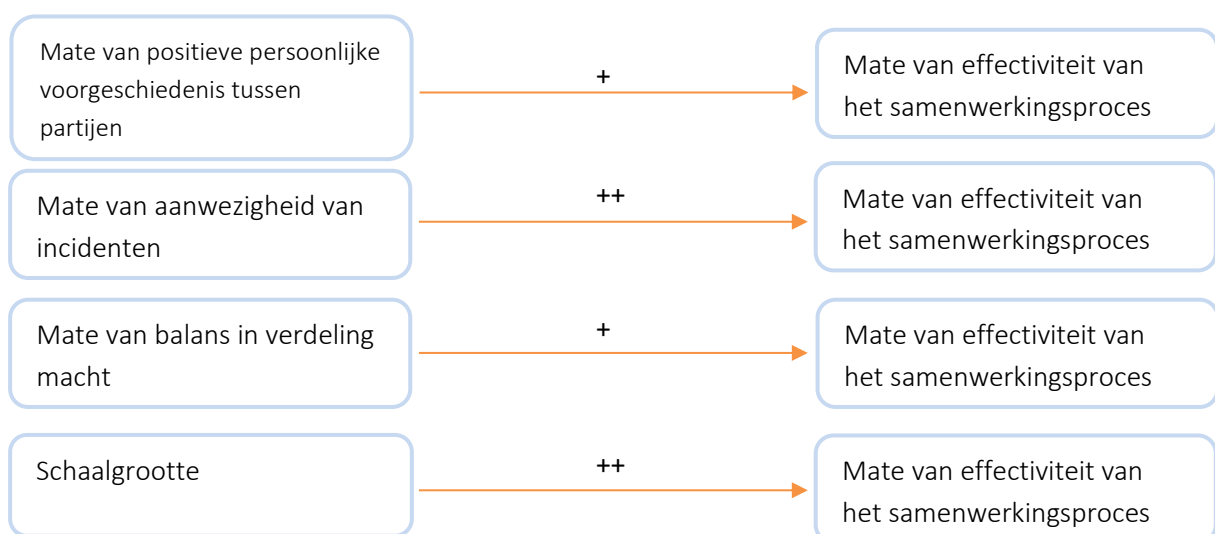
Een andere constatering is dat de balans in de verdeling van macht van invloed is op de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Waar de schaarste van middelen geen waargenomen invloed heeft op de effectiviteit van het proces, heeft de verdeling van macht dit wel. De ongelijke verdeling op RTHA maakt namelijk dat bepaalde actoren niet volledig kunnen participeren in de samenwerking. Dit is met name merkbaar tussen de gemeente en de KMar. Doordat de mogelijkheden om te participeren minder zijn en de belangen verschillen wordt duidelijk dat de open en directe dialoog en de toewijding aan het

proces op RTHA minder hoog is dan op AAS. Op AAS is het verschil in macht namelijk niet aanwezig en zit iedere actor gelijkwaardig aan tafel. De aanwezige onbalans in macht maakt bovendien dat er clustervorming plaatsvindt in het samenwerkingsproces. Waar de Emerson, et al. (2012) echter stellen dat toewijding van zwakkere actoren door ongelijke machtsverdeling kleiner zal zijn, laten de bevindingen op RTHA juist zien dat de machtigere actor minder toewijding vertoont.

Naast de gevonden verklaringen voor de effectiviteit van het samenwerkingsproces, is er nog een aanvulling gevonden op de bestaande literatuur. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat de schaalgrootte en complexiteit van processen aan het begin van de samenwerking doorslaggevend zijn binnen de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Misschien kan er zelfs worden gesteld dat de schaalgrootte en de complexiteit van de processen de sterkste verklarende factor vormen aangezien alle eerder genoemde verklarende factoren direct tot deze schaalgrootte en complexiteit terug zijn te leiden. De schaalgrootte en complexiteit hangen hierbij nauw samen. Zo kan er worden gesteld dat door de kleine schaalgrootte op RTHA de verdeling van macht sneller aanwezig is. Het is tenslotte een klein onderdeel van een grote gemeente. Op AAS geldt het tegenovergestelde. Hier zijn de processen zo groot dat iedere speler aan tafel grotere zeggenschap heeft.

De complexiteit verklaart daarnaast ook deels het bestaan van incidenten. Hoewel sommige incidenten bewust plaatsvinden, denk aan een aanslag of criminaliteit maakt de onoverzichtelijkheid van processen de mogelijkheid op incidenten groter. Er zijn tenslotte meer processen en actoren bij betrokken. Wanneer de kans op ongeregelde zaken groter is en het zicht erop minder, vergroot dit de noodzaak en het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid. In die zin vormt de mate van complexiteit een sterke verklarende factor. Complexiteit is echter een lastige noemer en zal nader moeten worden gedefinieerd wil het kunnen worden gemeten. Hieruit blijkt wel dat de hier genoemde subvariabelen allemaal in min of meerdere mate van invloed zijn op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces.

Derhalve kan er worden gesteld dat hypothese dat de mate van aanwezigheid van startcondities een positief effect heeft op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces op basis van dit onderzoek kan worden bevestigd. Hierbij is een onderscheid te maken in de weging van de afzonderlijke startcondities. Het voorgaande resulteert in onderstaande beeld van afhankelijkheden.



5.3.3. *De mate van aanwezigheid van procesmanagement in relatie tot de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces*

Vanuit de literatuur wordt verondersteld dat de aanwezigheid van procesmanagement van invloed is op de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Uit de bevindingen op de twee luchthavens zijn enkele duidelijke overeenkomsten en verschillen te herleiden. Waar Klijn en Koppenjan (2012) stellen dat het procesmanagement niet bij één individu hoeft te zijn belegd, kan dit inderdaad aan de hand van beide casussen worden geconcludeerd. Echter is hier een onderscheid te maken. Waar het binnen de samenwerking op RTHA inderdaad bij verschillende individuen is belegd, verschilt dit van het procesmanagement op AAS. Hier is het namelijk in verschillende lagen van de samenwerking ingebed waarbij er een specifieke programmamanager is ingesteld die dient als 'linking pin' tussen alle lagen. Het is dus meer gecentraliseerd vormgegeven dan op RTHA. Verder blijkt dat het procesmanagement op AAS veel duidelijker aanwezig is dan op RTHA. Hoewel er op zowel RTHA als op AAS wordt gestuurd op betrokkenheid is dit op AAS meer onderkent. Wat betreft het stimuleren van het nastreven van gedeelde doelstellingen loopt dit verder uit elkaar. Dit gebeurt op AAS in veel grotere mate dan op RTHA waar het vrijwel afwezig is. Er is wel overeenkomst te vinden tussen de mate waarin open en directe dialoog wordt gestimuleerd door de procesmanager. In beide casussen is dit namelijk beperkt, hoewel het op AAS wel meer voorkomt dan op RTHA.

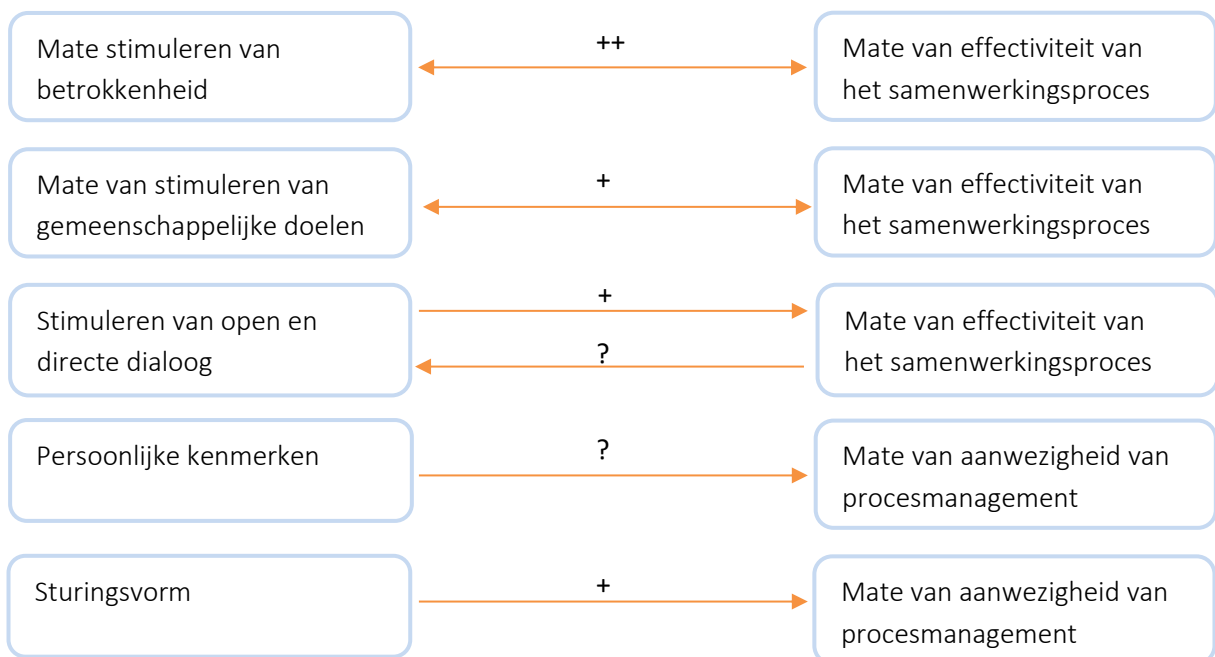
Wanneer deze vergelijking wordt geplaatst in het licht van het verschil in de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces kunnen enkele constatering worden gedaan. Zo wordt duidelijk dat het stimuleren van betrokkenheid van actoren een direct positief effect heeft op de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Een verklaring hiervoor is te vinden vanuit de gelaagdheid binnen de samenwerking op AAS. Doordat er vanuit verschillende lagen binnen de samenwerking actoren worden betrokken lijkt het gevoel van gedeeld eigenaarschap op AAS hoger te zijn dan op RTHA. Tevens stimuleert het de toewijding aan het proces. Op RTHA erkent het operationele niveau dat zij de bestuurlijke commitment missen. De constatering dat de gemeente en het OM geen deel nemen aan de beveiligingscommissie is hiervoor typerend. Er wordt gesteld dat individuen hier aandacht aan geven en de betrokkenheid van de gemeente en het OM stimuleren. Dat dit niet gebeurt kan echter ook betekenen dat de gemeente en of het OM geen noodzaak zien tot de deelname. Dit verklaart tevens de verminderde toewijding van de gemeente in het proces. Dit impliceert dat er een wisselwerking is tussen enerzijds het stimuleren van de betrokkenheid door de procesmanager en anderzijds de toewijding aan het proces. Dit houdt in dat wanneer het gevoel van gedeeld eigenaarschap en wederzijdse afhankelijkheid dermate laag is, dat het stimuleren van de betrokkenheid niet helpt. Een andere verklaring hiervoor kan worden gevonden in de machtsverdeling die aanwezig is op RTHA. De machtsverdeling is op AAS nauwelijks aanwezig waarbij iedereen wederzijdse afhankelijkheid erkent. Doordat een machtige speler op RTHA deze wederzijdse afhankelijkheid niet erkent en geen gedeeld eigenaarschap voelt, kan het zijn dat de procesmanager hier geen grip op heeft. Diegene is simpelweg niet in de positie iets van een machtigere speler te eisen.

Deze constatering is deels door te trekken naar de hoge mate van het stimuleren van het nastreven van gedeelde doelstellingen op AAS en de hogere mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces. Ansell en Gash (2007) stellen dat een groot obstakel voor het nastreven van gemeenschappelijke doelen het vrijwillige karakter van samenwerking is. Waar op AAS de gelaagde inbedding van procesmanagement maakt dat de betrokkenheid wordt gestimuleerd in iedere laag van de organisatie, is dit op RTHA afwezig. Dit kan ook worden gesteld voor de stimulatie van gemeenschappelijke doelstellingen.

Doordat er bestuurlijke commitment bestaat en er afspraken worden gemaakt over het daadwerkelijk nastreven van gemeenschappelijke doelstellingen, is de toewijding op AAS hoger. Het vrijwillige karakter van de samenwerking is door de gelaagdheid verminderd. Waar een procesmanager meer hoort te fungeren als een aanjager van samenwerking en niet zozeer een beslissing nemend individu, is te zien dat op AAS er toch beslissingen worden genomen met betrekking tot het gezamenlijke doel (Klijn & Koppenjan, 2016). De hoge mate van autonomie en de machtsverdeling op RTHA maakt dat het sturen op gemeenschappelijke doelstellingen lastiger is. Echter kan hier ook de verklaring liggen bij het feit dat de toewijding op RTHA lager is doordat de aanwezigheid van startcondities lager is. Deze nuance is in dit onderzoek niet onderzocht maar kan mogelijk een verklaring vormen. Dit impliceert wederom dat de aanwezigheid van procesmanagement effect heeft op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces en visa versa.

