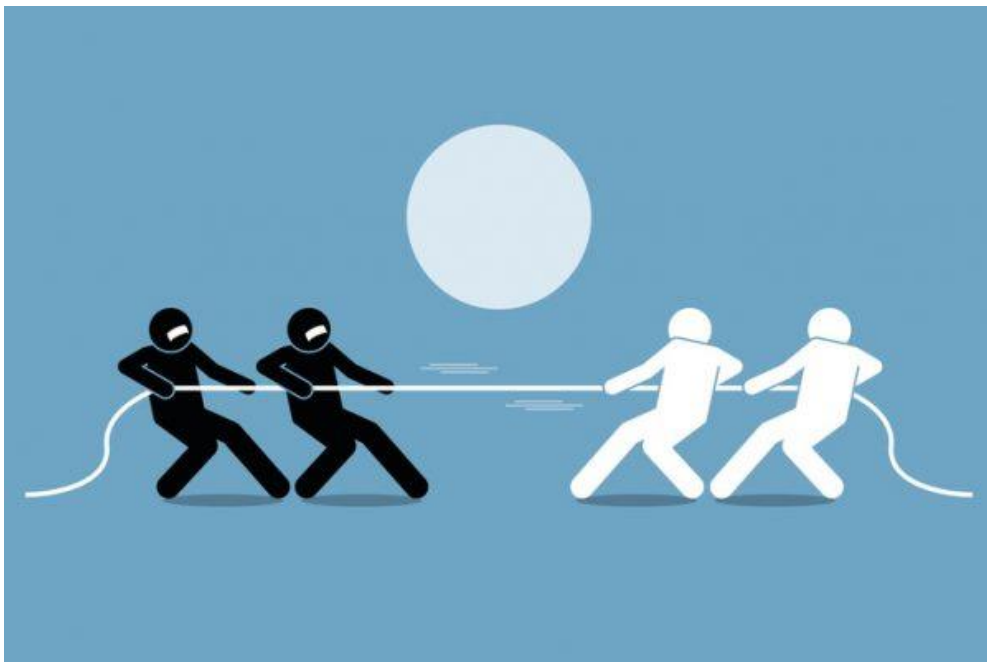


Het Dilemma van Verantwoording

Onderzoek naar de manier waarop gemeentelijke verantwoording over het radicaliseringsbeleid bijdraagt aan opbrengsten voor het beleid op het lokale niveau.



1/10/2018

Lian van der Pol

5923506

Begeleider: Scott Douglas

Tweede lezer: Lieske van der Torre

Departement: Bestuurs- en Organiseringswetenschappen

Masteropleiding: Publiek Management

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie van de opleiding Publiek Management. Een onderzoek over verantwoording in het lokale radicaliseringsbeleid. Mijn interesse in de veiligheidssector ontstond tijdens mijn bachelor, waarbij ik zag hoe spannend, ingewikkeld en gevoelig dat beleid kan zijn, terwijl het toch heel dichtbij is. Radicalisering is een onderwerp, waarbij lokaal beleid samenkomt met de aanpak van een belangrijk veiligheidsdomein. Het is een ingewikkeld en gevoelig onderwerp en dat heb ik met deze masterscriptie aan alles ervaren. Aan het zoeken van respondenten, Aan de mensen die ik heb gesproken, hoe open ze ook waren, en aan de manier van schrijven in de scriptie. Maar het is ook hetgene dat voor mij het onderwerp vanaf het begin af aan zo interessant heeft gemaakt en ik hoop dat ik u daarin kan meenemen.

Het maken van deze scriptie was voor mij niet altijd even makkelijk en daarom wil ik graag de volgende mensen bedanken voor de ondersteuning die zij mij tijdens het hele proces hebben geboden. Allereerst Scott Douglas vanuit de USBO. Bedankt voor je begeleiding, commentaren op mijn stuk en vooral het geduld dat je hebt gehad om me te blijven begeleiden en dit stuk naar een goed einde te brengen. Bedankt ook Lieske van der Torre voor je duidelijke feedback tijdens de tweede lezer momenten, ook toen dat voor mij lastig was. Ook wil ik graag Michel Kok bedanken voor het vertrouwen dat hij heeft gegeven aan mij om interviews te mogen doen met de mensen uit zijn netwerk en organisatie.

Daarnaast wil ik mijn tutorgroep bedanken, die vooral aan het begin, heel erg hebben geholpen om vast te kunnen blijven houden aan deadlines en met nieuwe inzichten te komen, mijn vriendinnen en vriend voor het blijven aanhoren van mijn gepraat over scriptie en er ook nog geïnteresseerd in bleven en mijn ouders dat ze er altijd voor mij zijn.

Samenvatting

Het afleggen van verantwoording is een verplichting voor gemeentelijke organisaties (*Wet openbaarheid van bestuur*, 1991, §2, artikel 2). Toch is er binnen deze wet ruimte voor beweging en kan het afleggen van verantwoording in bepaalde domeinen ingewikkeld zijn. Eén van die domeinen is het radicaliseringsbeleid. Daarin ligt een dilemma voor gemeenten, omdat verantwoordeden over het beleid aan de ene kant het probleem kan versterken (De Graaf & De Graaff, 2010), aan de andere kant is radicalisering het ondermijnen van vertrouwen van de rechtstaat en kan het afleggen van verantwoording juist vertrouwen versterken. In dit onderzoek is gekeken wat de positieve gevolgen zijn van het afleggen van verantwoording. De centrale vraag van het onderzoek is: *Hoe draagt maatschappelijk verantwoordeden over het lokale radicaliseringsbeleid van gemeenten bij aan opbrengsten van het radicaliseringsbeleid?*

Om de vraag te beantwoorden is bekeken wat verantwoording inhoudt (input, trougput, output en outcome), op welke manier verantwoording kan worden afgelegd (informeel, formeel, horizontaal en verticaal) en welke opbrengsten van verantwoording er zijn. Bovens (2005) stelt dat er vier verschillende opbrengsten van dagelijkse maatschappelijke verantwoording zijn: Toename van vertrouwen van de bevolking, het tegengaan van machtsconcentratie, zorgen dat de juiste mensen de juiste beslissingen maken en dat de organisatie kan leren. Er wordt verwacht dat verantwoording op alle onderdelen moet plaatsvinden en op de vier verschillende manieren om alle opbrengsten te kunnen bereiken.

Dit is onderzocht door middel van een positivistisch kwalitatief onderzoek. Er is eerst een documentanalyse gedaan bij acht gemeenten die versterkingsgeld van de overheid ontvangen voor het radicaliseringsbeleid. Daarbij is gekeken waarover gemeenten verantwoording afleggen. Vervolgens is aan de hand van interviews, openbare video's van raadsvergaderingen en een media-analyse in gemeente Amsterdam en gemeente Utrecht een verdiepend onderzoek gedaan om de manier van verantwoordeden en de opbrengsten daarvan in kaart te brengen. Hierover kunnen een aantal conclusies worden getrokken.

Het onderzoek laat zien dat verantwoording over output en outcome zeer ingewikkeld is voor gemeenten, omdat de uitkomsten in dit beleid niet zijn te relateren aan de input. Gemeenten focussen daardoor vooral op het verantwoordeden over trougput: de activiteiten en projecten die ze ondernemen tegen radicalisering. Uitkomsten en resultaten zijn niet per se nodig om verantwoording uit te leggen, zolang duidelijk is, waarom dat niet kan en de denkstappen in de uitvoering worden beschreven.

Het onderzoek toont aan dat door verticaal en horizontaal formeel te verantwoordeden er er geen machtsconcentratie plaatsvindt en de juiste mensen kunnen op goede manieren beslissen over het beleid. Door horizontaal informeel te verantwoordeden kan meer vertrouwen ontstaan en door verticaal informeel te verantwoordeden ontstaan extra cybernetische opbrengsten (de gemeente kan leren van wat er gebeurt).

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
Hoofdstuk 1: Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Onderzoeksdoel en onderzoeksvraag	6
1.3 Relevantie	7
1.4 Leeswijzer.....	8
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	9
2.1 Radicalisering	9
2.2 Verantwoording	13
2.3 Complexe verantwoording in ongetemde problemen.....	16
2.4 Opbrengsten van verantwoording.....	18
2.5 Het belang van verantwoording.....	21
2.6 Schematisch overzicht	23
Hoofdstuk 3: Methodologie	24
3.1 Wetenschapsfilosofische positie.....	24
3.2 Onderzoeksvragen	25
3.3 Multiple Case Study	25
3.4 Data verzameling.....	27
3.5 Interview topics	31
3.6 Data analyse.....	33
3.7 Betrouwbaarheid en validiteit.....	33
Hoofdstuk 4: Verantwoording in acht gemeenten.....	35
4.1 Verantwoording in radicalisering	35
4.2 Onderdelen van verantwoorden.....	36
4.2.1 Achtergrond	36

4.2.2 Input	36
4.2.3 Throughput.....	37
4.2.4 Output	37
4.2.5 Doelstellingen en resultaten.....	38
4.3 Verantwoording.....	39
Hoofdstuk 5: Dilemma van verantwoording.....	42
5.1 De gemeentelijke organisatie.....	42
5.2 De gemeenteraad	44
5.5 Deelconclusie.....	46
Hoofdstuk 6: Verantwoording en opbrengsten	47
6.1 Gemeenteraad	47
6.2 Professionals en belanghebbenden	49
6.3 Burgers volgens professionals, gemeenteraad en gemeentelijke organisatie.....	52
6.4 Deelconclusie.....	54
Hoofdstuk 7: Conclusie en discussie.....	56
7.1 Verantwoording.....	57
7.2 Discussie.....	59
7.3 Verbinding met theorie.....	60
7.4 Aanbevelingen	62
7.5 Vervolgonderzoek	63
Bibliografie.....	64
Bijlagen	68
Bijlage 1: Interviewvragen	68
Bijlage 2: Codeboom.....	70
Bijlage 3: Bibliografie documentenanalyse.....	72
Bijlage 4: Documentanalyse per gemeente	74

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

Verantwoording afleggen is een verplichting voor overheden in Nederland. Deze verplichting is vastgelegd in de Wet openbaarheid van bestuur (*Wet openbaarheid van bestuur*, 1991, §2, artikel 2). Daarin wordt aangegeven dat een bestuursorgaan actuele, nauwkeurige en vergelijkbare informatie moet verstrekken bij de uitvoering van taken. Toch is er binnen deze wet beweegruimte en verschilt verantwoording die wordt afgelegd tussen bestuursorganen en verschillende domeinen. Daarom worden overheden naast deze wet extra gestimuleerd om goede verantwoording af te leggen. Een goede verantwoording is een kenmerk van een goed bestuur, beschrijft Ter Horst (2008) in een Nederlandse code voor goed bestuur. Burgers hebben recht op een goede uitvoering van publieke taken, zeker omdat er vaak een beperkte keuzevrijheid is. Openheid van zaken, transparantie en publieke verantwoording zijn essentieel voor omgang met burgers (Ter Horst, 2008).

Het afleggen van verantwoording is dus van groot belang voor de publieke sector en delen van verantwoording zijn zelfs verplicht. Door deze verplichting lijkt het afleggen van verantwoording simpel, het staat nu eenmaal in de wet. Maar in sommige domeinen is het uiterst ingewikkeld: namelijk in domeinen waar meerdere spelers zijn, van wie verantwoording kan worden verwacht en waar het niet duidelijk is wanneer het beleid slaagt of niet. Eén van de domeinen waarin het afleggen van verantwoording uiterst ingewikkeld is, is het radicaliseringsbeleid. Dit blijkt onder andere uit de situatie in Amsterdam waar een beleidsmedewerker is ontslagen door fraude. Dit nieuws zorgde voor ophef in de gemeente bij de gemeenteraad en bij de bevolking, met de gevoelige vraag of Amsterdam wel veilig was. Dit heeft geleid tot een extra debat om te verantwoorden naar burgers en naar de gemeenteraad over wat er in de gemeente gebeurt. Dit voorbeeld laat zien hoe belangrijk de verantwoording is van de gemeente naar de gemeenteraad en naar burgers, maar ook hoe ingewikkeld het is. Want zelfs over deze situatie kan de burgemeester niet over alles wat in de gemeente plaatsvond verantwoorden en blijven er vragen over (vergadering raadscommissie, 14 september 2017).

In het radicaliseringsbeleid kan het afleggen van verantwoording extra ingewikkeld zijn. In dit beleid kan het afleggen van maatschappelijke verantwoording namelijk invloed hebben op

het beleid zelf (De Graaf & De Graaff, 2010). Verantwoording over het terrorismebeleid, waaronder het radicaliseringsbeleid valt, kan ertoe leiden dat het een groter probleem wordt, doordat het als probleem wordt neergezet (De Graaf & De Graaf 2010). Maar verantwoording afleggen kan ook voordelen hebben. Eén van de kenmerken van radicaliserende burgers is dat ze de overheid niet vertrouwen (Slootman & Tillie, 2006). Het niet afleggen van verantwoording kan dit kenmerk versterken, omdat het afleggen van verantwoording van belang is voor vertrouwen van burgers in de overheid en de legitimiteit (Bovens, 2005; Mann et al. 2015; Slootman & Tillie, 2006). Zo kan verantwoording juist een instrument tegen radicalisering op zichzelf zijn. Hierin ligt een dilemma voor verantwoorders in het radicaliseringsbeleid.

Het is van maatschappelijk belang om duidelijkheid te hebben op wat voor manier de gemeenten verantwoorden, terwijl ze met dit dilemma te maken hebben. Gemeenten in het specifiek, omdat zij als mede-bepalers van beleid moeten verantwoorden naar de burgers van hun stad en omdat gemeentes onderling verschillend zijn. Daarnaast is het interessant, omdat het een zeer actueel onderwerp is, waar gemeenten elke dag mee te maken hebben. Er is nog niet onderzocht op welke manier verantwoording moet worden afgelegd, zodat het een positieve invloed heeft op het beleid.

1.2 Onderzoeksdoel en onderzoeksvraag

Dit onderzoek heeft tot doel te onderzoeken op welke manier het afleggen van verantwoording over het radicaliseringsbeleid een positieve invloed kan hebben op het beleid. Door de manieren van verantwoording afleggen in gemeenten in kaart te brengen en inzicht te geven in de manieren waarop het verantwoorden naar het publiek opbrengsten van verantwoording met zich meebrengt. Door meerdere gemeenten te bekijken kunnen deze gemeenten leren van de verschillende manieren van verantwoorden en de mogelijke effecten hiervan op het beleid.

Bovenstaande doelstelling leidt tot een onderzoek, waarbij wordt gekeken naar de manier van verantwoording afleggen en op welke manier die verantwoording leidt tot opbrengsten voor het beleid. Om dit te onderzoeken wordt in deze scriptie de volgende hoofdvraag gesteld:

Hoe draagt maatschappelijk verantwoorden over het lokale radicaliseringsbeleid van gemeenten bij aan opbrengsten van het radicaliseringsbeleid?

Om de hoofdvraag te beantwoorden worden de volgende deelvragen gesteld.

Theoretische deelvragen

- Wat is radicalisering?
- Wat is verantwoording en hoe kan er verantwoording worden afgelegd?
- Waarom is verantwoording afleggen ingewikkeld bij het radicaliseringsbeleid?
- Welke opbrengsten ontstaan uit het afleggen van verantwoording?

Empirische deelvragen

- Wat wordt er maatschappelijk verantwoord over het radicaliseringsbeleid door de gemeente?
- Waarom wordt voor bepaalde verantwoording gekozen in de gemeente?
- Hoe wordt er verantwoording afgelegd in de gemeente?
- Welke opbrengsten van verantwoording zijn er in de gemeente?

Door het beantwoorden van deze deelvragen kan een antwoord op de hoofdvraag worden gegeven. Door de hoofdvraag wordt verklaard welke manier van verantwoording afleggen zorgt voor gewenste uitkomsten van die verantwoording en zo een toegevoegde waarde van het beleid kan zijn.

1.3 Relevantie

De relevantie van het onderzoek naar verantwoording van het radicaliseringsbeleid is tweeledig. Het is maatschappelijk relevant dat onderzocht wordt hoe de verantwoording plaatsvindt over dit specifieke beleidsonderwerp, omdat gemeenten inzichten krijgen in andere gemeenten en waarom die gemeenten op een bepaalde manier verantwoording afleggen. Het uitwisselen van kennis en ervaring over radicalisering tussen gemeenten is een effectieve methode om te leren hoe er met radicalisering moet worden omgegaan (Verbeek, 2015). Verantwoording over radicalisering heeft effect op radicalisering, waardoor gemeenten er voorzichtig mee omgaan. Toch is het om radicalisering tegen te gaan van groot belang dat er vertrouwen is in de overheid (Slootman & Tillie, 2006). Door verantwoording af te leggen kan dit vertrouwen ontstaan en radicalisering verminderen. Dit onderzoek kijkt op welke manier maatschappelijke verantwoording kan worden afgelegd om gewenste uitkomsten te bereiken. Deze gewenste uitkomsten zijn dat gemeenten democratisch en rechtsstatelijk zijn, leren van het beleid en legitimiteit verkrijgen. Door het onderzoek ontstaat er zo inzicht in de manier waarop verantwoording kan worden afgelegd in dit beleid. Hoe gemeenten kunnen

leren van beleid, gecontroleerd kunnen worden op het beleid, er geen machtsconcentratie ontstaat op het beleid en er vertrouwen kan ontstaan.

Daarnaast is het onderzoek wetenschappelijk relevant, omdat het bijdraagt aan het begrijpen van ingewikkelde problemen. In de scriptie wordt gekeken of de aanpak van radicalisering door gemeenten een ingewikkeld probleem is en hoe daarmee kan worden omgegaan. Deze scriptie brengt zo de complexiteit van het afleggen van verantwoording in ingewikkelde problemen in beeld, en geeft daar oplossingen voor die toegepast kunnen worden bij deze problemen. Door vervolgens te onderzoeken op welke manier verantwoording afleggen in radicalisering leidt tot opbrengsten, wordt duidelijk wat positieve gevolgen zijn van het afleggen van verantwoording in ingewikkelde problemen. Het begrip maatschappelijke verantwoording wordt verder uitgediept, door te onderzoeken welke manier van verantwoording afleggen bijdraagt aan opbrengsten voor dat beleid. Een model wordt toegepast op de verantwoording en kan in het vervolg op andere beleidsstukken worden toegepast. De opbrengsten van een lerende organisatie en vertrouwen in de organisatie worden op een andere manier bereikt dan controle op de uitvoering en het tegengaan van machtsconcentratie. Daarnaast wordt de link gelegd dat het afleggen van verantwoording ook in zichzelf zorgt voor opbrengsten.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het theoretische kader neergezet waar als eerst het begrip radicalisering uitgewerkt wordt en wordt uitgelegd waarom radicalisering een ingewikkeld probleem is. Vervolgens wordt ingegaan op het concept verantwoording en toegelicht welke definitie in deze scriptie wordt gehanteerd. Daarna wordt ingegaan op de vormen waarin verantwoording kan plaatsvinden. Het laatste onderwerp dat in het theoretisch kader wordt aangekaart is het belang van verantwoording. Dit wordt gebruikt om de positieve uitkomsten van maatschappelijke verantwoording uit te leggen. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de onderzoeksmethoden en –technieken besproken en keuzes voor het onderzoek verantwoord. Ook worden in dit hoofdstuk de concepten verantwoording en de uitkomsten van verantwoording geoperationaliseerd. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de documentenanalyse besproken en in hoofdstuk 5 en 6 de resultaten van de interviews. Hoofdstuk 7 geeft het antwoord op de hoofdvraag in de en wordt kritisch gereflecteerd op het onderzoek en aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Het afleggen van verantwoording in een ingewikkeld probleem kan complex zijn, maar de manier waarop het gebeurt kan ook van belang zijn voor positieve uitkomsten voor het beleid. De concepten die in deze scriptie worden gebruikt, worden in dit hoofdstuk uitgelegd. In paragraaf 1 wordt de eerste theoretische deelvraag beantwoord: *Wat is radicalisering?* In paragraaf 2 de tweede deelvraag: *Wat is verantwoording en hoe kan verantwoording worden afgelegd?* Vervolgens gaat paragraaf 3 in op de derde deelvraag: *Waarom is verantwoording ingewikkeld in het radicaliseringsbeleid?* En als laatste beantwoord paragraaf 4 de vierde deelvraag: *Welke opbrengsten ontstaan uit verantwoording afleggen.*

2.1 Radicalisering

2.1.1 Definitie radicalisering

De definitie van radicalisering is niet eenduidig, want radicalisering kent vele vormen (Neumann, 2013; Pligt & Koomen, 2009; Sedgwick, 2010). De discussie over wat als radicalisering kan worden gekenmerkt richt zich voornamelijk op de vraag of gedachten, gedragingen of beiden onder radicalisering passen (Pisoiu, 2013; van Ham, Scholten & van Wijk, 2016). Deze discussie ontstaat, omdat radicalisering uit een proces bestaat (Slootman & Tillie, 2006; Van Ham et al., 2016; Neumann, 2013). Het is daardoor lastig om de grens tussen radicaal en niet-radicaal aan te geven (Slootman & Tillie, 2006) en daardoor een specifieke definitie te geven. Deze artikelen geven geen eenduidige definitie en het is wel van belang een definitie te geven om misverstanden over het begrip te voorkomen. Daarom is gekozen voor de definitie van de NCTV: 'Radicalisering is het proces van groeiende bereidheid om de uiterste consequentie uit een denkwijze te aanvaarden en die in (geweld)daden om te zetten.' (NCTV, 2016). Deze definitie is gekozen, omdat het, als het in deze scriptie over radicalisering gaat, het gaat om het proces waarin de denkwijzen van een persoon meer bereidheid tonen tot geweld en niet het niet gaat om uitvoering van gewelddaden.

De definitie van radicalisering is niet het enige waar onduidelijkheid over bestaat. Volgens de Graaf, Poot en Kleemans (2009) is het onduidelijk hoe een persoon precies radicaliseert. Er bestaat overeenstemming over dat het een proces is, maar het is geen continu en vloeiend proces (Van Ham et al., 2016; Neumann, 2013). Het is niet duidelijk wanneer het precies begint en stopt en waarom het dan gebeurt. Er zijn bepaalde kenmerken, maar die zijn niet

uitsluitend. Individuele radicaliseringstrajecten verschillen van elkaar (Van Ham et al., 2016), Van Ham et al. (2016) beschrijven in hun onderzoek seculaire en religieuze push- en pullfactoren die invloed uitoefenen op personen, waardoor ze kunnen radicaliseren. Onder pushfactoren beschrijven ze factoren als discriminatie en sociale achterstand, die een persoon uit de maatschappij kunnen duwen. Een voorbeeld van een seculaire pushfactor is relatieve deprivatie. Hierbij wordt een vergelijking gemaakt van de omstandigheden van de eigen groep ten opzichte van een andere groep. Dit kan leiden tot polarisatie, verminderde identificatie met Nederland en het in twijfel trekken van de legitimiteit van de Nederlandse overheid (Van Ham et al., 2016). Onder pullfactoren beschrijven Van Ham et al (2016) prikkels die kunnen zorgen dat radicaal gedachtegoed aantrekkelijker wordt. Voorbeelden hiervan zijn het gevoel van een veilige thuishaven hebben en een sociale identiteit ontwikkelen. Volgens Slootman en Tillie (2006) hebben radicaliserende jongeren behoefte aan binding en zingeving. Hierbij merken Van Ham et al. (2016) op dat dit per individu sterk verschilt. Een sociale achterstand hoeft bijvoorbeeld niet te leiden tot radicalisering en iemand die radicaliseert hoeft geen sociale achterstand te hebben. Het gaat dus om bijdragende factoren en niet om oorzaken (Pisoiu, 2013; Van Ham et al., 2016). Dit kan worden verklaard omdat ook persoonskenmerken bijdragen aan het meer of minder weerstand kunnen bieden aan radicale denkprocessen (Weenink, 2015).