Wat betreft de stimulatie van open en directe dialoog blijkt dat op zowel RTHA als AAS dit een lage mate betreft. Wat echter opvalt is dat de mate van open en directe dialoog op AAS hoog is, waar deze op RTHA laag is. Op basis van deze constatering kan er worden gesteld dat de mate van het stimuleren van open en directe dialoog een positief effect heeft op de mate van aanwezigheid van de open en directe dialoog. Hier moet echter een nuance worden aangebracht. Het zou namelijk ook kunnen impliceren dat wanneer de mate van toewijding aan het proces en de mate van open en directe dialoog al hoog is, de noodzaak voor het stimuleren van deze dialoog lager is.

Afgezien van al deze factoren kan er bovendien worden geconstateerd dat de persoonlijke kenmerken van een procesmanager van invloed zijn op de mate waarin procesmanagement plaatsvindt. In dit onderzoek is hier echter geen aandacht naar uitgegaan. Hieruit blijkt wel dat de hier genoemde subvariabelen allemaal in min of meerdere mate van invloed zijn op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces. Derhalve kan de hypothese dat de mate van aanwezigheid van procesmanagement een positief effect heeft op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces op basis van dit onderzoek worden bevestigd. Hierbij is onderscheid te maken in de weging van de afzonderlijke subvariabelen. Het voorgaande resulteert in onderstaande beeld van afhankelijkheden.



5.3.4. *De mate van aansluiting van de sturingsvorm in relatie tot de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces*

Provan en Kenis (2007) stellen dat de wijze waarop de netwerksturing is vormgegeven van invloed is op de effectiviteit van het netwerk. De auteurs maken een onderverdeling in drie sturingsvormen; gedeelde sturing, leidende organisatie sturingsvorm en een netwerkbesturingsorganisatie. De aansluiting van de sturingsvorm wordt bepaald door de mate van vertrouwen binnen het netwerk, het aantal deelnemers en de mate van doelconsensus (Provan en Kenis, 2007).

Wanneer sturingsvorm op de twee luchthavens met elkaar worden vergeleken blijkt dat er overeenkomsten en verschillen zijn. De samenwerking wordt getypeerd door autonome organisaties. Hoewel het aantal spelers op de luchthaven groter is, is de omvang van het aantal betrokken organisaties ongeveer hetzelfde. Dat het op AAS hoger is komt doordat er verschillende partijen dezelfde werkzaamheden vervullen. Zo kent RTHA slechts één private beveiligingspartij waar op de AAS er vijf actief zijn.

Verder blijkt dat de wijze waarop het netwerk wordt aangestuurd erg verschillend is. RTHA wordt voornamelijk gekenmerkt door autonome actoren welke in de beveiligingscommissie in samenspraak sturing geven aan het netwerk. De beveiligingscommissie heeft overigens een informerend karakter en echte daadwerkelijke doelen worden niet uitgezet. Dit is van invloed op de mate van doelconsensus. Op AAS daarentegen is de aansturing veel meer gecentraliseerd. Het BPVS is opgericht met daarin een stuurgroep, platform en werkgroepen. In alle lagen nemen vertegenwoordigers van de verschillende organisaties zitting. Hierbij is het uiteenlopend van directeuren tot aan adviseurs en operationeel personeel. Binnen de stuurgroep en het platform van het BPVS wordt een gezamenlijke koers uitgezet waarbij de werkgroepen deze koers invullen en uitwerken. De aansturing op AAS heeft derhalve veel weg van een netwerkbesturingsorgaan, daar waar RTHA meer kan worden getypeerd als een gedeelde sturingsvorm. Wanneer deze bevindingen in het licht worden geplaatst van de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces blijkt dat de sturingsvorm zeker van invloed is op enerzijds de toewijding aan het proces en anderzijds de mate van open en directe dialoog.

Zo blijkt dat de, reeds beschreven, effectiviteit van het samenwerkingsproces op RTHA lager is dan die op AAS. Er is sprake van een mindere mate van open en directe dialoog en lagere mate van toewijding aan het proces. In samenwerkingsverbanden waar er geen centrale actor bestaat die knopen kan doorhakken is de kans op stagnatie groter wanneer de doelconsensus klein is (Provan & Kenis, 2007). Dit blijkt dan ook een verklarende factor achter de lagere mate van toewijding aan het proces op RTHA. Op AAS is dit wel het geval. Hoewel er op beide luchthavens sprake is van autonome actoren die vrijwillig deelnemen aan de samenwerking, is de toewijding op AAS hoger. Juist doordat er bestuurlijke commitment is binnen de samenwerking waarbij de doelconsensus hoog is, maakt dat de toewijding op AAS hoger is. Op RTHA zou het derhalve helpen om een centrale actor te hebben die deze beslissingen neemt of een escalatiemogelijkheid in te bedden. Echter kan hier ook worden gesteld dat de mate van toewijding van invloed is op de sturingsvorm. Mocht de toewijding op RTHA hoger zijn zou het goed kunnen dat ook de doelconsensus hoger wordt. Er kan dus sprake zijn van een wisselwerking. Dit is in dit onderzoek echter niet behandeld.

De lagere mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces op RTHA kan ook deels worden verklaard vanuit de lagere mate van vertrouwen. Deze is gemiddeld maar wordt gekenmerkt door een lage dichtheid. Tussen bepaalde partijen is het meer aanwezig dan tussen andere. Op AAS is dit niet het

geval. Een lage mate van vertrouwen maakt dat actoren minder vrij en open dialoog aangaan met andere actoren (Ansell & Gash, 2007). Doordat er op RTHA geen centrale actor is binnen de sturingsvorm is dit lastig te overwinnen. De gemiddeld tot lage mate van vertrouwen maakt dat de actoren zelfstandig acties moeten ondernemen waarbij argwaan leidt tot het uitblijven van beslissingen en gezamenlijke doelstellingen.

Dat de mate van open en directe dialoog op RTHA minder is, kan ook worden teruggeleid tot de sturingsvorm. Doordat de beveiligingscommissie op RTHA geen besluitvormend orgaan is maar informerend van aard is, maakt dat er minder noodzaak is tot gezamenlijke communicatie. Er is sprake van communicatie in de dagelijkse praktijk en in het overleg kan alles worden gezegd. Maar na het overleg gaat iedere organisatie zelfstandig aan het werk, waarbij verdere communicatie onnodig is. Op AAS worden de actiepunten gezamenlijk aangelopen, waardoor de open en directe communicatie wel nodig is. Hierdoor is deze mate hoger.

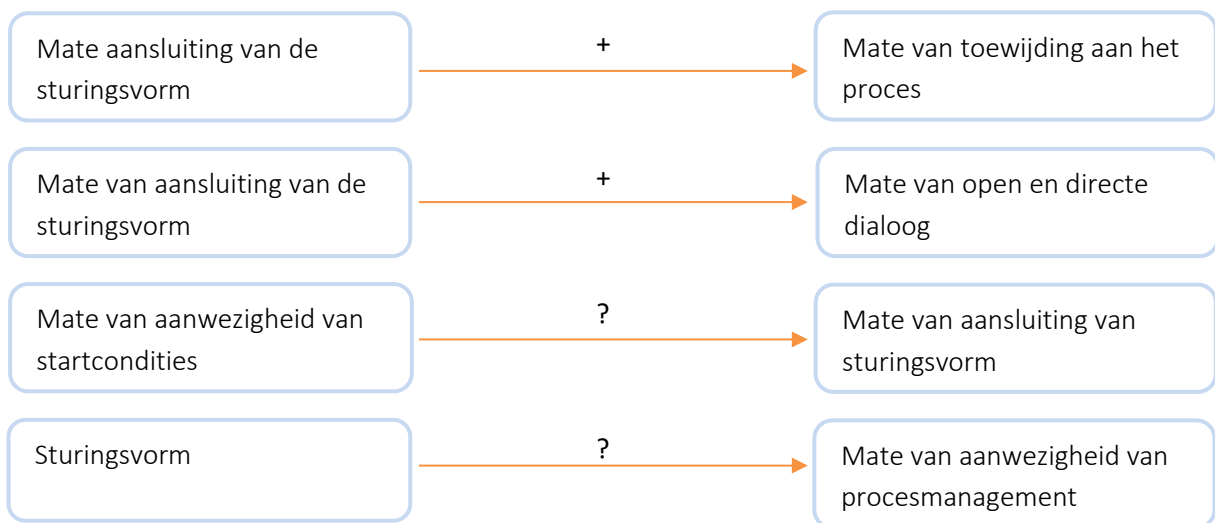
Wat ook blijkt is dat de startcondities doorwerken in de mate van aansluiting van de sturingsvorm. Zo lijkt inrichting van de sturingsvorm in de twee casussen juist een uitkomst van de aanwezige startcondities. Doordat op AAS de noodzaak tot samenwerking na de incidenten hoog was, is er een orgaan ingesteld die op de samenwerking toeziet. Er diende meer gemeenschappelijkheid te zijn in de aanpak van de problematiek, waardoor het BPVS een bepaalde vorm van beslissingsmogelijkheid kreeg. Op RTHA zijn de startcondities vrijwel afwezig, afgezien van de onbalans in verdeling van macht. Dit vindt direct zijn doorwerking in de wijze waarop de sturingsvorm is ingericht. De afwezigheid van aanzienlijke incidenten maakt dat de noodzaak tot intensivering van de samenwerking laag is. Dit in combinatie met de ongelijke verdeling van macht maakt wellicht dat er geen beslissingsmogelijkheid in de beveiligingscommissie is belegd. Ook het informerende karakter is hieruit terug te leiden. Op deze manier werken de partijen op hoofdlijnen samen maar wordt de mogelijkheid dat meer machtige organisaties de koers bepalen beperkt.

Al met al kan er dus worden gesteld dat de derde hypothese; *hoe beter een sturingsvorm - op basis van de indicatoren van Provan en Kenis - aansluit bij een samenwerkingsverband, hoe effectiever het samenwerkingsproces is*, op basis van de bevindingen binnen de samenwerking op AAS en RTHA kan worden bevestigd.

Hoewel in beide gevallen sprake is van vrijwillige samenwerking tussen autonome actoren blijkt dat op AAS de effectiviteit van het samenwerkingsproces hoger is. De voornaamste reden hierachter is dat de waarop de sturingsvorm op AAS is vormgegeven als een netwerkbestuursorganisatie ervoor zorgt dat de gemeenschappelijke richting is geborgd. Dit zorgt voor een hogere toewijding aan het proces en maakt dat er meer open en directe dialoog plaatsvindt. Op RTHA wordt het netwerk door alle afzonderlijke partijen vormgegeven. De machtsverhoudingen en gemiddelde mate van vertrouwen maakt dat actoren meer zelfstandig opereren. De toewijding en de mate van open en directe dialoog is hierdoor minder.

Verder kan worden gesteld dat de mate van aanwezigheid van startcondities tevens een verklaring vormen voor de wijze waarop een sturingsvorm is ingericht. Ook is onder de aanwezigheid van procesmanagement al gesteld dat de sturingsvorm van invloed is op de aanwezigheid van het procesmanagement.

Het voorgaande leidt tot het volgende overzicht van afhankelijkheden;



5.3.5. *De mate effectiviteit van het samenwerkingsproces in relatie tot de mate van netwerkeffectiviteit*

De voorgaande subparagrafen stelden dat de aanwezigheid van startcondities, de mate van aanwezigheid van procesmanagement en de mate van aansluiting van de sturingsvorm een positief effect hebben op de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Als centraal onderdeel van de gehele samenwerking wordt verondersteld dat de effectiviteit van het samenwerkingsproces een positief effect heeft op de uiteindelijke uitkomsten van een netwerk (Emerson, et al., 2012).

De effectiviteit van het samenwerkingsproces is al deels behandeld in de vorige paragrafen. Hierbij werd duidelijk dat de mate van open en directe dialoog en de mate van toewijding aan het proces op AAS hoog is. RTHA wordt gekenmerkt door een gemiddelde mate van open en directe dialoog en een gemiddelde mate van toewijding aan het proces. Dit wordt met name veroorzaakt door de lage mate op het strategisch niveau, op operationeel niveau zijn beide waardes namelijk in hogere mate aanwezig.

Waar Ansell en Gash (2007) stellen dat de uitkomsten van een netwerk graadmeter zijn voor de effectiviteit van een netwerk, is in dit onderzoek de typering van Provan & Milward (2001) aangehouden. Deze gaat uit van effectiviteit op gemeenschapsniveau waarbij een netwerk effectief is wanneer het gevoel bestaat dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt, het gevoel heerst dat de problematiek wordt geadresseerd en het gevoel heerst dat het wederzijdse begrip en het vertrouwen gaandeweg de samenwerking zijn verbeterd (Provan & Milward, 2001).

De mate van netwerkeffectiviteit op AAS verschilt hierbij van die op RTHA. AAS kenmerkt zich door een hoge mate van netwerkeffectiviteit waar iedere respondent aangeeft dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt, de problematiek wordt geadresseerd en dat het wederzijds begrip en vertrouwen gaandeweg de samenwerking is toegenomen. Op RTHA is het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt afwezig. Het gevoel dat de problematiek wordt geadresseerd is aanwezig, maar in beperkte mate. De toename van het vertrouwen en wederzijds begrip wordt door enkele actoren wel aangegeven. Aan deze verschillen liggen enkele verklaringen ten grondslag.