Radicalisering is dus een individueel proces dat op verschillende vlakken plaatsvindt. Dat maakt het ook institutioneel een complex probleem. Verschillende spelers voeren verschillende taken in dit probleem uit (De Graaf, De Poot & Kleemans, 2009). Er wordt intensief samengewerkt tussen verschillende disciplines (NCTV, 2016), wat het beleid institutioneel ingewikkeld maakt. Daarnaast is het beleid afhankelijk van vele factoren (Noordegraaf, Douglas, Bos en Klem, 2016), omdat alle oorzaken van radicalisering nog steeds onduidelijk zijn (Wikström & Bouhana, 2017). Hierdoor is is niet zeker welke oplossingsrichting werkt tegen radicalisering. Slootman en Tillie (2006) pleiten onder andere voor meer vertrouwen, betere netwerken en inzichten in diversiteit, minder gevoel van discriminatie en vermindering van isolatie. Pels en de Ruyter (2011) zien onder andere oplossingen in openheid in de opvoeding, maatschappelijke instituties en de samenwerking daartussen. Hieruit blijkt dat radicalisering een dynamisch en veelvormig proces (NCTV, 2016) is. Er is veel diversiteit. De visie van het NCTV is anders dan de visie van een wijkteam. En ook de visie van een bestuurskundige verschilt met die van een pedagoog.

Doordat alle actoren op andere manieren naar het beleid kijken, vindt het radicaliseringsbeleid in een zeer diverse omgeving plaats.

2.1.2 Aanpak van radicalisering

In Nederland is er een anti-radicaliseringsbeleid met een breed programma aan maatregelen en samenwerking tussen veel verschillende partijen op lokaal niveau (Boutin et al., 2016). Deze samenwerking is gebaseerd op een integrale aanpak, waarin verschillende domeinen binnen de gemeente maatregelen nemen. De maatregelen bestaan uit repressieve en preventieve onderdelen. De repressieve maatregelen worden ingezet op het moment dat iemand geweld pleegt, haat zaait, ronselt, uitreist of terugkeert van strijdgebied. Voorbeelden zijn het innemen van paspoorten, het stoppen van uitkeringen of het vervolgen van personen. Met preventieve maatregelen wordt geprobeerd te voorkomen dat het zover komt.

De ministeries van volksgezondheid en veiligheid en justitie zijn verantwoordelijk voor het radicaliseringsbeleid, maar werken met vele partijen samen, waarbij lokale partijen een belangrijke rol spelen (NCTV). Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG, 2015) hebben gemeenten een belangrijke rol in de preventieve aanpak, omdat gemeenten inwoners en gemeenschappen goed kennen en de mogelijkheid hebben om zorgwekkende ontwikkelingen tijdig te signaleren.

De aanpak van radicalisering is een proces dat nog volop in ontwikkeling is (Ombudsman, 2017). Nederlandse gemeenten hebben op het moment drie uitgangspunten. Het voorkomen van sociale spanningen en radicalisering en de persoonsgerichte aanpak en de aanpak van terugkeerders (VNG, 2015). Bij het voorkomen van sociale spanningen wordt samen met politie, sociale wijkteams en het onderwijs bekeken wat er nodig is in de gemeente. Het is volgens de VNG hierbij belangrijk dat zowel het sociale domein als het veiligheidsdomein hierbij betrokken worden, omdat in de uitvoering beide domeinen nodig zijn. Op basis van deze input kan een integraal beleid worden gemaakt, dat de domeinen overstijgt. Bij de uitvoering is het belangrijk dat er een vertrouwensrelatie ontstaat met maatschappelijke organisaties en religieuze gemeenschappen. Hierbij kan worden gewerkt met sleutelfiguren. Betrouwbare en geloofwaardige mensen binnen een gemeenschap met een grote achterban. Zowel op bestuurlijk als ambtelijk niveau in gesprek gaan met deze mensen draagt daaraan bij.

De persoonsgerichte aanpak wordt gebruikt bij personen die daadwerkelijk radicaliseren. Deze personen worden besproken in een multidisciplinair casusoverleg over de signalen van radicalisering. De gemeente is de voorzitter van het casusoverleg. Daarnaast zitten de politie en het OM aan tafel, meestal aangevuld met partners uit de jeugdzorg, reclassering, GGZ en in sommige gevallen de NCTV. Vanuit de expertise van deze partijen kan een interventiestrategie worden opgezet. Op die manier kan een persoonsgerichte aanpak worden gemaakt, een netwerkanalyse van de persoon worden gemaakt en familieondersteuning worden geboden. Bij de aanpak van personen die terugkeren is het belangrijk om vanuit het casusoverleg te blijven monitoren. Op het moment dat er terugkeerders zijn is het strafrechtelijke domein aan zet. Politie en justitie nemen het hier voor een deel over van de gemeenten. Re-integratie valt echter weer onder de aanpak van de gemeente. Voor deze personen worden de stappen voor de persoonsgerichte aanpak opnieuw uitgevoerd.

2.1.3 Ongetemd probleem

Radicalisering is, zoals uit bovenstaande paragrafen bleek een complex, divers en onzeker probleem. Volgens Head en Alford bestaat een *wicked problem* (ongetemd probleem) uit die deze elementen. Ongetemde problemen zijn problemen waarvan de aard en oplossingsrichting zeer betwist worden, omdat ze institutioneel complex, sociaal divers en wetenschappelijk onzeker zijn (Head & Alford, 2015). Hieronder is de classificatie van ongetemde problemen weergegeven op het spectrum met complexe problemen en eenvoudige problemen.

Diversiteit	Eén actor	Meerdere actoren, iedereen heeft een deel van de relevante kennis	Meerdere actoren, conflicterende belangen en waarden
Complexiteit			
Probleem en oplossing zijn bekend	(1) Geen ongetemd probleem	(2) Geen ongetemd probleem	(3) Geen ongetemd probleem
Probleem is bekend, oplossing is niet bekend. Relatie tussen oorzaak en effect is onduidelijk	(4) Geen ongetemd probleem	(5) Geen ongetemd probleem	(6) Ongetemd probleem
Probleem en oplossing zijn niet bekend	(7) Geen ongetemd probleem	(8) Ongetemd probleem	(9) Zeer ongetemd probleem

Tabel 1: typologie van problemen door Head en Alford (2015).

De definitie van Head en Alford (2015) wordt gebruikt, omdat het volgens hen, alhoewel moeilijk, mogelijk is om actie te ondernemen tegen een ongetemd probleem. Rittel en Webber (1973) zien het minder positief in en gebruiken 10 verschillende karakteristieken van een ongetemd probleem. Volgens de definitie van Rittel en Webber is er geen mogelijkheid om tot een oplossing te komen van een ongetemd probleem. Radicalisering is een probleem dat wordt aangepakt door gemeenten, om ergere problemen te voorkomen. Hierdoor past de definitie van Head en Alford (2015) beter bij het radicaliseringsbeleid als ongetemd probleem. Het radicaliseringsbeleid wordt op basis van dit theoretisch kader gepositioneerd op nummer acht. Er zijn meerdere actoren op het beleid en iedereen heeft een deel van de relevante kennis, waardoor er in netwerken moet worden samengewerkt. Daarnaast is het probleem niet eenduidig. Door verschillende schrijvers worden verschillende oorzaken aangegeven van radicalisering, die niet overeen komen. Daarnaast is de relatie tussen oorzaak en effect onduidelijk. Gemeenten moeten door middel van een integrale aanpak (sociale en veiligheidsdomeinen werken samen) repressieve en preventieve maatregelen doorvoeren op een gevoelig onderwerp, waarbij altijd onzekerheid blijft staan en het niet zeker kan zijn of de maatregelen voldoende zijn. Volgens Head en Alford is het mogelijk om een ongetemd probleem te temmen. Of het het afleggen van verantwoording een rol kan spelen in het temmen van dit probleem is nog onduidelijk.

In ongetemde problemen is verantwoording in ieder geval complex (Head & Alford, 2015 & Weber en Khademian, 2008). De volgende paragraaf gaat in op wat verantwoording in deze scriptie inhoudt en vervolgens waarom verantwoording ingewikkeld is in ongetemde problemen en specifiek in dit beleid.

2.2 Verantwoording

2.2.1 Definitie

Verantwoording een ingewikkeld concept om empirisch te onderzoeken (Behn, 2001; Pollit, 2011; Schillemans, 2015), omdat het voor veel verschillende processen wordt gebruikt (Bovens, 2005). Volgens Bovens (2005) is verantwoording een concept waar niemand tegen kan zijn. Er zijn echter ook minder goede geluiden over verantwoording. Dubnick (2005) beschrijft een accountability paradox, waar het afleggen van verantwoording niet per definitie leidt tot een beter bestuur. En Behn (2001) beschrijft het verantwoordingsdilemma, waarbij keuzes moeten worden gemaakt over de soort verantwoording, om nuttig te kunnen zijn. Publieke verantwoording blijft echter essentieel voor modern publiek management, omdat het

concept een handvat geeft om te kunnen omgaan met publieke uitdagingen (Dubnick & Frederickson, 2011). Hierdoor is het van belang dit begrip te definiëren voor deze scriptie.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen verantwoording, verantwoordelijkheid en verantwoord (Bovens, 2005). In deze scriptie wordt gefocust op ‘verantwoording’. Het gaat over het proces van verantwoording, niet om de toestand (verantwoordelijkheid) of evaluatie (verantwoord). Bovens (2005) definieert verantwoording als volgt: ‘verantwoording is wanneer een actor zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een ander.’ Deze definitie voldoet nog niet geheel, omdat het belangrijk is in te vullen wie de actor is en wie de ander is (Day & Klein, 1987; Pollit & Hupe, 2011). De actor is in dit onderzoek de gemeentelijke organisatie. Die organisatie bestaat uit ambtenaren uit het radicaliseringsbeleid en de burgemeester. De gemeentelijke organisatie moet zich niet alleen verplicht voelen, maar ook daadwerkelijk verantwoording afleggen. Daarnaast is de ander in deze scriptie ‘de burgers van de gemeente’: het publiek. Dit is maatschappelijke verantwoording (Bovens, 2005). Bij maatschappelijke verantwoording wordt door de gemeentelijke organisatie aan de gemeenteraad verantwoording afgelegd. Dit is openbare verantwoording. De definitie die in deze scriptie wordt gebruikt is: Verantwoording is een gemeentelijke organisatie die, via de gemeenteraad, zijn optreden uitlegt en rechtvaardigt tegenover het publiek.

Verantwoording is in te delen op basis van de inhoud van de verantwoording. Het onderscheid kan worden gemaakt op basis van verantwoording over financiën, processen en resultaten, prestaties en product (Behn, 2001; Bovens, 2005; Laegreid, 2014). Volgens Behn (2001) is het belangrijk om verantwoording over financiën en processen te onderscheiden van verantwoording over resultaten, omdat deze zeer van elkaar verschillen. Deze drie manieren van verantwoording afleggen staan in verhouding met de termen input, throughput en output die in de publieke waardeketen van Moore (2013) staan. Deze ketting is gebaseerd op het systeemmodel van Easton (1979). Deze publieke waarde keten heeft echter nog een extra element: outcome van beleid. De outcome van beleid gaat niet over resultaten in cijfers, maar over de toegevoegde waarde van een organisatie of beleid. Of te wel de opbrengsten voor de publieke organisatie. Alhoewel het volgens Laegreid (2014) minder efficiënt is om over outcome te verantwoorden, omdat het ingewikkeld is, beargumenteert Sanderson (2001) dat er niet alleen geleerd kan worden van het verantwoorden over output, maar dat outcome essentieel is voor verantwoording. Outcome is in publieke organisaties nodig, om een lerende

cultuur te verkrijgen, waarbij door verantwoording geleerde lessen kunnen worden geïmplementeerd. In onderstaande tabel is te zien uit welke elementen maatschappelijke verantwoording in dit onderzoek bestaat. Hier is voor gekozen, omdat deze elementen alle delen van een publieke sector keten, volgens Moore (2015), meeneemt en zo iedere verantwoording benoemt kan worden onder één van deze onderdelen.

Inhoud maatschappelijke verantwoording	Beschrijving
Input	Financiële input, aantal fte's: kosten
Troughput	Processen die doorlopen worden
Output	Wat komt er terug: cijfers
Outcome	Wat is de toegevoegde waarde van het beleid

Tabel 2: Maatschappelijke verantwoording

2.2.3 Manieren van verantwoording

Naast wat er kan worden verantwoord, verschilt verantwoording in de manier waarop het wordt gedaan. Volgens Bovens (2005) zijn er grofweg twee mogelijkheden te onderscheiden om te verdelen op basis van de manier waarop het wordt gedaan. Dit is de verdeling op de obligatie van verantwoording van de actor. De actor wil zich verantwoorden of de actor is verplicht om zich te verantwoorden. Wanneer er formele macht is en de actor verplicht is om verantwoording af te leggen gaat het om verticale verantwoording. Wanneer verantwoording maatschappelijk plaatsvindt is er sprake van horizontale verantwoording (Bovens, 2005). Horizontale verantwoording wordt vaak gedefinieerd als verantwoording naar anderen dan superieuren (Willems & van Dooren, 2012; Schillemans, 2008). Van de gemeenteraad wordt verwacht dat wordt verantwoord naar de maatschappij. Dus ook in horizontale verantwoording is verplichting te vinden. Zo zijn deze niet volledig op elkaar te leggen. Een tussenvorm van horizontale en verticale verantwoording is nodig in de publieke sector (Michels & Meijer, 2008). Bij ongetemde problemen is verticale verantwoording niet genoeg, omdat om verantwoordelijk te kunnen zijn, moeten er antwoorden bestaan over acties. In ongetemde problemen zijn deze er minder en moet ook dialoog plaatsvinden om de verantwoording te versterken (Roberts, 2002).

Het onderscheid van verticaal en horizontaal is echter niet genoeg om de processen te beschrijven van verantwoording, omdat in een gemeente moet worden verantwoord aan de

gemeenteraad. Dit is verticale verantwoording. De gemeente mag in het radicaliseringsbeleid echter wel keuzes maken bepaalde dingen niet te verantwoorden naar de gemeenteraad. Op die manier is een verticale verantwoording niet altijd verplicht. In gemeenten wordt formeel verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad en naar professionals en belanghebbenden in het beleid. Dit is verantwoording die gedaan moet worden vanuit verplichting en op gestructureerde en vaste momenten plaatsvindt. Het kan door middel van gesprekken of documenten. Ook kan informele verantwoording worden afgelegd. Dit is zelf opgelegde verantwoording (Bovens, 2005). De formele en verticale verantwoording kan in gemeenten anders zijn in het veiligheidsbeleid dan in andere soorten beleid, omdat het in het veiligheidsbeleid schadelijk kan zijn om verantwoording af te leggen, is de verplichte verticale verantwoording in het veiligheidsbeleid kleiner en is er voor volledige verantwoording een aanvulling van informele verantwoording nodig, waar het bestuur ervoor kiest om informatie te delen met de gemeenteraad en burgers. Door middel van samenwerking tussen de gemeenteraad en het bestuur, waarin vertrouwen tussen elkaar ontstaat kan informeel worden gepraat over het beleid en zo een niet-hiërarchische verantwoording worden afgelegd naar de maatschappij. Hieronder is schematisch weergegeven welke manieren van verantwoording afleggen er bestaan volgens Bovens (2005). Hierdoor ontstaan er vier verschillende manieren waarop verantwoording kan worden afgelegd.

Manieren van Verantwoording	Formeel	Informeel
Verticaal	Verantwoording naar de raad of professionals, op een gestructureerde manier op vaste tijdstippen.	Verantwoording naar de raad of professionals, zelf opgelegd
Horizontaal	Verantwoording naar de maatschappij en belanghebbenden, op een gestructureerde manier op vaste tijdstippen.	Verantwoording naar de maatschappij en belanghebbenden, zelf opgelegd

Tabel 3: Manieren van verantwoording

2.3 Complexe verantwoording in ongetemde problemen

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden wat maatschappelijke verantwoording is, uit welke elementen het bestaat en hoe het kan worden gedaan. Het afleggen van verantwoording is echter niet simpel in ieder beleid. Niet in iedere gemeente wordt er openbaar gepubliceerd

over het radicaliseringsbeleid (Noordegraaf, Douglas, Bos & Klem, 2016). In deze paragraaf wordt weergegeven waarom verantwoording van het *ongetemde probleem* radicalisering complex is.

2.3.1 Risico van het publiek

Verantwoording is altijd een uitdaging voor publiek management (Romzek, 2000), maar specifiek in ongetemde problemen. Bij ongetemde problemen is het namelijk per definitie moeilijk om over uitkomsten te verantwoorden. Oplossingen voor deze complexe, diverse en onzekere problemen zijn er per definitie namelijk bijna niet (Head & Alford, 2015) en omdat de definitie en oplossingsrichting van het probleem onduidelijk zijn, is het ook onduidelijk of beleid is geslaagd of niet (Weber en Khademian, 2008). Daarnaast zijn er in deze complexe problemen meerdere partijen betrokken, waardoor verantwoording ook ingewikkeld is (Papadopoulos, 2003). Huidige verantwoordingsmechanismen werken daarom niet altijd goed in ongetemde problemen (Head, 2008). Hierdoor wordt er, volgens Papadopoulos (2003), weinig gefocust op het afleggen van verantwoording bij complexe problemen.

Mensen die verantwoording moeten afleggen, willen overkomen als goede beslissingen makers, waardoor ze vaak kiezen voor een onderwerp dat gemakkelijker te verantwoorden is (Vieider, 2014). Of zelfs kiezen het probleem in het geheel niet aan te pakken (Vieider, 2014). Het aanpakken van een ongetemd probleem heeft namelijk niet op de korte termijn resultaten (Head, 2008), terwijl het makkelijker is om over directe resultaten is het verantwoording af te leggen (Vieider, 2014).

Het probleem aanpakken is in het radicaliseringsbeleid echter geen optie. Het niet aanpakken van radicalisering leidt mogelijk zeer ernstige gevolgen (NCTV, 2016), waardoor het probleem geheel niet aanpakken geen optie is voor gemeenten. Echter, het is mogelijk dat er terughoudend bestaat vanuit gemeenten om verticaal en maatschappelijk te verantwoorden over radicalisering, omdat het een zeer complex probleem is. Het is onduidelijk of het beleid slaagt, omdat radicalisering heel moeilijk te meten is en de oplossingen die worden aangeboden niet altijd gebonden kunnen worden aan de resultaten. Het beleid heeft niet altijd directe effecten die aangetoond kunnen worden en maatschappelijk verantwoorden kan daardoor als minder zinvol worden beschouwd door gemeenten. Daarnaast zijn er in het radicaliseringsbeleid meerdere partijen die een deel aanpakken, waardoor het onduidelijk wordt wie moet verantwoorden. Voor gemeenten bestaat er dus het risico dat wat er wordt

verantwoord als niet genoeg wordt beschouwd of als te slechte aanpak, waardoor ze het wellicht liever niet doen.

2.3.2 Risico voor het publiek

Verantwoording is dus niet altijd alleen positief. Meer verantwoording leidt niet automatisch tot een beter bestuur (Bovens & 't Hart, 2005; Dubnick, 2005), omdat het bestuur niet alleen bezig moet zijn met verantwoorden, maar ook met uitvoeren. Verantwoording kan daarnaast onverwachte, onbedoelde en ongewenste effecten hebben (Bovens, 2005). Het praten over het beleid kan mensen geruststellen, maar ook angst aanjagen.

Daarnaast speelt bij radicalisering het concept van performativiteit (De Graaf en De Graaff, 2010). Bij een hoge performativiteit hebben burgers reacties voor of tegen het beleid. Dit betekent dat de manier waarop beleid wordt gepresenteerd en ontvangen, effect heeft op het beleid zelf. De manier waarop het beleid wordt gepresenteerd en ontvangen bepalen zelfs het effect van het beleid (De Graaf en De Graaff, 2010). Wanneer radicalisering als een probleem wordt neergezet, dan wordt het dat ook. Beleidsteksten zijn niet alleen teksten, maar creëren een waarheid (De Graaf & De Graaff, 2010). De manier waarop de processen worden laten zien kunnen meer effect hebben dan het beleid zelf. Hoge zichtbaarheid van het radicaliseringsbeleid hoeft niet positief te zijn, omdat het ook het probleem kan versterken. Bij een lage performativiteit, wordt radicalisering namelijk sneller geneutraliseerd. Dit effect dat maatschappelijke verantwoording heeft op beleid kan een tweede reden zijn voor gemeenten om niet alles van het beleid te openbaren en vooral verticaal en alleen het hoog noodzakelijke te verantwoorden.

2.4 Opbrengsten van verantwoording

Er bestaat echter een andere kant in het verantwoorden over radicalisering. Volgens Moore (2013) is het afleggen van verantwoording van belang om legitimiteit en steun te verkrijgen. Verantwoording kan ook op meer manieren van belang zijn. Bovens (2005) beschrijft echter dat verantwoording afleggen op meerdere manieren van belang is. De manieren die volgens Bovens (2005) van belang zijn, worden hieronder worden uitgelicht.

Democratisch perspectief

De eerste is het democratisch perspectief. Hierbij gaat het om de volksvertegenwoordiging van de bevolking. Verantwoording is nodig om burgers tot de keuze te stellen om volgende verkiezingen andere vertegenwoordigers te kiezen (Bovens, 2005).

Om democratisch te zijn moet de gemeente verantwoorden over de behoorlijkheid en doelmatigheid van het handelen (Bovens, 2005). Door te verantwoorden over behoorlijkheid en doelmatigheid kunnen burgers een weloverwogen keuze maken over de volksvertegenwoordigers. Het is daarnaast nodig dat gelegitimeerde actoren invloed kunnen uitoefenen op de uitvoering van beleid. Deze gelegitimeerde actoren moeten het beleid kunnen controleren en het uitvoerende gedrag kunnen evalueren. Hiervoor is het van belang dat deze gelegitimeerde actoren voldoende adequate informatie krijgen over doelmatigheid van het beleid en dat kunnen bijsturen. Dit perspectief staat onder druk in complexe problemen (Koppenjan, Kars & van der Voort, 2007). In complexe problemen is het namelijk steeds vaker nodig dat horizontaal wordt gestuurd, door wederzijdse afhankelijkheid, terwijl gelegitimeerde democratische actoren uitgaan van een verticale sturing. De sturingsmogelijkheden van deze volksvertegenwoordigers, in dit geval de gemeenteraad, nemen daarom af en er is meer macht bij de uitvoerende macht, in dit geval de bestuurders van de gemeente.

Rechtsstatelijk perspectief

Het tweede perspectief is het rechtsstatelijke perspectief. Daarbij gaat het om het tegengaan van machtsconcentratie. Door het afleggen van verantwoording wordt hoogmoed in bedwang gehouden (Vieider, 2011). Er is controle. Fraude en misbruik van de publieke middelen worden tegengegaan (Dubnick & Frederickson, 2011). Wanneer er verantwoordingsmechanismen bestaan die het misbruiken van macht en privileges tegengaan, ontstaan er rechtsstatelijke opbrengsten voor het beleid.

Cybernetisch perspectief

Het derde perspectief is het cybernetische perspectief, waarbij het gaat om het leervermogen van de publieke organisatie (Bovens, 2005). Door het afleggen van verantwoording is het voor een organisatie mogelijk om te leren en prestaties van de publieke organisatie te verbeteren. Hierbij moet voorzichtig worden gekeken, omdat op dit vlak een paradox van accountability plaats kan vinden, waarbij prestaties eerder vertraagd worden, dan verbeterd

(Dubnick, 2005). Dit vindt plaats bij prestaties waarbij de actor die verantwoord ook bezig zou kunnen zijn met het verbeteren van de prestatie in plaats van het afleggen van verantwoording. De verantwoording gaat dan over het afleggen van de verantwoording en niet meer over de prestaties zelf (Dubnick, 2005). Bij het leren van een organisatie op basis van het afleggen van verantwoording, moet de verantwoording dus over de prestatie gaan, die het beleid bereikt. Zo kunnen er namelijk meer effectieve uitkomsten van beleid komen (Dubnick & Frederickson, 2011) en er een verhoogd omgevingsbewustzijn, verhoogde zelfreflectie en veranderend vermogen ontstaan (Bovens, 2005).