Zo is het feit dat het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt op RTHA lager is, terugh te leiden naar de hoge mate van zelfstandigheid en autonomie. De beveiligingscommissie is voornamelijk informierend van aard waarbij er geen gezamenlijke doelstellingen worden afgesproken

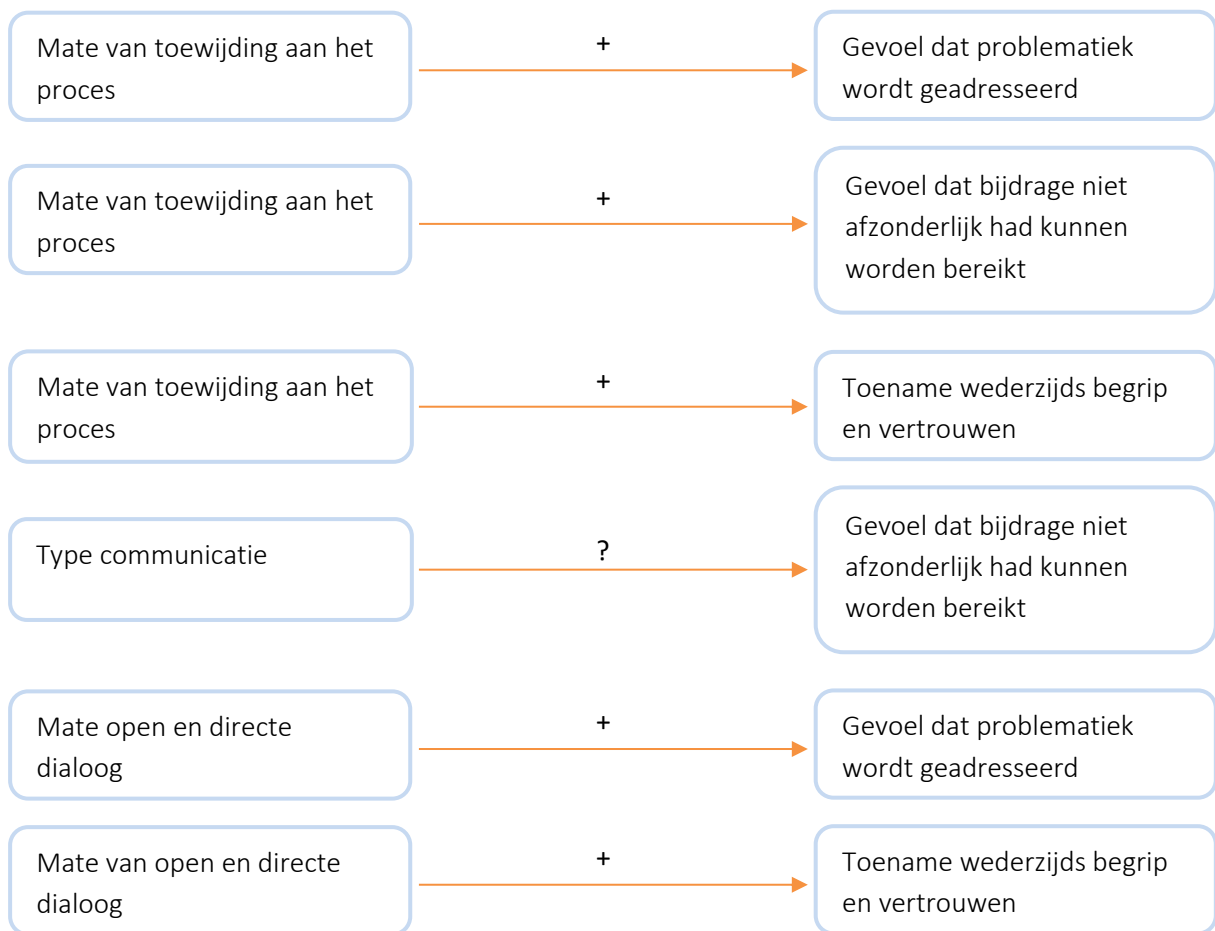
laat staan aangelopen. De overzichtelijkheid van de processen maakt tevens dat dit ook niet nodig is. Zeker op operationeel niveau worden de benodigde werkzaamheden gedaan door de verantwoordelijke partij waarbij de processen niet gezamenlijk worden aangelopen. Iedere actor werkt vanuit zijn eigen koker. De lage toewijding aan het proces is hier direct op terug te leiden. Dat het op AAS wel het geval is, komt met name door de hoge mate van het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid en de hoge mate van gedeeld eigenaarschap. De complexiteit en de bestuurlijke commitment zijn hier de voornaamste verklaringen van. De bestuurlijke commitment hangt direct samen met de aanwezigheid van dialoog tussen de betrokken partijen. De hoge mate van dialoog in combinatie met de verhelderende werking van de bilaterale gesprekken en de escalatiemogelijkheid maakt bovendien dat de bijdrage wordt geleverd. Derhalve kan er worden gesteld dat ook de open en directe dialoog bijdraagt aan het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt. Hier dient echter een nuance in aan te worden gebracht. Op RTHA vindt de communicatie namelijk in gemiddelde mate plaats en is deze voornamelijk informerend van aard, waar het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt laag is. Dit ontkracht het feit dat de aanwezigheid van dialoog een positief effect heeft op het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt. De aanname kan dan ook worden gemaakt dat het type communicatie doorslaggevend is. Dit is in dit onderzoek echter niet belicht.

Het verschil in het gevoel dat de problematiek wordt geadresseerd is voornamelijk terug te leiden op het feit dat op RTHA voornamelijk operationele processen de overhand hebben. Op operationeel niveau geeft iedere respondent aan dat het naar behoren is geregeld. Samenwerking op strategisch niveau is nauwelijks aanwezig. Bovendien worden er op RTHA geen problemen gezamenlijk aangelopen waardoor het gevoel dat de problematiek wordt geadresseerd minder aanwezig is. De samenwerking wordt tenslotte gekenmerkt door hoge mate van zelfstandigheid waarbij de toewijding aan het proces minder is. Op AAS is dit het tegenovergestelde. Hier stelt men dat niet samenwerken gewoon geen optie is. Wat de directe invloed is van de adressering van de problematiek kan echter niet in dit onderzoek worden herleid.

Tenslotte kan er worden gesteld dat met name het aangaan van communicatie een positief effect heeft op de toename van wederzijds begrip en vertrouwen. Dit is in iedere casus aanwezig. Op RTHA blijkt dat voornamelijk de verandering in houding bij spelers hier cruciaal in is geweest. Deze houding is herleidbaar tot het besef van wederzijdse afhankelijkheid en gedeeld eigenaarschap. Op AAS blijkt dat de aanwezige complexiteit en de incidenten hebben geleid tot het ontstaan van deze houding. Echter blijkt ook de BPVS structuur hier een versterkende rol in te spelen. Juist doordat men instemt met een koers is deze houding wel nodig. De rol van de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid heeft dus een positief effect op het ontstaan van wederzijds begrip. Dit kan echter niet ontstaan zonder de aanwezigheid van communicatie. Zo wordt er op RTHA aangegeven dat juist het aangaan van relaties heeft gezorgd voor de toename van begrip. Dit leidt tot verwachttingsmanagement wat erg belangrijk aspect blijkt van de open en directe dialoog.

Al met al kan er dus worden gesteld dat de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces inderdaad een positief effect heeft op de mate van netwerkeffectiviteit. Hiermee is hypothese 2 bevestigd. Het blijkt echter dat de verschillende aspecten binnen het samenwerkingsproces een verschillende werking hebben op verschillende aspecten van de netwerkeffectiviteit. Zo blijkt dat de toewijding aan het proces een positief effect heeft op alle drie de aspecten van netwerkeffectiviteit. Wat betreft de rol van open en directe dialoog op het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had

kunnen worden bereikt, kan worden gesteld dat het type communicatie hier van belang is. Open en directe dialoog speelt heeft met name een sterk effect op het gevoel dat de wederzijds begrip en vertrouwen is toegenomen. Dit leidt tot de volgende weergave van afhankelijkheden;



5.3.6. Conclusie

In het kort kan worden gesteld dat AAS en RTHA twee totaal verschillende luchthavens zijn niet alleen qua omvang maar ook qua processen en inrichting. Hoewel de verschillen groot zijn kunnen er wel goede lessen worden getrokken uit de vergelijking.

Uit vergelijking van de twee luchthavens blijkt dat de subvariabelen van de startcondities verschillen in effect en sterkte. Met name de aanwezigheid van incidenten blijkt een sterke verklaring voor het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid en gedeeld eigenaarschap. Hier zorgde de diamantroof voor een *window of opportunity*. Wat betreft de voorgeschiedenis kan er een onderscheid worden gemaakt in organisatorische en persoonlijke voorgeschiedenis. Positieve persoonlijke voorgeschiedenis blijkt een positief effect te hebben. De rol van negatieve organisatorische voorgeschiedenis blijkt miniem. Ook is er een positief effect aangetoond tussen de balans van de verdeling van macht en de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces. Met name op RTHA is dit aanwezig. Hypothese 1 kan op basis van de bevindingen en analyse van de twee casussen derhalve worden bevestigd. Hierbij dient aan te worden gemerkt dat met name de rol van de complexiteit of schaalgrootte van belang is.

Wat betreft het aanwezige procesmanagement kan er worden gesteld dat deze rol bij verschillende individuen is belegd. Op AAS is het hiernaast ook gelaagd belegd binnen de samenwerking. Gezien de autonome spelers speelt het zeker een rol. Er is een wisselwerking tussen toewijding aan het proces en

procesmanagement aangetoond. Het stimuleren van betrokkenheid heeft het sterkste positieve effect. Met name bestuurlijke commitment is hierin van belang. Het stimuleren van gemeenschappelijke doelen heeft bovendien een positief effect, zij het kleiner. Dit komt met name door de toewijding aan het proces. Op RTHA betreft het voornamelijk een informerend overleg waardoor de gemeenschappelijke doelen simpelweg minder worden gestimuleerd. Wat betreft de stimulatie van open en directe dialoog blijkt dit een kleinere rol te spelen. Het heeft weliswaar een positief effect maar er is ook sprake van een wisselwerking. Waar open en directe dialoog al aanwezig is kan de stimulatie onnodig zijn. Op basis van het voorgaande kan de derde hypothese worden bevestigd.

AAS wordt gekenmerkt door de inrichting van een netwerkbestuursorganisatie. Op RTHA geldt een meer gedeelde sturingsvorm waarbij autonome actoren sturing geven aan het netwerk. Op basis van de bevindingen kan worden gesteld dat de invloed van deze sturingsvormen op de effectiviteit van het samenwerkingsproces positief is. De samenwerking op AAS sluit goed aan bij de sturingsvorm, waarbij de doelconsensus hoog is en het vertrouwen gemiddeld. De aansluiting van de samenwerking en de sturingsvorm op RTHA is echter minder. De lage mate van doelconsensus en lage mate van vertrouwen maakt dat gedeelde sturing niet effectief is. Gezamenlijke doelstellingen kunnen makkelijker worden bereikt wanneer een centrale actor deze nastreeft. Dit verkleint het vrijblijvende karakter, waar juist op RTHA sprake van is. Er kan derhalve worden gesteld dat de mate van aansluiten van de sturingsvorm inderdaad een positief effect heeft op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces. Hierbij dient te worden vermeld dat de startcondities invloed hebben op de wijze waarop de samenwerking en daarmee de sturingsvorm wordt ingericht.

Volgens de theorie heeft het samenwerkingsproces een positief effect op de uitkomst van een netwerk. Ook in dit onderzoek is dit aangetoond. Zo blijkt uit vergelijking van de casussen dat het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt direct herleidbaar is tot de toewijding aan het proces. Het gevoel dat de problematiek wordt geadresseerd is in beide casussen aanwezig. Hierbij is dit op RTHA voornamelijk op operationeel niveau. Complexiteit heeft ook hier invloed op. Verder blijkt dat voornamelijk de mate van open en directe dialoog een positief effect heeft het toenemen van wederzijds begrip en vertrouwen. Toewijding aan het proces heeft hier ook een positief effect op, zij het minder.

6. Conclusie & Aanbevelingen

In dit onderzoek stond de volgende vraagstelling centraal;

Wat is de netwerkeffectiviteit van de samenwerking tussen publieke en private organisaties die betrokken zijn bij de beveiliging op Nederlandse luchthavens, en hoe kan deze netwerkeffectiviteit worden verklaard?

Om deze vraagstelling te beantwoorden zijn vier deelvragen opgesteld.

- I. *Wat zijn op basis van de literatuur verklarende succesfactoren voor succesvolle netwerksamenwerking in publiek private samenwerkingsverbanden?*
- II. *Hoe verhoudt de huidige samenwerking op de luchthaven Amsterdam Airport Schiphol zich tot de verklarende succesfactoren?*
- III. *Hoe verhoudt de huidige samenwerking op de luchthaven Rotterdam The Hague Airport zich tot de verklarende succesfactoren?*
- IV. *Welke relevante succesfactoren zijn uit de vergelijking van de publiek private samenwerking op de twee luchthavens te distilleren en op welke wijze verklaren deze succesfactoren de netwerkeffectiviteit?*

Voordat er antwoord kan worden gegeven op de centrale vraagstelling zal de beantwoording van de deelvragen kort behandeld worden. Na de behandeling van de centrale vraagstelling zullen de aanbevelingen uit het onderzoek worden gepresenteerd. Ten slot vindt er een kritische reflectie op het gedane onderzoek plaats.

6.1. Verklarende succesfactoren voor PPS

De literatuur rond netwerken en publiek private samenwerking is wijsd. In dit onderzoek worden publiek private samenwerkingsverbanden omschreven als los verbonden samenwerkingsverbanden waarin drie of meer wederzijds afhankelijke doch autonome actoren uit zowel de private- als publieke sector, op non-hiërarchische wijze zich committeren aan het gezamenlijk oplossen van complexe problematiek en het nastreven van een gemeenschappelijk doel, waarbij iedere actor haar eigen strategie hanteert en de middelen en macht onevenredig zijn verdeeld.

Om het functioneren te beoordelen is de effectiviteit van het netwerk op gemeenschapsniveau geanalyseerd. Hierbij is sprake van een effectief netwerk wanneer er het gevoel heerst dat de bijdrage die wordt geleverd niet door partijen afzonderlijk had kunnen worden bereikt, het gevoel heerst dat de problematiek wordt geadresseerd en de vertrouwensband en wederzijds begrip gaandeweg de samenwerking wordt gevormd (Provan & Milward, 2001).

Op basis van theorieën, waaronder het model van Ansell en Gash (2007), rondom collaboratief governance en netwerken zijn er vier factoren herleid die mogelijk van invloed zijn op de effectiviteit van PPS-verbanden. De eerste omvat de aanwezigheid van startcondities, waarvan wordt verondersteld dat deze van invloed zijn op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2007). Dit wordt bepaald door samenkomen van de voorgeschiedenis tussen betrokken actoren en de mate van aanwezige beweegredenen om te participeren en de mate van balans tussen macht en middelen tussen betrokken partijen. Ten tweede is er verondersteld dat de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces van invloed is op de netwerkeffectiviteit. Dit wordt bepaald door de mate van open en directe dialoog en toewijding aan het proces. De derde variabele, de aanwezigheid van procesmanagement, bevat dezelfde veronderstelling richting de effectiviteit van het

samenwerkingsproces. Procesmanagement wordt omschreven als een sociaal proces waarbij samenwerking tussen publieke en private organisaties wordt gestimuleerd door het bevorderen van betrokkenheid of participatie van betrokken partijen en open en directe communicatie of interactie. Hierbij wordt continu gezocht naar verbinding tussen de betrokken partijen en wordt er gestreefd naar het formuleren van een gemeenschappelijk doel (Emerson, et al., 2012). Ten slotte is er nog de veronderstelling dat de aansluiting van de sturingsvorm van invloed is op de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Deze sturingsvormen zijn afgeleid van de theorie van Provan en Kenis (2007) en wordt bepaald door de mate van vertrouwen en doelconsensus en het aantal deelnemers.

6.2. Samenwerking op AAS

De samenwerking op AAS is ingebed binnen het BPVS. Dit betreft een gelaagde structuur, bestaande uit een Platform, een Stuurgroep en verschillende werkgroepen, waarbinnen verschillende niveaus samenkomen en gezamenlijk besluiten maken en vraagstukken aanlopen. De ingestelde programmamanager vormt de 'linking pin' tussen de werkgroepen onderling en de Stuurgroep en het Platform. De samenwerking op AAS wordt gekenmerkt door een hoge mate van netwerkeffectiviteit. Het gevoel heerst dat de problematiek wordt geadresseerd en dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt. Ook is er sprake van toename van wederzijds begrip en vertrouwen. Dit alles komt voort uit de hoge mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces, waar er sprake is van een hoge mate van toewijding aan het proces en een hoge mate van open en directe dialoog. De aansturing van het netwerk heeft sterke overeenkomst met een netwerkbestuursorganisatie. Op basis van de hoge mate van doelconsensus en de gemiddelde mate van vertrouwen kan worden gesteld dat deze goed aansluit. Tevens is er sprake van hoge mate van aanwezigheid van procesmanagement waarbij dit in de gehele samenwerking gelaagd is ingebed. Tenslotte wordt de samenwerking op AAS gekenmerkt door een hoge mate van aanwezigheid van startcondities, waarbij de diamantroof uit 2015 gold als *window of opportunity*.

6.3. Samenwerking op RTHA

Binnen de samenwerking op RTHA is de beveiligingscommissie het hoogste structureel ingebedde gremium. Opvallend is dat zowel de gemeente Rotterdam als het OM hierbij niet aansluiten. De samenwerking kent een gemiddelde mate van netwerkeffectiviteit, waarbij met name op operationeel niveau alles naar behoren functioneert. Dit komt voort uit een gemiddelde mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces, wat wordt gekenmerkt door een gemiddelde mate van aanwezigheid van open en directe dialoog en toewijding aan het proces. Procesmanagement vindt in een gemiddelde mate plaats, waarbij het voornamelijk wordt ondernomen door de verschillende individuen. Een centrale actor ontbreekt. Dit vindt ook zijn doorwerking in de sturingsvorm. De samenwerking wordt gekenmerkt door zelfstandigheid en autonomie en heeft op eerste oog veel weg van een gedeelde sturingsvorm (Provan & Kenis, 2007). Toch blijkt op basis van de doelconsensus en mate van vertrouwen dat dit niet geheel passend is. Verder is vastgesteld dat de mate van aanwezigheid van startcondities gemiddeld is. Met name de onbalans tussen middelen en macht is hoog. Verder hebben zich geen grote incidenten voorgedaan, waardoor de beweegredenen voor participatie laag zijn. Ook is de invloed van positieve voorgeschiedenis laag.

6.4. Vergelijkende analyse

Om een antwoord te verkrijgen op de vraag *welke relevante succesfactoren uit de vergelijking van de publiek private samenwerking op de twee luchthavens te distilleren zijn en op welke wijze deze de netwerkeffectiviteit verklaren* is er een vergelijkende analyse gedaan. Uit de analyse zijn enkele

opvallende constatering getrokken. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op de verklarende factoren binnen de aanwezigheid van startcondities, de effectiviteit van het samenwerkingsproces, de mate van aanwezigheid van procesmanagement, de mate van aansluiting van de sturingsvorm en ten slotte de netwerkeffectiviteit.

Startcondities

Op basis van de vergelijkende analyse is vastgesteld dat de mate van aanwezigheid van startcondities een positief effect heeft op de mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces. Waar het model van Ansell en Gash (2007) geen onderscheid maakt in de mate van aanwezigheid van de verschillende startcondities, is uit het onderzoek gebleken dat de verschillende startcondities in verschillende mate aanwezig zijn. Met name de aanwezigheid van incidenten vormt een sterk verklarende factor voor het ontstaan van wederzijdse afhankelijkheid en gedeelde toewijding. Wanneer dergelijke incidenten afwezig zijn, is het besef dat de samenwerking mogelijk niet goed verloopt ook afwezig. Dit is mede van invloed op de intensiteit van de mate van open en directe dialoog. De algehele noodzaak voor samenwerking wordt er derhalve deels door bepaald. Hoewel dergelijke incidenten niet bewust zijn te creëren, kan het simuleren van incidenten ook het besef te weeg brengen. Door dit te doen kan de samenwerking kritisch worden bekeken, wat mogelijk tot intensivering van de samenwerking en erkenning van wederzijdse afhankelijkheid en gedeeld eigenaarschap.

Waar de modellen van Ansell en Gash (2007) of Bryson, et al. (2006) geen onderscheid maken in het type voorgeschiedenis, is uit het onderzoek gebleken dat er een onderscheid kan worden gemaakt in organisatorische en persoonlijke voorgeschiedenis. Hierbij blijkt dat positieve persoonlijke voorgeschiedenis een positief effect heeft op de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Wat betreft negatieve organisatorische voorgeschiedenis is de rol miniem. Hoewel dit onderscheid opmerkelijk is, is het niet geheel verwonderlijk. De verklaringen hierachter kunnen worden gevonden in theorie over organisatorische identiteit, wat zijn basis vindt in management literatuur. Zo is er vanzelfsprekend een verschil in persoonlijke en organisatorische identiteit (Petriglieri & Devine, 2016). Op basis van de bevindingen kan worden aangenomen dat hier sprake van is binnen de casussen. In hoeverre dit daadwerkelijk zo is en wat de rol hiervan is, dient te worden gezien. Hoewel de rol derhalve niet kan worden vastgesteld kan op basis van de bevindingen wel worden gesteld dat het aangaan van persoonlijke relaties een positief effect teweeg kan brengen.

Binnen het onderzoek is geen aantoonbaar effect van een onbalans in de verdelingen van middelen waarneembaar. De invloed van de balans in macht is wel duidelijk. Dit maakt dat waar Ansell en Gash (2007) geen onderscheid erkennen, dit wel degelijk aanwezig is. Door verschil in machtsverhouding kan de toewijding aan het proces, waaronder de wederzijdse afhankelijkheid en het gevoel van gedeeld eigenaarschap, verminderen. Waar de Emerson, et al. (2012) stellen dat ongelijke machtsverhouding zal zorgen voor mindere toewijding van zwakke actoren, blijkt uit het onderzoek juist dat de sterkere actoren afwezig zijn. Deze constatering wekt de assumptie op dat niet macht maar voornamelijk de houding en het belang wat actoren aan samenwerking hechten belangrijk is. Hoewel dit deels wordt gedekt binnen de toewijding aan het proces, is het niet verwonderlijk dat mogelijke startcondities invloed hebben op deze houding. Waar machtsverhoudingen relatief vaststaan, kan er wel worden gepoogd het verschil te verkleinen door wederzijds begrip toe te laten nemen. Inclusiviteit stimuleren en het aangaan van directe dialoog tussen alle actoren kan dit verbeteren. Hier ligt mogelijk een rol voor de procesmanager.

Ook is er gebleken dat de schaalgrootte ofwel de complexiteit van de samenwerking een doorslaggevende rol speelt. Hoe complexer een netwerk is, hoe groter de afhankelijkheid tussen actoren zal zijn. Wellicht is dit de sterkst verklarende factor binnen de startcondities. Binnen de economische literatuur is het een vast gegeven dat schaalgrootte tot meer efficiency leidt. Of hiervan ook kan worden gesproken binnen samenwerkingsverbanden dient te worden gezien. Hiernaast is gebleken dat de aard van de samenwerking doorslaggevend is voor het gehele samenwerkingsproces. Samenwerkingsverbanden die voornamelijk informeel van aard zijn zullen logischerwijs een lagere mate van toewijding aan het proces en het gevoel van gedeeld eigenaarschap en wederzijdse afhankelijkheid hebben dan verbanden die zich richten op het gezamenlijk aanpakken van problematiek. Bij het analyseren van samenwerkingsverbanden moet hier rekening mee worden gehouden.

Met name doordat er onderscheid kan worden gemaakt tussen de verschillende startcondities, blijkt dat de afhankelijkheidsrelaties binnen de samenwerking veel complexer zijn dan het gebruikte conceptueel model veronderstelt. Bovendien is het mogelijk dat de verschillende startcondities op elkaar inwerken. Het is mogelijk dat een positieve persoonlijke voorgeschiedenis in combinatie met de aanwezigheid van incidenten zorgt voor een effectiever samenwerkingsproces. In dit onderzoek is dit echter niet belicht.

Effectiviteit van het samenwerkingsproces

De effectiviteit van het samenwerkingsproces is gedefinieerd aan de hand van de mate van open en directe dialoog en de mate van toewijding aan het proces (Ansell & Gash, 2007). Binnen de literatuur wordt de rol van open en directe dialoog steeds onderstreept (Emerson, et al., 2012). Binnen dit onderzoek is deze rol van open en directe dialoog bevestigd. Naast de aanwezigheid van open en directe dialoog is gebleken dat de structurele borging een positief effect heeft. In die zin zijn de bevindingen overeenkomstig met de literatuur. Echter is er een opvallende constatering gedaan. Zo blijkt dat het inrichten van een escalatiemogelijkheid een sterk positief effect heeft op de aanwezigheid dialoog. Deze escalatiemogelijkheid helpt namelijk bij het doorbreken van impasses in de communicatie. De assumptie wordt gewekt dat het meer abstracte niveau van communicatie hieraan ten grondslag ligt. Verklaringen hiervoor kunnen wellicht worden gevonden in de communicatie literatuur, waarin wordt gesproken over verschillende communicatie culturen (Moll, 2012). De rol hiervan is in dit onderzoek niet belicht.