Om dit te bereiken zijn drie stappen nodig, volgens Bovens (2005). Zinnvolle informatie leveren over prestaties, reflecteren op die informatie en het verspreiden van de lessen. Het doel van deze stappen is om de gewenste publieke waarde niet uit het oog te verliezen en het beleid daarop te kunnen blijven bijsturen. Het gaat hier dus om het leren door het beleid, niet over het opleiden van professionals in het beleid. Het leveren van zinnvolle informatie kan worden ingedeeld op de verschillende elementen van verantwoording. Zinnvolle informatie is informatie over inhoud. Dat is over input, throughput, output en outcome. Reflectie op de informatie gebeurt wanneer de informatie niet alleen naar buiten wordt gebracht, maar er weer naar binnen in de gemeente iets mee gebeurt. Verspreiding van de lessen wordt gezien als het opnieuw delen van wat er is geleerd door de gemeente. Volgens Sanderson (2001) is er ook een cultuur nodig waarin geleerd kan worden, zodat er waarde kan worden bereikt in de publieke organisatie. Hierbij noemt hij als eerste dat er reflectie nodig is en ook fouten gedeeld moeten kunnen worden, er moet communicatie zijn die verder gaat dan de organisatie zelf en externe belanghebbenden betreft. Als derde moet er ondersteuning worden gevonden in wetenschappelijk onderzoek. Als laatste moet de capaciteit er zijn om wat er is geleerd te implementeren.

Catharsis

Naast deze drie redenen kan verantwoording bijstaan om *catharsis* te bereiken op het moment dat er een ramp is gebeurd (Bovens, 2005). Dit is een vorm van verantwoording waarbij publieke instellingen plotselinge gebeurtenissen en incidenten uitleggen en rechtvaardigen. Het verantwoorden over een ramp of plotselinge gebeurtenis kan een kans zijn voor een publieke organisatie om vertrouwen te genereren (Bovens, 2005). Op deze vorm van verantwoording wordt niet verder ingegaan, omdat deze scriptie zich focust op het dagelijks

verantwoorden van het beleid en de opbrengsten van *catharsis* overlappen met de andere genoemde opbrengsten.

Legitimiteit en vertrouwen

Als laatste reden is het volgens Bovens (2005) van belang om verantwoording af te leggen voor het indirecte gevolg van legitimiteit. Vertrouwen in de overheid vermindert en er wordt kritisch gekeken naar overheidshandelen. Verantwoording afleggen kan een middel zijn om acceptatie en vertrouwen van burgers te verkrijgen (Blind, 2007; Bovens, 2005; Dubnick & Frederickson, 2011; Gilley, 2006; Moore, 2013). Door burgers te laten begrijpen en tolereren waarmee een publieke organisatie bezig is, ontstaat er legitimiteit (Moore, 2013). Maatschappijen waarin veel vertrouwen bestaat, hebben vaak veel publieke verantwoording (Dubnick & Frederickson, 2011). Daarnaast is verantwoording nodig, omdat er steeds vaker valse positieven voorkomen (De Graaf & Eijkman, 2011). Mensen hebben de kans aangesproken te worden, terwijl ze niets met radicalisering te maken hebben. Dit is een vals positief en kan het vertrouwen van burgers aantasten. Verantwoording kan deze valse positieven tegenover burgers uitleggen, om zo het vertrouwen te herstellen. Verantwoording is zo ook een mogelijkheid. De mogelijkheid om te laten zien hoe een gemeente goed met publieke middelen en bevoegdheden omgaat en een mogelijkheid om uit te leggen waarom op een bepaalde manier wordt gehandeld. Op deze manier kan verantwoording ook bijdragen aan de legitimiteit, die van belang is voor het bestaan van een publieke organisatie. Door beleid uit te leggen en te rechtvaardigen wordt het meer legitiem (Bovens, 2005).

2.5 Het belang van verantwoording

Verantwoording afleggen is ingewikkeld binnen het radicaliseringsbeleid, maar kan met het oog op deze vier perspectieven ook van groot belang zijn voor het radicaliseringsbeleid. Moore (2013) beschreef hoe het afleggen van verantwoording van belang kan zijn voor legitimiteit, maar door deze perspectieven wordt het duidelijk dat verantwoording afleggen ook van belang kan zijn voor het beleid zelf. Afleggen van verantwoording kan zorgen voor opbrengsten. Het zijn van een democratie, het tegengaan van corruptie en macht binnen de overheid en het leren voor toekomstig beleid zijn waarden voor de publieke sector op zich om naar te streven. Daarnaast kan bij radicalisering verantwoording van extra belang zijn, omdat radicalisering gezien kan worden als proces van delegitimeren (Slootman & Tillie, 2006). Uit onderzoek van Slootman en Tillie (2006) blijkt dat moslims kunnen radicaliseren op het moment dat ze een zeer orthodoxe geloofsvulling hebben en vanuit de overheid het idee

hebben dat er onrechtvaardig wordt omgegaan met moslims en dat de islam daardoor wordt bedreigd. Deze twee dimensies zijn niet met elkaar verbonden. Ook is niet iedereen met een hoge score op beide dimensies radicaal, maar is wel het meest ontvankelijk om dat te worden. Met deze uitkomsten in het hoofd pleiten Slootman en Tillie (2006) voor vergroting van maatschappelijk vertrouwen en vergroting van het politieke vertrouwen. Vertrouwen in de overheid leidt tot weerbaarheid tegen radicale ideeën (Mann et al. 2015). Legitimiteit verkrijgen is op deze manier een deel van de aanpak van radicalisering en heeft daarmee toegevoegde waarde voor het radicaliseringsbeleid. Het is hierdoor specifiek bij radicalisering belangrijk dat er verantwoording wordt afgelegd, om meer legitimiteit en meer vertrouwen te krijgen van burgers, zodat radicalisering kan afnemen.

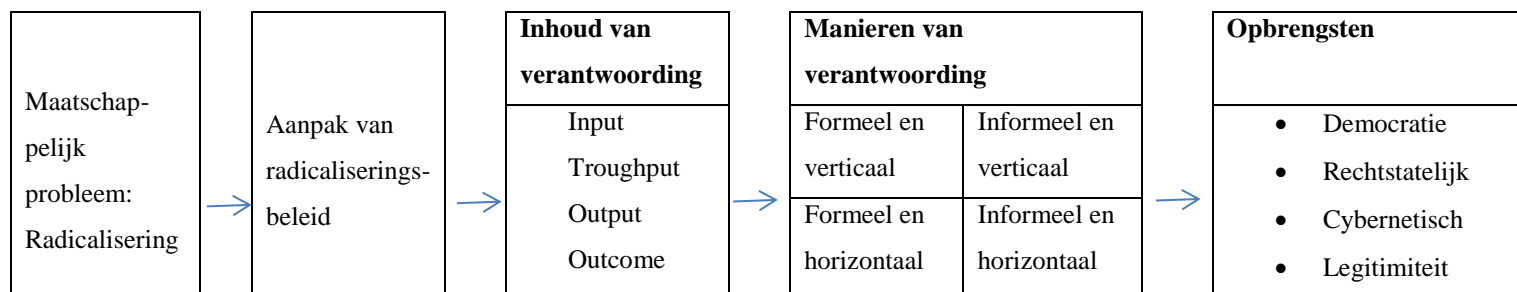
Er is op dit vlak echter een dilemma waar gemeenten binnen het radicaliseringsbeleid mee kunnen zitten. Maatschappelijke verantwoording kan namelijk zorgen voor een risico voor het publiek, waarbij angst ontstaat over het beleid of het probleem erger wordt. En het kan zorgen voor risico van het publiek, waarbij de gemeente beoordeeld wordt op het oplossen van een probleem wat op korte termijn niet kan worden opgelost. De andere kant van het dilemma is dat verantwoorden ook kan zorgen voor betere democratie, rechtsstaat, leervermogen van de overheid en legitimiteit van het beleid, waardoor ook waarde wordt toegevoegd aan het beleid. De manier waarop de verantwoording wordt afgelegd kan bijdragen om deze waarden te bereiken. Wanneer de vier perspectieven van verantwoording terugkomen in de maatschappelijke verantwoording van een gemeente, wordt er niet alleen legitimiteit bereikt, zoals Moore (2015) dat beschrijft, maar wordt ook waarde toegevoegd aan de gemeente. In onderstaande tabel zijn de perspectieven weergegeven.

Opbrengsten Verantwoording	Beschrijving
Democratisch perspectief	Volkssoevereiniteit
Rechtsstatelijk perspectief	Tegengaan van machtsconcentratie
Cybernetische perspectief	Leervermogen van de publieke organisatie
Verbetering legitimiteit	Vertrouwen verkrijgen van burgers

Tabel 4: Positieve uitkomsten Verantwoording

2.6 Schematisch overzicht

Verantwoording tussen de gemeente, gemeenteraad, belanghebbenden en burgers van die gemeente in het radicaliseringsbeleid.



Gemeenten zitten in een dilemma om te verantwoorden over het radicaliseringsbeleid of het binnen de gemeente of zelfs afdeling te houden. Er is namelijk een risico dat burgers de verantwoording niet accepteren, omdat het aanpakken van radicalisering ingewikkeld is, het moeilijk is om over te verantwoorden is (Papadopoulos, 2003; Head, 2008; Vieder, 2014) en er is een risico dat het praten over radicalisering het probleem sterker maakt (De Graaf & De Graaff, 2010). Er is nog niet onderzocht op welke manier moet worden verantwoord om wel opbrengsten van verantwoording te krijgen. Uit het bovenstaande theoretisch kader is af te leiden dat het mogelijk is om opbrengsten te verkrijgen door te verantwoorden over input, troughput, output en outcome. Door op alle vier de manieren te verantwoorden, krijg je opbrengsten van de verantwoording in het radicaliseringsbeleid. Alle vier de manieren – formeel en verticaal, informeel en verticaal, formeel en horizontaal en informeel en horizontaal – zijn nodig om de opbrengsten voor het beleid te bereiken, omdat er in ingewikkelde problemen ondersteuning nodig is van de verschillende vormen om tot een volledige verantwoording te komen.

Hoofdstuk 3: Methodologie

Het doel van het onderzoek is antwoord te geven op de vraag: *Hoe draagt maatschappelijk verantwoord over het lokale radicaliseringsbeleid van gemeenten bij aan opbrengsten voor het radicaliseringsbeleid?* Om dit te onderzoeken worden keuzes gemaakt ten aanzien van de onderzoeksmethodes. In dit hoofdstuk worden de gemaakte keuzes rond het empirische onderzoek verantwoord. Allereerst wordt de wetenschapsfilosofische positie toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de selectie van de onderzoekseenheden. Daarna de manier waarop de data is verzameld en geanalyseerd en afsluitend de betrouwbaarheid en kwaliteit van het onderzoek.