Ook het aangaan van bilaterale gesprekken lijkt een positief effect te hebben op de mate van open en directe dialoog. Juist doordat de samenwerking een grote hoeveelheid actoren betreft, kan het opsplitsen van de dialoog in gesprekken met minder actoren verzachtend en versoepelend werken. Tevens is gebleken dat communicatie binnen de samenwerking ook kan leiden tot het verbeteren van samenwerking op andere terreinen. Er is derhalve een rimpeleffect waarneembaar. Juist door in te zetten op meer bilaterale gesprekken zal dit de samenwerking in het algemeen dus ten goede komen. Het inbedden van een escalatiemogelijkheid zal tevens samenwerking kunnen verbeteren. Een escalatiemogelijkheid kan tevens dienen als verbinding tussen het operationele en strategische niveau. Hoewel Ansell en Gash (2007) dit niet benoemen is uit het onderzoek namelijk gebleken dat er een onderscheid te maken is tussen de (effectiviteit van) samenwerking op enerzijds het operationele en anderzijds het strategische niveau. Dit geldt voor zowel de toewijding aan het proces als de mate van open en directe dialoog. Theoretische inzichten vanuit bijvoorbeeld beleidsvervreemding (zie bijvoorbeeld Tummers, 2011) kunnen hier mogelijke verklaringen voor bieden. Wat echter opvalt is dat waar de theorie over beleidsvervreemding stelt dat het operationele niveau minder toewijding toont

aan de uitvoering van het beleid naarmate zij er verder van af komen te staan, in dit onderzoek juist het strategische niveau minder toewijding vertoont (Tummers, 2011). Anderzijds kan het verschil ook worden gezocht in de zogenoemde Public Service Motivation (PSM) die op operationeel niveau wellicht sterker aanwezig is. PSM betreft een houding of zelfs een plichtsbesef ten aanzien van publieke dienstverlening (Perry, 1996). Steijn (2006) constateerde al dat rijksambtenaren een hogere PSM hebben dan private werknemers, echter wordt hier niet gesproken over het algehele verschil tussen de PSM van werknemers op strategisch niveau en die van werknemers binnen de operatie.

Wat betreft de toewijding aan het proces blijkt de betrokkenheid van actoren inderdaad belangrijk. De samenwerkingsverbanden betreffen autonome organisaties en worden gekenmerkt door een vrijwillig karakter. Waar Emerson, et al. (2012) al stelden dat de vrijwilligheid kenmerkend is voor de effectiviteit van een netwerk, blijkt dit ook in dit onderzoek te gelden. Er is namelijk gebleken dat de mate van toewijding nauw samenhangt met het vrijwillige karakter. Hoe er wordt omgegaan met deze vrijwilligheid is van invloed op de uiteindelijke commitment (Emerson, et al., 2012). In het onderzoek is aangetoond dat juist het verminderen van de vrijwilligheid zorgt voor hogere toewijding. Hier speelt de sturingsvorm een rol. Dit wil niet zeggen dat volledige onvrijwilligheid de toewijding ten goede zal komen. Er moet een goede balans zijn. De vermindering van de vrijwilligheid komt op AAS voort uit het uitspreken van bestuurlijke commitment wat door middel van de escalatiemogelijkheid kan worden geborgd. Tevens is geconstateerd dat ook op het gebied van toewijding een verschil is tussen operationeel en strategisch niveau. De startcondities, waaronder de schaalgrootte, hebben hier grote invloed op. Het borgen van een escalatiemiddel kan derhalve uitkomst bieden. Wat verder opvalt, is dat net als de startcondities, ook de effectiviteit van het samenwerkingsproces meer als cyclisch kan worden beschouwd. Hoewel het onderzoek dit niet specifiek belicht, wordt de assumptie gewekt dat toewijding aan het proces en de mate van open en directe dialoog een wederzijds effect op elkaar hebben.

Procesmanagement

Emerson, et al (2012) stellen dat procesmanagement niet bij één individu hoeft te zijn belegd. Binnen dit onderzoek is dit inderdaad bevestigd. Als aanvulling hierop kan er, op basis van dit onderzoek, worden gesteld dat een gelaagde wijze van inbedding het procesmanagement ten goede kan komen. Hierbij werkt een programmamanager als linking pin wat de integraliteit verbeterd. Waar de literatuur geen onderscheid maakt in de gradatie welke managementhandelingen leiden tot verhoogde effectiviteit van het samenwerkingsproces, is in dit onderzoek gebleken dat er wel degelijk een onderscheid kan worden gemaakt. Binnen het procesmanagement is voornamelijk het stimuleren van betrokkenheid belangrijk gebleken. Een groot obstakel blijkt immers de vrijwilligheid van de samenwerking. Waar machtige actoren zich mogelijk ongeroepen voelen voor deze stimulatie kan een escalatiemogelijkheid uitkomst bieden. Hierdoor wordt het verschil in machtsverhoudingen beperkt.

Ook stellen de drie genoemde modellen dat procesmanagement een effect heeft op het samenwerkingsproces. In dit onderzoek is echter een wisselwerking gebleken tussen het procesmanagement en de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Zo is er een relatie waarneembaar tussen de mate van aanwezigheid van open en directe dialoog en de mate waarin dit wordt gestimuleerd. Naast voorgaande factoren blijken ook persoonlijke kenmerken van procesmanagers een rol te spelen.

Aansluiting van de sturingsvorm

Binnen de samenwerking zijn verschillende sturingsvormen van Provan en Kenis (2007) waargenomen. Waar de samenwerking op AAS zich kenmerkt als netwerkbestuursorganisatie lijkt RTHA meer volgens de gedeelde sturingsvorm te worden aangestuurd. Beide samenwerkingsverbanden bevatten allemaal autonome organisaties. Het is gebleken dat wanneer de doelconsensus lager is, de afwezigheid van een centrale actor kan zorgen voor stagnatie. Tevens blijkt dat een sturingsvorm met een aangewezen bestuursorganisatie kan zorgen voor commitment. Verder is gebleken dat een lage mate van vertrouwen kan leiden tot een verlaagde mate van het ondernemen van gezamenlijke acties. Dit kan tevens leiden tot stagnatie. Wanneer de doelconsensus laag is en de mate van vertrouwen gemiddeld tot laag kan een leidende centrale actor mogelijk uitkomst bieden. Al deze bevindingen ondersteunen de hypothese dat de aansluiting van de sturingsvorm zal zorgen voor een hogere mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces. Echter zijn er ook aanvullingen te doen op de theorie van Provan en Kenis (2007). Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat de sturingsvorm van invloed is op de mate van aanwezigheid van procesmanagement. Hoewel dit logisch klinkt, is het in de theorie onderbelicht.

Verder is gebleken dat de startcondities van samenwerking directe doorwerking hebben op de wijze waarop samenwerking is ingericht. Waar Provan en Kenis (2007) stellen dat de aansluiting voornamelijk wordt bepaald door de mate van doelconsensus, vertrouwen en het aantal actoren, blijkt uit het onderzoek dat de inrichting van de sturingsvorm deels wordt bepaald door de condities ten tijde van de oprichting.

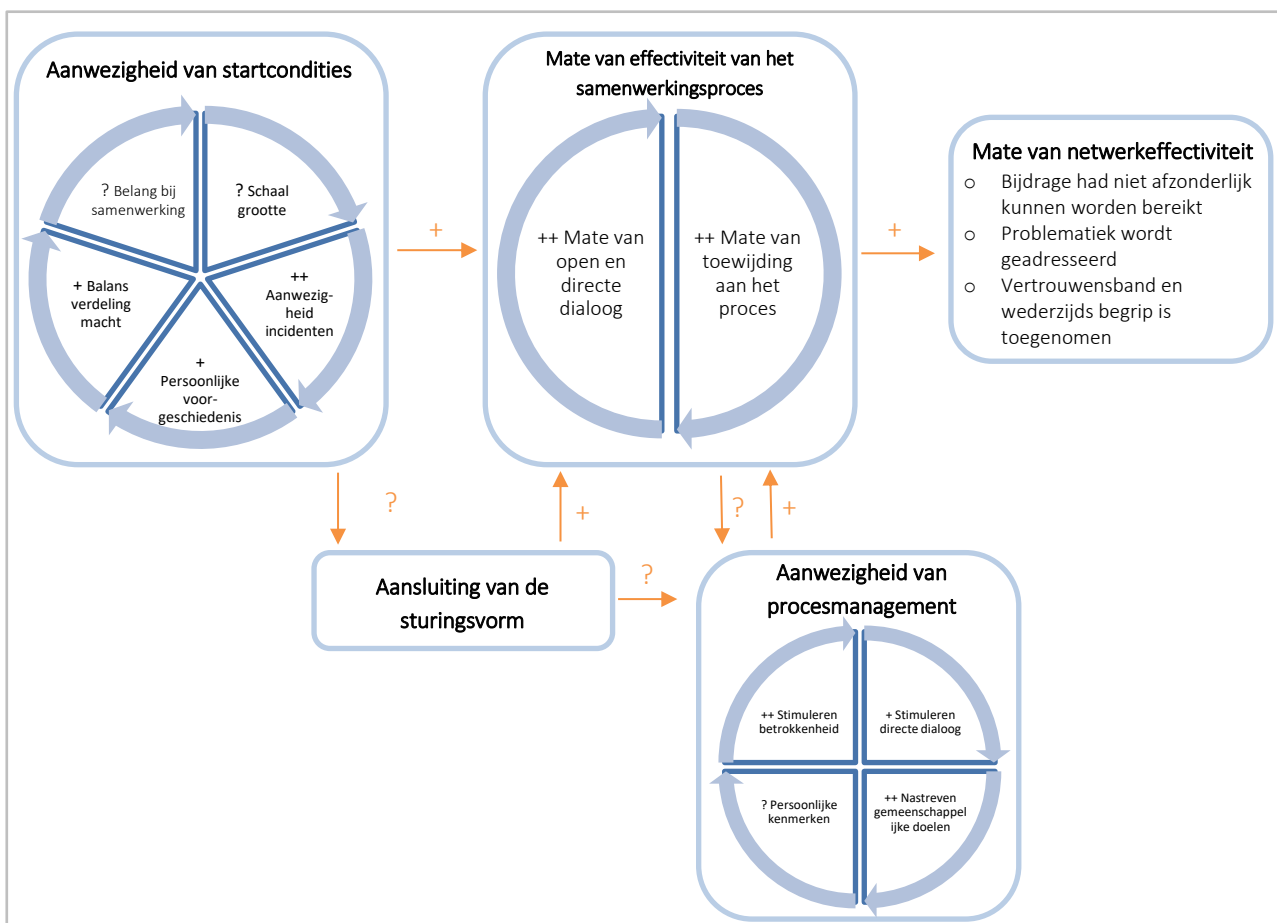
Netwerkeffectiviteit

De netwerkeffectiviteit binnen dit onderzoek is op gemeenschapsniveau gemeten en kent drie subvariabelen (Provan & Milward, 2001). Het is gebleken dat de aard van de samenwerking een bepalende rol speelt binnen de netwerkeffectiviteit. Met name het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt is hier direct op herleidbaar. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat wanneer een samenwerkingsverband voornamelijk informerend van aard is, het gevoel dat de bijdrage niet afzonderlijk had kunnen worden bereikt kleiner is dan wanneer er gezamenlijke acties worden aangelopen. Autonomie ligt hier deels aan ten grondslag. Op deze wijze vindt de wederzijdse afhankelijkheid en het gevoel van gedeeld eigenaarschap doorwerking in de uiteindelijke netwerkeffectiviteit. Doordat er is aangetoond dat het procesmanagement, de startcondities en de sturingsvorm allemaal van invloed zijn op de effectiviteit van het samenwerkingsproces, maakt dat het voorgestelde conceptueel model inderdaad in hoofdlijnen wordt bevestigd. Dit impliceert dat wanneer er wordt gestuurd op het gezamenlijk aanlopen van problematiek, de effectiviteit van het samenwerkingsproces wordt verbeterd. Het informerende karakter wordt dan vervangen door een samenwerkend karakter.

Wat betreft het gevoel dat de problematiek wordt geadresseerd kan er wederom een onderscheid worden geconstateerd tussen enerzijds operationeel en anderzijds strategisch niveau. Zo blijkt dat op operationeel niveau de samenwerking goed verloopt en de problematiek inderdaad wordt geadresseerd. Dit onderscheid is binnen de gebruikte theoretische modellen van Ansell en Gash (2007) en de theorie over netwerkeffectiviteit van Provan en Milward (2001) niet benoemd, maar speelt zeker een rol. Kennelijk liggen hier andere waarden aan ten grondslag, welke in dit onderzoek niet zijn belicht.

Ten slotte is gebleken dat communicatie voornamelijk een positief effect heeft op de toename van wederzijds begrip en vertrouwen. Ook de houding van actoren richting anderen en richting samenwerking in het algemeen, staat aan de basis van het toenemen van wederzijds begrip. Juist door in een vroeg stadium op persoonlijk niveau relaties aan te gaan, kan de samenwerking verbeteren.

De bevindingen uit de twee casussen en de vergelijkende analyse bevestigen de vier opgestelde hypothesen. Echter zijn er ook lacunes in de theorie aangetoond die in dit onderzoek onderbelicht zijn gebleken. Verder zijn er verbanden aangetoond waar vanuit het vooronderzoek niet vanuit was gegaan. Dit leidt tot aanpassing van het conceptueel model. Op basis van de bevindingen uit de vergelijkende analyse tussen de samenwerking op de twee luchthavens kan het volgende model van afhankelijkheidsrelaties worden opgesteld.



Op basis van het onderzoek kan worden gesteld dat het gebruikte lineaire model van Ansell en Gash (2007) op papier inderdaad een bruikbare en overzichtelijke manier van analyseren biedt. In de praktijk blijkt de samenwerking echter veel weerbarstiger dan de theorie doet geloven. De samenwerking in de praktijk is meer cyclisch of iteratief vormgegeven dan in dit onderzoek is gedaan. Ook bestaan er dwarsverbanden tussen de verschillende variabelen. Wanneer er wordt teruggegrepen op de benoemde modellen in het theoretisch kader, blijkt dat niet zozeer het model van Ansell en Gash maar juist het model van Bryson, et al. (2006) meer overeenkomsten heeft met de samenwerking zoals die plaatsvindt op de luchthavens AAS en RTHA. Het model geeft beter de dwarsverbanden en daarmee de complexiteit weer.

Verder kan er worden gesteld dat het niveau waarop samenwerkingsverbanden worden onderzocht van invloed is op de uitkomsten van de analyse van een netwerk. Hier dient een goede afweging in te worden gemaakt. Ook moet er rekening worden gehouden met de aard van samenwerking. Samenwerkingsverbanden met een informerend karakter geven mogelijk andere uitkomsten dan samenwerkingsverbanden waar gezamenlijk acties worden aangelopen. Wellicht kan er zelfs worden gesteld dat de gebruikte modellen, samenwerkingsverbanden waarin gezamenlijke acties worden aangelopen beter verklaren dan wanneer de aard informerend is.

6.5. Functioneren van de samenwerking op RTHA en AAS

Op basis van de voorgenoemde succesfactoren en de bevindingen van de samenwerking op de luchthavens AAS en RTHA kan de centrale vraag worden beantwoord. De centrale vraag luidt; *Wat is de netwerkeffectiviteit van de samenwerking tussen publieke en private organisaties die betrokken zijn bij de beveiliging op Nederlandse luchthavens en hoe kan deze netwerkeffectiviteit worden verklaard?*

Met een hoge mate van netwerkeffectiviteit, een hoge mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces en een hoge mate van zowel de aanwezigheid van procesmanagement als de aansluiting van de sturingsvorm, kan er worden gesteld dat de samenwerking op AAS goed is. Het zou hierbij zelfs kunnen dienen als best practice. Een sterke factor hierbij wordt gevormd doordat de samenwerking op verschillende lagen is ingebed. Het periodiek bijeenkomen van actoren zorgt voor toewijding en het aangaan van dialoog, wat wordt versterkt door de escalatiemogelijkheid richting de stuurgroep of het platform. Dit biedt bestuurlijke en politieke dekking voor gemaakte keuzes en de opvolging daarvan. Binnen de samenwerking blijkt het bestaan van een dergelijke escalatieladder een sterke verklarende factor achter de effectiviteit van een netwerk. Deze escalatieladder maakt bovendien dat het procesmanagement gelaagd is ingebed. Verder maakt de aanwezigheid van incidenten dat iedere actor een noodzaak ziet in het aangaan van samenwerking. De aanwezigheid van incidenten heeft in ieder facet van de samenwerking invloed.

Wanneer RTHA wordt vergeleken met AAS, blijkt dat de samenwerking op RTHA minder goed verloopt. De mate van effectiviteit van het samenwerkingsproces en de mate van algehele netwerk effectiviteit zijn gemiddeld. Het onderscheid tussen operationeel en strategisch niveau is hier echter doorslaggevend. Zo loopt de samenwerking op operationeel niveau goed. Het dient dan ook duidelijk te zijn dat de constatering dat de samenwerking minder verloopt dan op AAS, niet impliceert dat de samenwerking slecht verloopt. De samenwerking wordt voornamelijk gekenmerkt door de kleinschaligheid en het ontbreken van incidenten. Wellicht kan er zelfs worden gesteld dat dit maakt dat de samenwerking niet geïntensiveerd wordt, waar ook iets voor te zeggen valt. Het is namelijk aangetoond dat met name incidenten zorgen voor het ontstaan van een *window of opportunity*, waardoor samenwerking kan floreren. Wat de rol van voorgeschiedenis tussen actoren op dit ontstaan van deze *window of opportunity* is, dient te worden gezien. Hoewel incidenten niet bewust kunnen worden veroorzaakt, kan het simuleren van een dergelijk incident wel leiden tot het inzichtelijk maken van kwetsbaarheden. Het besef dat er een incident kan voorkomen kan vaker worden benadrukt, wat positieve invloed zal hebben op de toewijding van actoren. Tevens is er binnen de samenwerking op RTHA sprake van een grote mate van ongelijke verdeling van macht. Dit doet afbreuk aan de effectiviteit van het samenwerkingsproces en daarmee de algehele netwerkeffectiviteit.

Het samenwerkingsproces wordt verder gekenmerkt door een gemiddelde mate van toewijding waarbij wederom de kloof tussen operationeel en strategisch niveau wordt benadrukt. Tevens wordt de

samenwerking gekenmerkt door een hoge mate van zelfstandigheid en autonomie. Dit resulteert in lage toewijding aan het proces. Het stimuleren van het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid en gedeeld eigenaarschap in combinatie met structurele (strategische) communicatie tussen alle partijen kan de toewijding aan het proces verbeteren. Het inrichten van een escalatiemogelijkheid kan hier uitkomst in bieden. Afgezien van het feit dat de hoge mate van zelfstandigheid en autonomie een mogelijke verklaring kan bieden voor de lage mate van toewijding, is een mogelijke onderbelichte verklaring te vinden in de mate van Public Service Motivation (PSM) die onder de deelnemers van de samenwerking aanwezig is.

De gemiddelde netwerkeffectiviteit kan tevens worden verklaard door de wijze waarop de samenwerking op RTHA wordt aangestuurd. De samenwerking heeft kenmerken van een gedeelde sturingsvorm. In het geval van lage doelconsensus en een gemiddeld tot lage mate van vertrouwen kan dit leiden tot impasses. Het aanstellen of aanwijzen van een centrale actor die hierin de lead neemt kan een uitkomst bieden. In het geval RTHA, met de kleine schaalgrootte, zou de luchthavenexploitant hier een meer sturende of trekkende rol in kunnen nemen.

Al met al kan dus worden gesteld dat op basis van de vastgestelde succesfactoren en de vergelijking tussen de samenwerking op AAS en RTHA, kan worden geconcludeerd dat de samenwerking op RTHA minder goed verloopt dan op AAS. Hierbij functioneert de samenwerking op RTHA naar behoren maar zijn er met name op strategisch niveau verbeteringen mogelijk. Op basis van deze bevindingen kunnen er enkele opvallende theoretische conclusies worden getrokken. Afgezien van de bevestigde hypothesen blijken namelijk enkele theoretische aspecten onderbelicht, welke met name binnen dit onderzoek, sterke verklarende factoren vormen van de effectiviteit binnen de beveiliging op luchthavens.

Een duidelijke terugkomende factor wordt gevormd door de schaalgrootte, ofwel complexiteit van een samenwerkingsverband. Binnen ieder onderdeel van de samenwerking blijkt dit van invloed te zijn. Met name in de gebruikte theorie is dit onderbelicht. Ook de mate van aanwezigheid van incidenten vormt een sterke factor en is van invloed op alle facetten van de samenwerking. Zo kan een incident zorgen voor het ontstaan van een *window of opportunity* en kan het leiden tot een hogere mate van gedeeld eigenaarschap en wederzijdse afhankelijkheid.

Met name het bestaan van een escalatieladder binnen de samenwerking blijkt hiernaast een sterke verklaring te bieden voor een effectief netwerk. Door het inrichten van een escalatieladder wordt er bestuurlijke of politieke commitment uitgesproken, wat impasses binnen de toewijding aan het proces of de open directe dialoog kan doorbreken. Tevens heeft het invloed op de aanwezigheid van procesmanagement doordat het gelaagd wordt ingebed. Een andere verklarende factor voor een effectief samenwerkingsverband kan worden gevonden in het bestaan van zogenoemde bilats. Deze breken de groepsdynamiek op in kleinere overleggen waardoor er makkelijker overeenstemming kan worden bereikt, wat weer ten goede komt van de samenwerking binnen de gehele groep.

Een ander duidelijk aspect dat van invloed is op de effectiviteit van de samenwerking is het niveau waarop de samenwerking zich afspeelt. In het onderzoek is een duidelijk verschil te onderscheiden tussen enerzijds operationeel en anderzijds strategisch niveau. Waar het blijkt dat op operationeel niveau de samenwerking op RTHA goed is geborgd blijkt dit op strategisch niveau minder. De conclusies die hieruit kunnen worden getrokken zijn tweeledig. Enerzijds kan samenwerking op verschillende niveaus worden geanalyseerd. Anderzijds blijkt dat de bevindingen met name opgaan voor strategisch

niveau. De aanwezigheid van startcondities heeft een minder groot effect op de effectiviteit van operationele samenwerking dan dit bijvoorbeeld op strategisch niveau het geval is. Deels kan dit worden verklaard door de complexiteit van de samenwerking. Samenwerking op strategisch niveau is complexer door de grotere belangen. Het inrichten van een escalatieladder kan hier zorgen voor een uitkomst.

6.6. Aanbevelingen en verder onderzoek

Op basis van het verrichte onderzoek kunnen zowel theoretische als praktische aanbevelingen worden gedaan.

Theoretische aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat enkele factoren een sterkere verklaring bieden voor de netwerkeffectiviteit binnen de beveiliging op luchthavens dan andere. Afgezien van de aangetoonde sterkere verklarende factoren zijn er andere constatering gedaan. Waar het model van Ansell en Gash (2007) niet ingaat op het verschil in de mate waarin de verschillende startcondities aanwezig zijn, is het aangetoond dat dit wel het geval is. Ook de wisselwerking tussen de verschillende factoren onderbelicht. In verder onderzoek dienen deze verschillende startcondities en de mate waarop zij invloed hebben verder te worden belicht. Verder dient te worden onderzocht wat het precieze ontstaan van een dergelijke *window of opportunity* veroorzaakt. Ook is het niet duidelijk wat de invloed is van de overige startcondities op het ontstaan van de *window of opportunity*.

Binnen de modellen is tevens geen onderscheid gemaakt in de verschijningsvormen van incidenten. Nader onderzoek dient dit te belichten en de verschillen hierbinnen te onderzoeken. Verder is er binnen het onderzoek aangetoond dat er een verschil bestaat tussen enerzijds organisatorische en anderzijds persoonlijke voorgeschiedenis. In de gebruikte theorie is dit onderbelicht. In dit onderzoek is hier niet verder op ingegaan wat aanknopingspunten biedt voor verder onderzoek.

In dit onderzoek is er geen invloed aangetoond van de balans in verdeling van middelen op het verdere samenwerkingsproces, waar dit in het model van Ansell en Gash (2007) wel werd gesteld. Verder onderzoek dient dit te verhelderen. Dat een ongelijke verdeling van macht wel van invloed is, werd met name op RTHA duidelijk. Waar Ansell en Gash (2007) echter stellen dat ongelijke machtsverhoudingen zullen leiden tot verminderde toewijding van zwakke actoren heeft dit onderzoek juist aangetoond dat de sterkere actoren verminderde toewijding vertonen. Verder onderzoek dient zicht te geven in de verklarende factoren hierachter.

Afgezien van de aangetoonde invloed van startcondities op de effectiviteit van de samenwerking is gebleken dat er een mogelijk verband bestaat tussen de startcondities en de inrichting van de sturingsvorm. Nader onderzoek dient zich te richten op dit verband en de mogelijke verklarende factoren hierachter.

Verder is gebleken dat er een onderscheid kan worden gemaakt in het type communicatie. Zo blijkt er sprake van meer abstracte vorm van communicatie binnen de stuurgroep en het platform, waar in de werkgroepen juist meer op gedetailleerd niveau wordt gesproken. De aanwezigheid van abstractere communicatie, dat wil zeggen op minder gedetailleerd niveau, kan impasses helpen doorbreken. In de gebruikte theorie is dit niet belicht. Diepgaand onderzoek naar de verklaringen hierachter is noodzakelijk. Ook de rol van het opsplitsen of het verkleinen van groepen is aangetoond. Dit kwam met name aan het licht binnen de bilaterale gesprekken op AAS. Deze bilats maken dat conflicten en

onenigheden makkelijker kunnen worden verholpen, wat de effectiviteit van het netwerk positief beïnvloedt.