3.1 Wetenschapsfilosofische positie

Om een onderzoek te kunnen starten is het van belang bewust te zijn van de kijk die het onderzoek heeft op hoe kennis kan worden verkregen (Bryman, 2012). De manieren waarop kennis kan worden verkregen kunnen worden ingedeeld in vier posities die Deetz (1996) heeft geformuleerd. De posities worden gepositioneerd in een assenstelsel. Op de x-as wordt onderscheid gemaakt tussen lokaal/emergent en elite/a priori. Met lokaal/emergent wordt bedoeld dat theorie niet vooraf aan het onderzoek wordt opgesteld. De theorie ontstaat pas in het onderzoek. Met elite/a priori wordt bedoeld dat vooraf opgestelde theorieën worden getoetst. In dit onderzoek worden voorafgaand gesloten concepten opgesteld. Verantwoording en de opbrengsten van verantwoording zijn de concepten die gemeten gaan worden, gedefinieerd worden en uitgewerkt worden tot criteria. Het onderzoek is zo theorie-gedreven en past bij een elite/a priori methode (Deetz, 1996). Op de Y-as onderscheidt Deetz (1996) een consensus en een dissensus positie. Bij consensus is er een focus op vertrouwen en representativiteit. Bij dissensus wordt er vanuit gegaan dat conflicten bij de wereld horen, waardoor er meer argwaan is en een focus ligt op uitdaging van normale mechanismen. Dit onderzoek richt zich op consensus, omdat er vertrouwen bestaat in de organisaties en triangulatie wordt gebruikt om representativiteit te bereiken. Het onderzoek past hierdoor bij de positivistische benadering. In deze benadering zijn gesloten concepten en operationalisatie van belang (Deetz, 1996). Een nadeel van de positivistische benadering is dat er weinig aandacht is voor betekenisgeving en interpretaties en daardoor nieuwe concepten over het hoofd kunnen worden gezien. Dit nadeel wordt opgevangen door open vragen te stellen naar extra concepten die van belang kunnen zijn voor respondenten. Op deze manier is de

positivistische benadering niet volledig begrensd en worden in dit onderzoek ook interpretatieve aspecten meegenomen.

3.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe draagt maatschappelijk verantwoord over het lokale radicaliseringsbeleid van gemeenten bij aan opbrengsten voor het radicaliseringsbeleid?* Deze wordt beantwoord door vier theoretische en vier empirische vragen te beantwoorden. De theoretische deelvragen zijn beantwoord in het theoretisch kader. *Wat is radicalisering? Wat is verantwoording en hoe kan er verantwoording worden afgelegd? Waarom is verantwoording afleggen ingewikkeld bij het radicaliseringsbeleid? Welke opbrengsten ontstaan uit het afleggen van verantwoording?* De eerste twee theoretische deelvragen zijn descriptief. De derde wordt op basis van theorie verklaard en de vierde is opnieuw descriptief. Deze vragen zijn bedoeld als theoretische basis voor het onderzoek. Uit deze vragen komen concepten voort die worden gebruikt om de empirische deelvragen te beantwoorden. De eerste empirische deelvraag is: *Wat wordt er maatschappelijk verantwoord over het radicaliseringsbeleid door de gemeente?* Dit is een descriptieve empirische vraag die wordt beantwoord door een documentenanalyse en bij twee gemeenten wordt ondersteund door interviews. Het is een exploratieve vraag. Dit omdat er dan zicht is op wat er zich afspeelt binnen gemeenten. In de documenten zijn systematisch gegevens verzameld en geanalyseerd om een basis te leggen voor het onderzoek naar verantwoording. Het doel van deze vraag is om de situatie in meerdere gemeenten te beschrijven, zodat gemeenten meer informatie over elkaar hebben en kunnen leren van de praktijken van anderen op het onderwerp verantwoording. De andere drie empirische deelvragen zijn toetsende vragen: *Waarom wordt er voor bepaalde verantwoording gekozen in de gemeente? Hoe wordt er verantwoording afgelegd in de gemeente? Welke opbrengsten van verantwoording zijn er in de gemeente?* Voor deze vragen worden de vooraf opgestelde criteria gebruikt om te onderzoeken. Deze deelvragen zijn verklarend. Ze zoeken naar de oorzaken van het afleggen van verantwoording. Het doel van de vragen is om antwoord te geven op de hoofdvraag.

3.3 Multiple Case Study

Het onderzoek wordt gedaan door middel van een case study. Het is als eerst een case study, omdat één ongetemd probleem wordt onderzocht als critical case om te zien hoe verantwoording tot opbrengsten kan leiden. Ten tweede is het een case study omdat een

selectie aan gemeenten wordt onderzocht om antwoord te geven op de deelvragen. Deze onderzoeksstrategie brengt veel voordelen met zich mee. Het geeft een genuanceerd beeld van de werkelijkheid en er kan diep worden ingegaan in het onderwerp (Bryman, 2012). Om een beeld te krijgen van wat er wordt verantwoord door gemeenten worden acht cases bekeken en om te bepalen hoe verantwoording bijdraagt aan het radicaliseringsbeleid worden twee cases in de diepte behandeld. Er kan zo worden gesproken van een multiple case study. In deze paragraaf wordt verantwoord waarom er een keuze is gemaakt voor deze casussen.

3.3.1 Gemeenten als multiple case study: breed

De eerste empirische deelvraag is: *Wat wordt er maatschappelijk verantwoord over het radicaliseringsbeleid door de gemeente?* Deze wordt beantwoord door gemeenten te bekijken die versterkingsgelden hebben ontvangen in 2015 en/of 2016. Hiervoor is gekozen, omdat deze gemeenten te maken hebben met radicalisering en er iets aan moeten doen. Ze ontvangen extra geld vanuit de overheid, waardoor de druk om hierover te verantwoorden groter is. Vanuit de 20 gemeenten die versterkingsgelden ontvangen zijn er 8 geselecteerd. Deze 8 gemeenten zijn uit de 20 geselecteerd, omdat het de eerste 8 waren die versterkingsgeld hebben gekregen. Dit is van belang, omdat er wordt verwacht dat in deze gemeenten meer ervaring en capaciteit heeft kunnen opbouwen, waardoor deze gemeenten meer verantwoording hebben afgelegd in de jaren dat ze het hebben kunnen opbouwen. Gemeenten met meer ervaring en capaciteit zijn interessant omdat de opbrengsten van de verantwoording dan duidelijker te zien zullen zijn. Dit zijn de gemeenten: Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Delft, Arnhem, Zoetermeer en Huizen.

Deze gemeenten zijn most simular op de manier dat ze allemaal als eerste gemeenten versterkingsgelden hebben gekregen en dus te maken hebben met radicalisering waar beleid op moet worden gevoerd. Ze hebben de capaciteit en tijd gehad om het radicaliseringsbeleid in te voeren en te evalueren. Echter verschillen de gemeenten op basis van grootte en de radicaliseringsproblematiek, waardoor de capaciteit voor het radicaliseringsbeleid wel degelijk kan verschillen. Hierdoor kan de manier waarop ze verantwoording afleggen verschillen. Dit is een verschil in de afhankelijke variabele. Volgens de verwachting zou een verschil hierin moeten duiden op een verschil in de opbrengsten.

3.3.2 Gemeenten als multiple case study: diep

De tweede empirische deelvraag is: Waarom wordt er op een bepaalde manier verantwoord in de gemeente? De derde: Hoe wordt verantwoording afgelegd? En de vierde is: Wat voor invloed heeft de manier van verantwoorden op de gemeente? Deze deelvragen worden onder een selectie van de onderzochte gemeenten verder onderzocht. Het afleggen van verantwoording is een gevoelig onderwerp voor gemeenten. Het doen van onderzoek daarnaar is daarom niet altijd makkelijk, omdat gemeenten dit lastig vinden. Dit heeft het selecteren van gemeenten beïnvloed. Gemeente Utrecht en Amsterdam zijn de twee gemeenten waar onderzoek gedaan wordt. Dit zijn twee grote gemeenten in de randstad die te maken hebben met radicalisering en daarvoor versterkingsgelden ontvangen. Op die vlakken zijn ze gelijk. Het zijn most similar cases (Bryman, 2012). Door de processen te schetsen bij deze twee cases kunnen verschillende beelden ontstaan van verantwoording bij gemeenten.

3.4 Data verzameling

In deze paragraaf wordt ingegaan op de manier waarop de data wordt verzameld waarmee het onderzoek gedaan wordt. Deze data verzameling wordt op drie manieren gedaan: Documentanalyse, semi-gestructureerde interviews en een media-analyse.

3.4.1 Documentanalyse

De eerste empirische deelvraag ‘*Wat wordt er in gemeenten maatschappelijk verantwoord over het radicaliseringsbeleid?*’ wordt beantwoord door middel van documentanalyse van openbare beleidsstukken voor de eerste 8 gemeenten met versterkingsgelden. Volgens Bryman (2012) zijn officiële documenten voorzien van veel informatie en kunnen daarom een goede basis zijn voor onderzoek. Saunders, Lewis en Tornhill (2009) waarschuwen ervoor dat bij documenten het lastig kan zijn om toegang te krijgen. Het gaat hier echter om maatschappelijke verantwoording en daarmee om openbare stukken, die op deze manier beschikbaar voor dit onderzoek zijn. Er moet rekening mee worden gehouden dat de data niet verzameld zijn voor dit onderzoek, waardoor niet altijd alle antwoorden te vinden zijn in de data (Saunders et al., 2009). Echter, secundaire data zijn vaak van hogere kwaliteit dan eigen verzamelde data (Stewart en Kamins, 1993). Daarbij kost het minder tijd om secundaire data te verzamelen (Saunders et al., 2009), waardoor er in dit onderzoek naar acht van de twintig gemeenten die versterkingsgelden hebben ontvangen kan worden gekeken. Zo kan er een breder beeld worden gegeven van de verantwoording over radicalisering in gemeenten.

De documenten zijn gevonden op de websites van de gemeente onder zoektermen ‘radicalisering’, ‘radicaliseringsbeleid’ en ‘polarisatie’. Het gaat om documenten vanaf 2015, omdat de gemeenten in dat jaar voor het eerst versterkingsgelden ontvingen voor een aanpak tegen radicalisering. Als in de documenten wordt verwezen naar documenten die verantwoord zijn over radicalisering door de gemeente vanaf 2015 zijn die documenten meegenomen: dit zijn sneeuwballen. In de bijlagen is te zien welke documenten per gemeente zijn geanalyseerd. In onderstaande tabel is weergegeven om hoeveel documenten het per gemeente gaat.

Per gemeente wordt gekwalificeerd bij welke soort maatschappelijke verantwoording is gebruikt. In onderstaande tabel zijn de concepten waar naar wordt gekeken, beschrijving en criteria weergegeven.

Concept	Beschrijving	Criteria
Input	Financiële input, aantal fte's: kosten	Financiële input, aantal fte's.
Troughput	Processen die doorlopen worden	Beschrijvingen van de manier waarop radicalisering wordt aangepakt. Verantwoording over de aanpak van radicalisering tussen verschillende partijen
Output	Wat komt er terug: cijfers	Hoeveelheid radicaliserende bewoners, hoeveelheid uitreizende bewoners.
Outcome	Wat is de toegevoegde waarde van het beleid	Verantwoording over gevolgen in samenleving door beleid.

Tabel 5: Operationalisatie maatschappelijke verantwoording

3.4.2 Interviews

Daarnaast zijn voor de beantwoording van de tweede, derde en vierde empirische deelvragen interviews afgenomen. Door middel van interviews kan inzicht gegeven worden in ervaringen van participanten (Bryman, 2012), waardoor deze onderzoeksmethode goed past bij dit onderzoek. Verantwoording afleggen over radicalisering kan een gevoelig onderwerp zijn, waardoor de context van belang is. Door middel van praten met gemeenten en op die manier de ruimte geven om nuance toe te voegen ontstaat meer vertrouwen (Bryman, 2012). Er zijn semi-gestructureerde interviews afgenomen, waarbij een lijst met interview onderwerpen is opgesteld, maar waarin de vragen niet altijd in eenzelfde volgorde vormen en er nog ruimte is

voor extra vragen en andere antwoorden. Doordat het interview flexibel is, kan meer informatie worden achterhaald (Bryman, 2012). Omdat er nog niet veel onderzoek is naar verantwoording in radicalisering op het lokale niveau blijft op deze manier de ruimte open om andere vondsten te doen dan vooraf opgesteld. Het is echter wel mogelijk om de interviews systematisch te vergelijken, doordat er wel een topic list gemaakt wordt.