In het onderzoek is tevens aangetoond dat het verminderen van vrijwilligheid in een samenwerkingsverband juist kan zorgen voor verhoogde toewijding aan het proces. De gebruikte theorie gaat hier niet op in. Het onderzoek heeft wel aangetoond dat juist een balans hiertussen van belang is. Teveel inperking van het vrijwillige karakter kan juist een negatief effect hebben. Wat deze balans precies is, dient nader te worden onderzocht.

Verder zijn er assumpties dat beleidsvervreemding en de mate van Public Service Motivation een mogelijke verklarende factor vormen voor het verschil in toewijding aan het proces binnen de samenwerking enerzijds en tussen het operationele en strategische niveau anderzijds. Verder onderzoek dient deze mogelijke verklaring te belichten.

De vergelijkende casestudy heeft een wisselwerking aangetoond tussen enerzijds procesmanagement en anderzijds de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Hoewel het model van Emerson, et al. (2012) het inderdaad cyclisch benadert, krijgt dit geen duiding in het lineaire model van Ansell en Gash (2007). Uit dit onderzoek kan dan ook worden geconstateerd dat de samenwerking een meer cyclisch dan lineair karakter heeft. Verder onderzoek moet de wederkerige verbanden nader belichten.

Praktische aanbevelingen

Op basis van de theoretische constatering en aanbevelingen kunnen er enkele praktische aanbevelingen worden gedaan waardoor publiek private samenwerking in het algemeen en op luchthavens in het bijzonder kan worden verbeterd.

Wanneer er onduidelijkheid is over de kwetsbaarheden van een samenwerkingsverband of het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid binnen een samenwerking afwezig of klein is, kan het simuleren van een incident uitkomst bieden. Met name op RTHA kan dit derhalve een optie zijn. Het actief aangaan van persoonlijke relaties heeft een positief effect op de samenwerking. Sturing hierop kan een positief effect hebben op het samenwerkingsproces en de algehele netwerkeffectiviteit. Tevens kan het de samenwerking op andere gebieden ten goede komen. Met name op RTHA liggen hier mogelijkheden.

Er is gebleken dat onbalans in machtsverhoudingen een negatief effect heeft op de effectiviteit van een netwerk. Er dient actief te worden gestuurd op het verminderen van verschil in machtsverhoudingen. Waar deze constatering op AAS afwezig zijn, ligt hier een kans voor het procesmanagement op RTHA. Gezamenlijk met het inrichten van een escalatiemogelijkheid biedt dit een uitkomst om impasses in de samenwerking te voorkomen, samenwerking te stimuleren en toewijding te versterken, wat uiteindelijk zal resulteren in een hogere effectiviteit van de samenwerking binnen het netwerk. Deze escalatiemogelijkheid kan tevens de kloof tussen het operationele en strategische niveau verkleinen, mocht deze kloof aanwezig zijn op het gebied van toewijding aan het proces of het aangaan van dialoog. Dit is op RTHA het geval. Het inrichten van een escalatiemiddel kan er tevens voor zorgen dat de procesmanager een versterkte rol krijgt. Het conformeren aan gezamenlijke acties en het uitspreken van bestuurlijke of politieke toewijding kan tevens zorgen voor verkleining van de ongelijke machtsverhouding.

Wanneer er sprake is van grote autonomie en vrijwilligheid binnen samenwerking zal dit de samenwerking niet ten goede komen. Er dient een balans tussen enerzijds het vrijwillige karakter en

anderzijds autonomie te worden gezocht. Met name door één actor een meer centrale rol in te laten nemen kan dit worden verbeterd op RTHA. Hier ligt met name een mogelijkheid voor de luchthavenexploitant.

Het inrichten van een gelaagd systeem van procesmanagement zal een positief effect hebben op de effectiviteit van een samenwerkingsverband. Het inrichten van een verbindende procesmanager tussen deze lagen zal dit verder verbeteren. Juist doordat de samenwerking op RTHA informerend van aard is, kan het aanlopen van gezamenlijke acties de samenwerking verbeteren. Ook hier ligt een mogelijkheid voor de luchthavenexploitant.

6.7. Reflectie

Hoewel de resultaten uit dit onderzoek hebben geleid tot vergroot inzicht in mogelijke succesfactoren binnen samenwerking in publiek private samenwerkingsverbanden in het algemeen en het functioneren van de samenwerking op luchthavens in het bijzonder, dienen er enkele aspecten in ogenschouw te worden genomen.

Ten eerste is de keuze voor kwalitatief onderzoek mogelijk beperkend geweest binnen de uitkomsten. Hoewel de uitkomsten helder zijn, is er een afweging gemaakt in mogelijke verklarende factoren. Hierdoor kunnen bepaalde factoren achterwege zijn gelaten die van invloed zijn op de effectiviteit van samenwerking. Ook heeft de keuze voor de casussen mogelijk geleid tot het beïnvloeden van de uiteindelijke resultaten. Dit gezien de grote verschillen in grootte en omvang van de luchthavens.

In het onderzoek zijn een groot aantal variabelen meegenomen. Achteraf gezien zijn dit er wellicht te veel geweest. Dit in combinatie met de keuze voor een vergelijkende casestudy maakt dat er tweemaal met veel diepgang op de casussen moest worden ingegaan. Het tijdsbestek wat voor het onderzoek was ingericht is vele malen overschreden. Achteraf gezien had beperking van het onderzoek wellicht beter geweest en had het de diepgang van het onderzoek kunnen verbeteren.

Het grote aantal variabelen wat in dit onderzoek is meegenomen heeft op bepaalde punten afbreuk gedaan aan de duidelijkheid. Dit komt mede doordat er in beginsel overlap bestond tussen de verschillende variabelen. Een betere afkadering en vermindering van het aantal variabelen had achteraf gezien deze duidelijkheid kunnen verbeteren. Tevens dient er worden aangegeven dat enkele interviews in dit onderzoek al waren afgenomen voordat het operationeel model volledig was uitgekristalliseerd. Dit maakte dat achteraf verschillende dingen op verschillende manieren waren bevraagd. Soms was er daardoor verschil in meetbaarheid. Dit maakte op sommige punten de codering wat lastig. Dit werd verder bemoeilijkt doordat er bepaalde geselecteerde variabelen circulair of iteratief van karakter zijn. Ten behoeve van de duidelijkheid en helderheid is ervoor gekozen het lineair weer te geven. Op papier bleek dit mogelijk. In de praktijk bleek het echter lastig om tussen bepaalde variabelen onderscheid te maken. Achteraf gezien is er wellicht te weinig diepgang in de operationalisatie aangebracht, waardoor het onderscheid lastiger te maken was. Hier dient aandacht voor te zijn in volgend onderzoek. Dit bemoeilijkt bijvoorbeeld het waarderen van kwalitatieve data uit de afgenomen interviews. Met name de waardering toespitsen op de verkregen data bleek een heikel karwei. Hoewel de statistische juistheid zoveel mogelijk is geborgd dient dit in volgend onderzoek te worden gezien.

Ten slotte is de onderzoeker werkzaam binnen het netwerk waarop het onderzoek zich richtte. Hierdoor is het mogelijk dat er met een gekleurd beeld naar de werkelijkheid werd gekeken. Tevens maakt de diepgaande kennis van de materie het mogelijk dat er te snel 'van de hak op de tak' is geconcludeerd

en beredeneerd. Het leidde er bovendien toe dat bepaalde banden mogelijk als vanzelfsprekend zijn geacht. Tevens heeft het invloed gehad op de afgenomen interviews. Zo zijn alle respondenten benaderd vanuit een overheidsmailbox van de Koninklijke Marechaussee. Hierbij kan de assumptie zijn gewekt dat de KMar de trekker was van het onderzoek. Hoewel dit was aangegeven en verduidelijkt voorafgaande aan het interview, kan het vertekende of sociaal wenselijke antwoorden hebben opgeleverd. Door de anonimiteit te garanderen is dit beoogd te zijn gedekt.

7. Bronvermelding

- Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (2016). *Leven bij ISIS, de mythe ontrafeld*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543–571.
- Bache, I. (2000). Government within governance: network steering in Yorkshire and the Humber, *Public Administration*, 78(3): 575-592.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544-559.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid In Beweging; achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bekkers, V., Van Sluis, A. & Siep, P. (2006). *De nodale oriëntatie van de Nederlandse Politie: Over criminaliteitsbestrijding in de netwerksamenleving. Bouwstenen voor een beleidstheorie*. Erasmus Universiteit Rotterdam; Center for public innovation.
- Beuve, J., Saussier, S. & De Bux, J. (2015). An Economic Analysis of Public–Private Partnerships. In: Saussier, S. & De Brux, J. (2015). *The Economics of Public-Private Partnerships, Theoretical and Empirical Developments*. Cham: Springer International Publishing.
- Boerman, P. (2016, 18 juli). *Veertien duizelingwekkende cijfers over Schiphol, de nummer twee van de wereld*. Geraadpleegd via: [<https://www.mt.nl/business/14-duizelingwekkende-cijfers-over-schiphol-de-2-van-de-wereld/89822>] op 20 december 2018.
- Borgatti, S. P., & Foster, P. C. (2003). The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management*, 29(6), 991-1013.
- Börzel, T.A. & Risse, T. (2002). Public-Private Partnership: effective and legitimate tools of international governance? In: Grande, E. & Pauly, L.W. (eds.)(2005). *Complex sovereignty: on the reconstitution of political authority in the 21st century*. Toronto: University of Toronto Press.
- Bruggeman, W. (2018a). *Parlementaire onderzoekscommissie terroristische aanslagen 2016, conclusies en aanbevelingen*. Oud-Turnhout/'S Hertogenbosch: Gompel & Scavina.
- Bruggeman, W. (2018b). De lessen van de Belgische parlementaire onderzoekscommissie inzake 22 maart 2016. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 80(2).
- Bruijne, K., de. & Meijnders, M. (2017). *Multi-Orde Clingendael Strategische Monitor 2017*. Den Haag: Clingendael.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. and Stone, M. M. (2006), The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66: 44-55
- Canoy, M, Janssen, M.C.W, & Vollaard, B. (2001). *Publiek – private samenwerking bij combinatie projecten*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- De Bruijn, H. & Ten Heuvelhof, E. (2002). Policy analysis and decision making in a network: how to improve the quality of analysis and the impact on decision making, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 20(4), 232-242.
- De Jaegere, A. & Vanrenterghem, A. (2017, 26 oktober). Wat is er misgegaan voor, tijdens en na de aanslagen van 22 maart? *VRT Nieuws* [<https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2017/10/26/wat-is-er-misgegaan-voor--op-en-na-de-aanslagen-van-22-maart--/>] op 16 november 2018.

Doolaard, C. (2017, 08 juni). Aanslagen België: commissie maakt gehakt van de politie. In: *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd via [<https://www.ad.nl/buitenland/aanslagen-belgieneuml-commissie-maakt-gehakt-van-politie~acd8281d/>] op 16 november 2018.

Edelenbos, J. & Klijn, E.-H. (2006). *Managing stakeholder involvement in decision-making*. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16, 417–446.

Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.

Europees Parlement & Raad van de Europese Unie (2008). *Verordening (EG) Nr. 300/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2008 inzake gemeenschappelijke regels op het gebied van de beveiliging van de burgerluchtvaart en tot intrekking van Verordening (EG) nr 2320/2002*. Publicatieblad van de Europese Unie (97/72).

Geraets, R. (2016). *Veiligheid; Security Risk en Intelligence Management in de 21^e eeuw*. Apeldoorn/Soesterberg/Den Haag: Security and Business Intelligence Advisory Services (SBIAS) en Ministerie van Defensie.

Global Counterterrorism Forum (N.D.). *The GCTF Soft Target Protection Initiative; Antalya Memorandum on the Protection of Soft Targets in a Counterterrorism Context*. GCTF.

Guy, B. & Pierre, J.B. (1999). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Planning Literature*, 13(3).

Hammersley, M. & Gomm, R. (2000). Introduction. In: Gomm, R., Hammersley, M. & Foster, P. (2000, eds.). *Case study method; key issues, key texts*. Londen: Sage Publications Inc.

Head, B.W. & Alford, J. (2013). Wicked Problems Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739.

Hueskes, M., Koppenjan, J. & Verweij, S. (2016). Publiek-Private Samenwerking in Nederland en Vlaanderen: Een Review van 14 Nederlandse en Vlaamse Proefschriften. *Bestuurskunde* (25) 2, 90-104.

Hughes, O.E. (2018). *Public Management and Administration: an introduction*. London: Palgrave MacMillan.

Jaffee, D. (2008). *Organization theory: tension and change*. New York: McGraw-Hill.

Jones, C., Hesterly, W.S. & Borgatti, P. (2010). A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms. *The Academy of Management Review*, 22(4), 911-945.

Kickert, W.J.M., Klijn, E. & Koppenjan, J.F.M. (1999). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Londen: SAGE publications.

Klijn, E.H., Edelenbos, J. & Steijn, A.J. (2010). Trust in governance networks: Its impacts on outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193–221.

Klijn, E.H. & Edelenbos, J. (2012). The Influence of Democratic Legitimacy on Outcomes in Governance Networks. *Administration & Society*, 45(6), 627–650.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks In The Public Sector*. Oxon & New York: Routledge.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy and Politics*, 40(4), 187-206.

Klijn, E.H. & Teisman, G.R. (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnerships: an analysis of Dutch Cases. *Public Money and Management*, 23(3), 137-146.

Klijn, E.H. (2010). Public Private Partnerships: deciphering meaning, message and phenomenon. In: Hodge, G. and Greve, C. (2010), *International Handbook of PPP*. Cheltenham: Edgar Elgar.

- Klijn, E.H. (2008) Governance and Governance Networks in Europe, *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Klijn, E-H, & van Twist, M.J.W. (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland. *M&O: tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 3(4), 156–169.
- Koninklijke Marechaussee (2017). *Ontwikkelagenda Koninklijke Marechaussee*. Den Haag: Ministerie van Defensie.
- Koninklijke Marechaussee (2018). *Visie Bewaken en Beveiligen 2030*. Den Haag: Koninklijke Marechaussee.
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks A network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.
- Kreling, T. (2016, 1 augustus). Maatregelen op en rondom Schiphol wegens 'signaal' dreiging. In: *De Volkskrant*. Geraadpleegd via [<https://www.volkskrant.nl/economie/extra-controles-schiphol-tot-nader-order-van-kracht~b136fa6e/>] op 25 juni 2018.
- Martin, M.H. & Halachmi, A. (2012). Public-Private Partnerships in global health: addressing issues of public accountability, risk management and governance. *Public administration Quarterly*, 36(2), 189-237.
- Minister van Veiligheid en Justitie (2005, 11 april). *Veiligheidsbeleid Burgerluchtvaart*. Vergaderjaar 2004-2005; 24804, nr. 27.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2010a). *Instellingsbeschikking van de Veiligheidscommissie voor de Burgerluchtvaart, nr. 5655719/10 d.d. 15 juni 2010*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2010b). *Instellingsbeschikking van de beveiligingscommissie voor de luchthaven Schiphol, nr. 5655719/10 d.d. 15 juni 2010*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2010c). *Instellingsbeschikking Beveiligingscommissie voor de luchthaven Rotterdam The Hague Airport, nr. 5655717/10, d.d. 15 juni 2010*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Moll, M. (2012). *The Quintessence of Intercultural Business Communication*. Berlijn: Springer.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2015). *Circulaire bewaken en beveiligen van personen, objecten en diensten 2015*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2016). *Nationaal Programma voor de Beveiliging van de Burgerluchtvaart (NCASP)*. Den Haag: Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2017). *Basisdocument integrale uitwerking COT-programma*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland 47*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2018). *Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland; samenvatting*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (N.D.). *Brochure; het Stelsel Bewaken en Beveiligen*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (N.D.). *Organisatie*. Geraadpleegd via [<https://www.nctv.nl/organisatie>] op 20 december 2018.
- Nederlands Genootschap van Burgemeesters (2017). *Zakboek Openbare orde en Veiligheid*. Den Haag: Nederlands Genootschap van Burgemeesters.
- Oosterwaal, A. (2009). Polarisatie in de Nederlandse samenleving en politiek; het integratiebeleid. In: *Mens en Maatschappij*, 84(4), 369-392.
- Openbaar Ministerie (N.D.). *Organisatie*. Geraadpleegd via [<https://www.om.nl/organisatie/>] op 20 december 2018.

Perry, J.L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration, Research and Theory*, 6(1), 5-22.

Petriglieri, J. & Devine, B.A. (2016). Mobilizing Organizational Action Against Identity Threats: the role of organizational members' perceptions and responses. In: Pratt, M.G., Schultz, M., Ashforth, B.E. & Ravasi, D. (2016). *The Oxford Handbook of Organizational Identity*. Oxford: Oxford University Press.

Pierre, J. (2000). *Debating Governance; authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press.

Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol (BPVS) (2018). *Presentatie MT Nationale Politie Amsterdam; Platform Beveiliging en Publieke Veiligheid Schiphol*. Haarlemmermeer: BPVS.

Politieacademie.nl (2014). *Strafrechtelijke handhaving*. Geraadpleegd via [https://thesaurus.politieacademie.nl/Thesaurus/Term/6998] op 20 december 2018.

Politiewet 2012 (2013, 1 januari). Geraadpleegd via [https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2018-09-19] op 27 november 2018.

Popp, J., MacKean, G., Casebeer, A., Milward, H. B., & Lindstrom, R. (2013). *Inter-organizational networks: A critical review of the literature to inform practice*. Washington, DC: IBM Center for The Business of Government.

Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.

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.

Redactie AD (2016, 17 november). Terreurdreiging op Rotterdam Airport. In *Algemeen Dagblad*. Geraadpleegd via [https://www.ad.nl/rotterdam/terreurdreiging-op-rotterdam-airport~ac5ba646/] op 25-6-2018.

Redactie Trouw (2005, 12 april). Onderzoek naar beveiliging Schiphol. In: *Trouw*. Geraadpleegd via [https://www.trouw.nl/home/onderzoek-naar-beveiliging-schiphol~ae8324af/] op 18 december 2018.

Rijksoverheid (N.D.). *Nationale en regionale luchthavens*. Geraadpleegd via [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/luchtvaart/ontwikkeling-luchtvaart/nationale-en-regionale-luchthavens], op 27 november 2018.

Rosenau, P.V. (1999). Introduction: The strengths and weaknesses of public-private policy partnerships. *The American Behavioral Scientist*, 43 (1), 10.

Schiphol Group (2018). *Facts & Figures 2017*. Haarlemmermeer: Schiphol Group.

Schiphol.nl (2017). *Verkeer- en vervoerscijfers Schiphol Group 2016*. Geraadpleegd via [https://nieuws.schiphol.nl/verkeer--en-vervoerscijfers-schiphol-group-2016/] op 20 december 2018.

Skelcher, C. , Mathur, N. and Smith, M. (2005), The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy. *Public Administration*, 83, 573-596.

Smit, N. & Van Thiel, S. (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, 11(6), 226-234.

Staatscourant (2015). *Circulaire bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten 2015. Jaargang 2015, Nr. 18913*. Geraadpleegd via: [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33199/stcrt-2015-18913.html].

Steijn, B. (2006), 'Over ambtenaren en hun arbeidsmotivatie'. *Bestuurswetenschappen* (6). 444-466.

Stil, H. (2018, 2 mei). Schiphol plat: mocht de luchthaven dat zomaar doen? In: *Het Parool*. Geraadpleegd via [https://www.parool.nl/amsterdam/schiphol-plat-mocht-de-luchthaven-dat-zomaar-doen~a4596847/] op 25-6-2018

Tellis, W. M. (1997). Introduction to Case Study . *The Qualitative Report*, 3(2), 1-14

Tummers, L.G. (2011). Explaining the willingness of public professionals to implement new policies: A policy alienation framework. *International Review of Administrative Sciences: an international journal of comparative public administration*, 77 (3), 555- 581.

Van de Walle, S. & Six. F. (2013). 'Trust and distrust as distinct concepts: Why studying distrust in institutions is important'. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 158-174.

Van Veenendaal, E. & Noll, J. (2018). Strategische sturing van de KMar bij dreigingen en crisissituaties. In: *Justitiele Verkenningen*, 44(3), 93-106

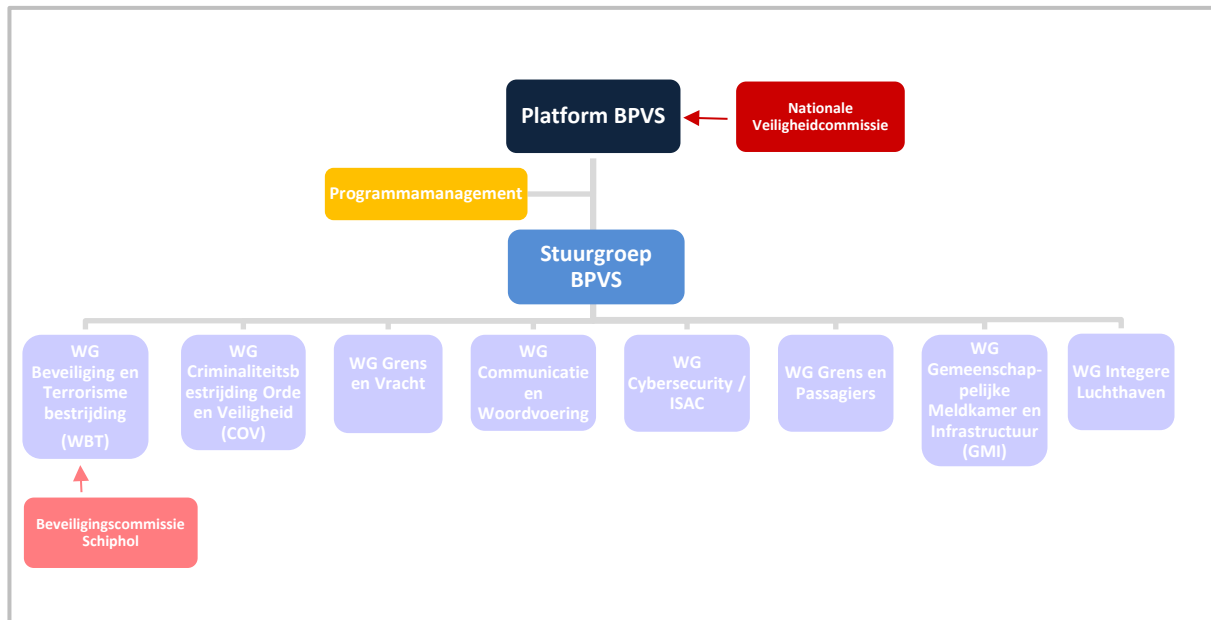
Van Waarden, F. (1992). Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, 29-52.

Verstraete, A. & Truys, J. (2016, 22 maart). 14 Doden bij zelfmoordaanslag en bomexplosie op luchthaven Zaventem. Geraadpleegd via [https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2016/03/22/14_doden_bij_zelfmoordaanslagenbomexplosieopluchthavenzaventem-1-2607817/] op 16 november 2018.

Wijk, R., de. (2012). *Het stelsel bewaken en beveiligen na Pim Fortuyn*. Den Haag: The Hague Centre of Strategic Studies (HCSS).

Bijlage 1 - Organogram BPVS

Organogram BPVS opgesteld aan de hand van interviews en presentatie BPVS (BPVS, 2018).



Bijlage 2 – Interviewhandleiding / topiclijst

Introductie;

- Dankwoord.
- Toestemming voor opname.
- Vermelden anonimiteit

Algemeen;

- Rol en functie
- Op welke wijze bij de samenwerking betrokken

Startcondities

- Reden van deelname aan de samenwerking?
- Eerder met de andere organisaties samengewerkt?
- In staat om deel te nemen?
- Hoe omgaan met verschillende organisaties?
- Zijn machtsverhoudingen merkbaar?
- Zijn er beperkingen om deel te nemen?
- Hoe kijk je tegen de andere organisaties aan?
- Hoe ga je om met sterkere actoren?

Samenwerkingsproces

- Hoe vaak in overleg?
- Hoe is contact met organisaties?
- Vindt er terugkoppeling plaats?
- Op welke wijze wordt er kennis gedeeld?
- Wat is het doel van de samenwerking?
- Worden er acties gezamenlijk ondernomen?
- Zijn de rollen helder?
- Worden oplossingen aangedragen en wordt daaraan gecommiteerd?
- Is er ruimte om meningen en visies te delen?
- Hoe wordt er op gereageerd als je het niet eens bent?
- Vinden er discussies plaats?
- Worden percepties van anderen gedeeld?
- Op welke wijze verloopt een overleg?
- Open/kaarten voor borst houden?

Procesmanagement

- Wordt er gestuurd op betrokkenheid?
- Wordt er gestuurd op inclusiviteit?
- Worden organisaties aangesproken als ze niet verschijnen?
- Als jullie punten hebben wordt dat dan richting de voorzitter gedaan?
- Hoe loopt de coördinatie?
- Hoe wordt er omgegaan met verschillende belangen?
- Worden jullie in staat gesteld betrokken te zijn?
- Is er een duidelijke leider aanwezig?
- Wie trekt de samenwerking?

Sturingsvorm

- Hoeveel actoren zijn er?
- Vertrouwen? (volgt ook uit andere vragen)
- Idee dat de problematiek adequaat wordt geadresseerd?

Netwerkeffectiviteit

- Idee dat de samenwerking is verbeterd?
- Waardoor komt dat?
- Hoe verliep het eerst?
- Verschil merkzaam met vroeger?
- Is het begrip toegenomen?
- Heeft u het idee dat andere organisaties u beter begrijpen?
- Hoe kijkt u tegen de samenwerking aan?
- Wat zijn de positieve punten van de effectiviteit?

Aanvullend

- Hoe ziet u de samenwerking in de toekomst?
- Als u 3 dingen zou kunnen verbeteren, wat zou dat dan zijn?
- Verbeterpunten?