Er is gekozen om de actoren van verantwoording te interviewen. Met actoren van verantwoording worden de mensen bedoeld die verantwoording afleggen of ontvangen in de gemeente: Beleidsmakers verantwoorden naar raadsleden en leggen op die manier verantwoording af. Raadsleden ontvangen verantwoording en leggen die verder af naar de maatschappij. De ontvangers van verantwoording zijn groepen mensen uit de maatschappij, waarnaar verantwoording moet worden afgelegd in dit beleid, zoals wijkagenten of sleutelfiguren. Deze drie verschillende groepen worden geïnterviewd in de twee gemeenten. Doordat het nodig is om vertrouwen te winnen, wordt ook door snow-ball sampling participanten gevonden. Het nadeel hiervan is dat deze participanten niet willekeurig zijn gevonden en dat dat wellicht de onderzoeksresultaten beïnvloed, maar het kan in kwalitatief onderzoek heel nuttig zijn om de juiste participanten te vinden (Bryman, 2012). Het is de enige manier geweest om in dit gevoelige onderwerp participanten te vinden, waardoor ervoor is gekozen dit te doen.

Gemeente	Beleidsmakers	Raadsleden	Ontvangers van verantwoording
Utrecht	2	3	4
Amsterdam	1	2	1

Tabel 6: Respondenten per gemeente

In de gemeente Amsterdam is het heel lastig gebleken om participanten voor het onderzoek te kunnen spreken, daarom zijn er minder mensen gesproken. Er was een hele specifieke doelgroep nodig, die moeilijk was om te bereiken en zelfs als het lukte om de juiste personen te bereiken, wilden ze niet altijd een interview doen over het radicaliseringsbeleid. Na het verzamelen van de data bleek dat er in de gemeente Amsterdam in het radicaliseringsbeleid een gesloten werksfeer hing, waarbij fraude is gepleegd (Groen & Gualthérie Van Weezel, 2017). Dit heeft waarschijnlijk bijgedragen aan de moeilijke toegang voor het onderzoek. Om de interviews te ondersteunen is voor de gemeente Amsterdam nog een extra analyse gedaan

van twee opgenomen raadsvergaderingen in 2017 om de resultaten over raadsleden en beleidsmedewerkers te versterken.

3.4.3 Media-analyse

Daarnaast is voor het versterken van de antwoorden op de deelvragen gebruikt gemaakt van een analyse van nieuwsberichten over het radicaliseringsbeleid bekeken in de gemeente Amsterdam en gemeente Utrecht. Zo kan worden bevestigd wat ontvangers van de verantwoording - wijkagenten of sleutelfiguren - hebben te zeggen. Door middel van deze triangulatie van onderzoeksmethoden, wordt de conclusie versterkt.

Deze media-analyse is gedaan door op de website van het Algemeen Dagblad te zoeken naar 'radicalisering'. Alle resultaten vanuit het Algemeen Dagblad Utrecht en het Algemeen Dagblad Amsterdam zijn bestudeerd vanaf het moment dat er van beide gemeenten is aangekondigd dat ze versterkingsgeld krijgen voor 2017 op 22 december 2016. Dit zijn 13 berichten vanuit het Algemeen Dagblad Utrecht en 10 berichten vanuit het Algemeen Dagblad Amsterdam. Er is gekozen voor het Algemeen Dagblad, omdat deze krant onderscheid maakt tussen verschillende gemeenten en er zo kan worden gekeken naar verschillen tussen Amsterdam en Utrecht. Vervolgens is zijn de teksten door middel van Nvivo geanalyseerd en in een categorie geplaatst van input, output, troughput, output of outcome.

3.4.4 Totale dataverzameling

Documentenanalyse

Gemeente Amsterdam	5 documenten
Gemeente Arnhem	6 documenten
Gemeente Delft	3 documenten
Gemeente Den Haag	3 documenten
Gemeente Huizen	4 documenten
Gemeente Rotterdam	2 documenten
Gemeente Utrecht	3 documenten
Gemeente Zoetermeer	4 documenten
Totaal	30 documenten

Casestudy

Gemeente Amsterdam	4 interviews, 2 raadsvergaderingen	10 AD nieuwsberichten
Gemeente Utrecht	9 interviews	13 AD nieuwsberichten
Totaal	13 interviews, 2 raadsvergaderingen	23 AD nieuwsberichten

Tabel 7: Totale dataverzameling. Zie bijlagen voor specificatie en bibliografie van de documenten.

3.5 Interview topics

In de interviews wordt eerst ingegaan wat er wordt verantwoord. Tabel 5 is daarom ook voor de interviews van belang. Zo wordt deze vraag met twee verschillende methoden onderzocht, waardoor de validiteit wordt versterkt. De tweede empirische deelvraag gaat om op welke manier verantwoording wordt afgelegd.

Manieren van Verantwoording	Beschrijving	Criteria	Interviewtopic
Verticaal	Verantwoording naar de raad.	Uitleg en rechtvaardiging van de gemeentelijke organisatie naar de gemeenteraad	Wordt er verantwoord naar de gemeenteraad? Op welke manier wordt verantwoording naar de raad afgelegd? Hoe vaak gebeurt dat?
Horizontaal	Uitleg en rechtvaardiging naar de maatschappij: belanghebbenden en burgers	Verantwoording die naar burgers gaat.	Wordt er verantwoord naar belanghebbenden en burgers? Op welke manier gebeurt dat? Hoe vaak gebeurt dat?
Formeel	Uitleg en rechtvaardiging over het beleid.	Officiële documenten of vergaderingen	Op welke manier moet er verantwoording worden afgelegd in de gemeente? Wordt alle verantwoording volgens de verplichtingen gedaan?
Informeel	Aanvullende uitleg en rechtvaardiging over het beleid.	Door middel van gesprekken en dialoog	Hoe wordt er gecommuniceerd tussen raad en bestuur? Hoe wordt er gecommuniceerd naar belanghebbenden en burgers?

Tabel 8: Operationalisatie Manieren van Maatschappelijke verantwoording

Het derde onderdeel van de interviews is het topic ‘waarom’ verantwoording voor de gemeente op die bepaalde manier wordt afgelegd. Dit is een eigen interview topic en zal worden gevraagd in de interviews. In dit onderdeel is ook ruimte voor negatieve aspecten van het afleggen van verantwoording in het radicaliseringsbeleid.

Als laatste onderdeel wordt onderzocht in hoeverre de verantwoording opbrengsten oplevert in de gemeente. Deze opbrengsten zijn volgens het theoretisch kader de vier perspectieven van Bovens (2005): democratisch perspectief, rechtsstatelijk perspectief, cybernetisch perspectief, en verkrijgen van vertrouwen is het mogelijk om door te verantwoorden waarde toe te voegen aan de gemeente. Niet alleen door legitimiteit te verkrijgen, maar ook door vertrouwen te winnen en zo bij te staan aan het radicaliseringsbeleid. In onderstaande tabel is beschreven op welke manier de perspectieven worden geoperationaliseerd.

Concept	Beschrijving	Criteria	Interviewtopic
Democratisch perspectief	Volkssoevereiniteit. Gelegitimeerde actoren hebben de mogelijkheid om het beleid aan te passen	Gelegitimeerde actoren moeten informatie krijgen over de doelmatigheid, bijsturing en participatie in het beleid	Krijgt u/levert u genoeg informatie om een oordeel te vormen over hoe het met het radicaliseringsbeleid gaat? Heeft u/Is er de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het beleid? Op welke manier is dat zo? Doet het verantwoorden over het beleid iets met de invloed die u kan uitoefenen?
Rechtsstatelijk perspectief	Tegengaan van machtsconcentratie	Zichtbaar, voelbaar en krachtige verantwoordingsfora	Is het mogelijk om alleen als gemeente het beleid te maken? Zijn er vaste momenten waarop verantwoording wordt afgelegd? Hoe worden die momenten ingevuld? Zijn deze momenten verplicht?
Cybernetisch perspectief	Leervermogen van de publieke organisatie	Zinvolle informatie over prestaties Reflectie Verspreiding lessen	Laat het afleggen van verantwoording over het radicaliseringsbeleid verbeterpunten in dat beleid zien? Zorgt het afleggen van verantwoording voor veranderingen binnen de gemeente? Worden die lessen die in de gemeente worden gebruikt verder verspreid? Op welke manier?
Legitimiteit	Vertrouwen verkrijgen	Uitleg en	Vindt u de manier waarop verantwoording wordt

	van burgers	rechtvaardiging van beleid	afgelegd legitiem? Heeft u het gevoel dat burgers de gemeente vertrouwen door de manier van verantwoorden en delen van informatie?
--	-------------	----------------------------	---

Tabel 9: Operationalisatie positieve uitkomsten verantwoording

3.6 Data analyse

De interviews met de respondenten zijn opgenomen. Zo is het mogelijk niet alleen mee te nemen *wat* de respondenten hebben gezegd, maar ook *hoe* ze het hebben gezegd (Bryman, 2012). Vervolgens zijn de interviews volledig getranscribeerd, om zo de context en interpretaties van respondenten mee te nemen. Dat is een accurate manier om een interview te kunnen weergeven (Van Thiel, 2010). Door middel van Nvivo worden de interviews gecodeerd. Dat is een softwareprogramma voor kwalitatief onderzoek. De interviews zijn vervolgens gecodeerd in de concepten die waren opgesteld en nieuwe concepten die uit de interviews blijken. Dit codeerschema is in de bijlagen te vinden.

3.7 Betrouwbaarheid en validiteit

Een goed onderzoek is valide en betrouwbaar. In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de kwaliteit van dit onderzoek en daarmee de validiteit en betrouwbaarheid. Zo wordt het duidelijk met welke zekerheid de hoofdvraag kan worden beantwoord en op welke wijze het onderzoek generaliseerbaar is.

3.7.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid gaat over de manier dat het onderzoek opnieuw kan worden gedaan met dezelfde resultaten. Om dit te waarborgen is het van belang dat er een controlemogelijkheid is. Het blijft echter gaan om unieke situaties, waardoor volledige betrouwbaarheid niet te garanderen is. In kwalitatief onderzoek kan wel *dependability* bereikt worden (Bryman, 2012), wanneer er uitgebreid wordt verantwoord over wat er is gedaan en waarom dat is gedaan. Door alle stappen die in het onderzoek worden gedaan op te schrijven en zo te verantwoorden is het mogelijk om hier dichtbij te komen met kwalitatief onderzoek. Door middel van dit hoofdstuk wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Doordat de interviews getranscribeerd zijn is de betrouwbaarheid versterkt (Bryman, 2012).

3.7.2 Validiteit

Interne validiteit gaat over het bij elkaar passen van de observaties en de theoretische ideeën die worden gemaakt. Voor kwalitatief onderzoek kan dit *credibility* worden genoemd (Bryman 2012), waarbij de vraag wordt gesteld of de uitkomsten geloofwaardig zijn. Hiervoor is het nodig dat het onderzoek goede registraties heeft met duidelijke uitleg. Om deze *credibility* te waarborgen is benadrukt in ieder interview dat er anonimiteit is. Dit zodat sociaal wenselijke antwoorden gedeeltelijk voorkomen kunnen worden. Daarnaast is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews, waardoor respondenten de mogelijkheid hebben om uit te wijken over wat voor hen van belang is. Dit zorgt ervoor dat zeer belangrijke punten niet gemist worden. Er kan wel een kanttekening worden gemaakt bij de interne validiteit. In dit onderzoek wordt gezocht naar de opbrengsten die verantwoording afleggen kan bijdragen in radicaliseringsbeleid. Deze opbrengsten wordt alleen onderzocht bij respondenten die voor de overheid werken. Het zijn zelf-geziene opbrengsten. In de stad wordt niet onderzocht hoe bewoners van de gemeente de publieke waarde voelen. Daarnaast zijn in Amsterdam minder interviews gedaan dan in Utrecht, waardoor er een minder compleet beeld van die gemeente is ontstaan. Dit is gedeeltelijk ondervangen door raadsvergaderingen te bekijken. Daarnaast zijn de conclusies niet gebaseerd op vergelijking, maar op het volgen van beide processen. De conclusies die uit het proces bij de gemeente Utrecht worden gehaald zijn daarom op een duidelijker perspectief gebaseerd dan in de gemeente Amsterdam.

Externe validiteit gaat over de manier waarop onderzoek kan worden gegeneraliseerd naar andere eenheden. Kwalitatief onderzoek wordt echter op een kleine schaal gedaan, waarbij diep wordt ingegaan op ideeën van respondenten in een bepaalde context en setting. Dit betekent dat dit nooit precies kan worden gegeneraliseerd naar andere contexten. Daarnaast doet dit onderzoek in 2 grote gemeenten onderzoek. Dit betekent dat er verschillen kunnen zijn met kleinere gemeenten, die niet worden meegenomen. Ook worden gemeenten die geen versterkingsgelden ontvangen om radicalisering tegen te gaan buiten het onderzoek gelaten, waardoor het niet generaliseerbaar is voor die gemeenten. Er zouden echter voorzichtige aanbevelingen gedaan kunnen worden voor de andere grote gemeenten die voor het radicaliseringsbeleid versterkingsgelden hebben gedaan. Daarnaast is het mogelijk dit onderzoek, rekening houdend met de context, te generaliseren naar andere ingewikkelde problemen in de gemeente.

Hoofdstuk 4: Verantwoording in acht gemeenten

In de komende drie hoofdstukken worden de resultaten gepresenteerd van de documentanalyse, media-analyse en interviews. Hiermee worden de drie empirische deelvragen beantwoord. Om een breder beeld te krijgen van de aanpak van radicalisering in gemeenten zal eerst worden ingegaan op de bevindingen van de documentanalyse, waarin is gekeken wat er wordt verantwoord door gemeenten. Vervolgens om het dilemma van gemeenten beter te begrijpen wordt ingegaan op waarom er wordt verantwoord. Daarna hoe de verantwoording in de gemeenten plaatsvindt en de opbrengsten die het oplevert. In hoofdstuk 4 wordt de empirische vraag beantwoord: *Wat wordt er verantwoord over het radicaliseringsbeleid door de gemeente?* In hoofdstuk 5: *Waarom wordt er voor bepaalde verantwoording gekozen in de gemeente?* En in hoofdstuk 6: *Hoe wordt er verantwoording afgelegd in de gemeente en Welke opbrengsten van verantwoording zijn er in de gemeente?*

4.1 Verantwoording in radicalisering

Om te begrijpen welke opbrengsten verantwoording heeft, moet eerst worden bekeken wat er wordt verantwoord. In documenten van alle acht gemeenten die in 2015 versterkingsgelden ontvingen voor het radicaliseringsbeleid is te zien dat er voorzichtig wordt omgegaan met hoe dingen worden gezegd. Dit laat zien dat er aandacht uitgaat naar de verantwoording. Deze aandacht laat zien dat gemeenten nadenken over wat er wordt verantwoord en dat ze inzichten en opinies hebben in wat werkt of wat niet werkt als verantwoording.

Niet over alles wordt maatschappelijk verantwoord, terwijl het wel wordt verantwoord binnen de gemeente. In de gemeente Huizen en Delft wordt in de documenten geschreven dat sommige dingen extra worden toegelicht in de gemeenteraad, die niet aan burgers worden uitgelegd. In deze gemeenten is dit dus weergegeven in de verantwoordingsverslagen. In andere gemeenten kan extra toelichting zijn geweest buiten maatschappelijke verantwoording om, maar daar wordt niet over gesproken in de beleidsstukken. Gemeenten die dat niet hebben weergegeven kiezen ervoor burgers vooral de transparantie te benadrukken. Burgers worden in deze gemeenten minder toegelaten in het complexe probleem van verantwoording .

In gemeenten wordt voor het afleggen van verantwoording onderscheid gemaakt tussen de doelgroepen: het college van B&W, belanghebbenden/professionals en de burgers van de gemeente. Niet alles wordt bekend gemaakt over het radicaliseringsbeleid, zelfs niet naar het college van B&W. De burgemeester is hier dan wel van op de hoogte. Dit blijft dan binnen de

gemeentelijke organisatie of bij de professionals die met radicalisering te maken hebben (bijvoorbeeld politie, docenten, sleutelfiguren). Dit heeft betrekking op de privacy van personen die worden onderzocht. Belanghebbenden zijn personen die met radicalisering te maken hebben als sleutelfiguur of als naaste van een geradicaliseerd persoon. Professionals zijn politie, docenten en jongerenwerkers. Belanghebbenden worden in 2 gemeenten specifiek genoemd als een partij waarmee in vertrouwen wordt overlegd en waardoor zij op die manier een andere boodschap krijgen. In de gemeente Rotterdam wordt er vier keer per jaar een nieuwsbrief uitgebracht over de aanpak van radicalisering speciaal voor burgers. Doordat de verantwoording verschilt per doelgroep, is weer te zien dat er bewust wordt nagedacht over de boodschap die uit de verantwoording moet blijken.

4.2 Onderdelen van verantwoorden

4.2.1 Achtergrond

Alle documenten die gaan verantwoorden over het radicaliseringsbeleid hebben een achtergrond op basis waarvan het beleid wordt gebaseerd. Iedere gemeente legt op deze manier verantwoording af over keuzes in het beleid of waarom voor bepaalde aanpakken is gekozen. Deze achtergronden zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, uitgangspunten van de gemeente, gebeurtenissen uit eigen gemeente of gebeurtenissen uit de wereld. Gemeente Huizen heeft focusgroepen gehouden om het beleid op te baseren. Gemeente Arnhem heeft zelf een onderzoek laten uitvoeren naar de jongeren die radicaliseren in de gemeente en hier het beleid op gebaseerd. Dit versterkt de legitimiteit van het beleid wat ze uitvoeren. Wel verschilt deze achtergrond per gemeente en kunnen daardoor de werkwijzen verschillen. Er is geen eenduidigheid over de achtergrond van radicalisering, waardoor verschillende aanpakken gelegitimeerd kunnen worden door middel van een duidelijke achtergrond.

4.2.2 Input

Alle gemeenten die in deze documentanalyse zijn onderzocht verantwoorden over de hoeveelheid geld die in het beleid gaat. De NCTV heeft de versterkingsgelden gegeven en vraagt daarom ook inzicht in de kosten van de gemeenten. In sommige gemeenten zijn de kosten specifiek dan in anderen. In de gemeente Arnhem wordt bijvoorbeeld per project bekend gemaakt wat de begrote kosten zijn. In Arnhem heeft de burger zo meer inzicht in hoe geld wordt besteed. Burgers kunnen er zo meer meningen over vormen en dit kan lastiger te

verdedigen zijn voor een gemeente. De verantwoording is wel completer, omdat input en output met elkaar kunnen worden gerelateerd.

4.2.3 Throughput

In de documenten van de 8 gemeenten die als eerst versterkingsgeld hebben ontvangen, wordt vooral verantwoord over de throughput van het beleid. Het gaat daarbij om de manieren waarop netwerken worden aangesproken, professionals worden opgeleid, projecten zijn opgezet en casussen worden aangepakt. Deze throughput wordt verbonden met de achtergrond. Op de basis van onderzoek of gebeurtenissen wordt verantwoord waarom een project of actie wordt ingezet. Dat het grootste gedeelte van de verantwoording uit throughput bestaat is niet heel onverwacht, omdat over output en outcome minder te zeggen is in een ingewikkeld beleidsonderwerp. De uitgebreide throughput moet dus bijdragen om opbrengsten voor het beleid te krijgen, omdat de meeste verantwoording over dit onderdeel gaat.

4.2.4 Output

Het verantwoorden van output over het radicaliseringsbeleid blijkt ingewikkeld, omdat het moeilijk is om output en outcome te meten in het radicaliseringsbeleid en het niet zeker is dat de input leidt tot de output. Het is niet duidelijk of het verbonden is.

“Het effect van overheidsoptreden lijkt, ondanks grote inzet en inspanningen, gering. De daadwerkelijk gerealiseerde effecten zijn moeilijk te meten, dit geldt dus ook voor het effect van overheidsoptreden op de-radicalisering, of het werk van sleutelfiguren en professionals (Gemeente Amsterdam).”

Toch wordt er in 6 gemeenten output weergegeven. In de verschillende gemeenten wordt er anders omgegaan met het weergeven van output van het resultaat. In gemeente Amsterdam en Arnhem is te zien dat doelen verbonden worden met resultaten op basis van uitkomsten.

“De doelstelling voor 2016 was het organiseren van 12 voorlichtingsbijeenkomsten met een bereik van minimaal 300 deelnemers. Er hebben in totaal 418 personen deelgenomen aan 18 bijeenkomsten (Gemeente Amsterdam).”

Projecten zijn niet het enige dat als output wordt laten zien, ondanks dat er mogelijk geen verband is, wordt de hoeveelheid radicaliserende personen, uitreizigers en terugkeerders in

drie gemeenten weergegeven. Hierover wordt, bij de gemeenten die het delen (Den Haag, Utrecht en Zoetermeer), uitgelegd in welk perspectief deze cijfers te zien moeten zijn. Een toename in de cijfers ligt namelijk ook aan een verbetering in signalering. “De grote toename van het aantal gesignaleerde/ingetrokken/vervallen paspoorten is een gevolg van een intensivering van de aanpak (Gemeente Den Haag).” Daarnaast spelen nog andere risico’s bij het bekendmaken van de cijfers. Namelijk dat privacy in het geding komt van personen die worden genoemd of de effectiviteit van het beleid kan worden geschaad.

Alleen in de gemeente Den Haag worden de cijfers van radicaliserende mensen echt gepresenteerd als uitkomsten. Wel geven ze nog de boodschap mee dat er een wereld achter de cijfers ligt en dat het in cijfers niet kan worden weergegeven hoeveel mensen er worden tegengehouden om uit te reizen, dit is de verbinding naar de volgende paragraaf over verantwoording over resultaten (outcome).

4.2.5 Doelstellingen en resultaten

Bij radicalisering als specifiek probleem is het complex dat de relatie tussen input en outcome niet altijd met elkaar te relateren zijn. De gemeente Amsterdam noemt specifiek in de documenten dat er geen harde relatie is tussen de maatregel die wordt genomen en het effect dat het heeft. Gemeente Amsterdam is hier in alle documenten zeer stellig in en ook in Gemeente Utrecht wordt niet uitgegaan van dit verband. In de andere gemeenten wordt in de documenten niet de relatie tussen input en outcome ontkent. Dit betekent niet dat die gemeenten wel denken dat het verband er is.

“Een belangrijke les vooraf is reeds genoemd: de aanpak is er niet één waar input en output leiden tot een duidelijke outcome. Er is geen harde relatie tussen maatregel en effect, elke persoon die radicaliseert is anders en vraagt om een andere aanpak (Gemeente Amsterdam).”

Resultaten van het radicaliseringsbeleid worden in 6 gemeenten weergegeven. Dit gebeurt echter zelfs in die gemeenten een enkele keer. In de plannen willen de gemeenten meer bereiken dan alleen het verminderen van radicalisering. Het gaat om het verminderen van polarisatie (alle acht de gemeenten) en het maken van een meer inclusieve samenleving. Over of deze resultaten bereikt worden met het beleid wordt niet geschreven in de onderzochte documenten. De resultaten die worden gedeeld, gaan over trainingen, specifieke maatregelen

of over signaleringen. Verantwoorden over resultaten hoeft niet altijd positief te zijn. In de documenten van gemeente Amsterdam wordt er een keer aangegeven dat sommige beleidsinterventies negatieve bijeffecten hebben. Om over de outcome van het radicaliseringsbeleid iets te zeggen blijkt vooral ingewikkeld te zijn voor gemeenten. Ze zijn zoekende in hoe deze resultaten gemeten kunnen worden en focussen in het afleggen van verantwoording vooral op trougput.

4.3 Verantwoording

	Input	Throughput	Output	Outcome
Amsterdam	Het rijk stelt in het kader van de versterking van de veiligheidsketen structureel 128.8 miljoen euro beschikbaar om ons te verweren tegen de opkomst van het Jihadistisch extremisme en radicalisering.	Projecten en ondernomen acties. Zoals: meld- en adviespunt, onderwijsprojecten, zorgprojecten en de online aanpak	Aantal trainingen en deelnemers van de trainingen.	Over maatregelen (3 opmerkingen). Voorbeeld: 'Het effect van het overheidsoptreden lijkt, ondanks de grote inzet en inspanningen, gering.'
Arnhem	Per project wordt het budget beschreven. Voorbeeld: 'Voor de voorlichting en informatie bijeenkomsten in 2016 wordt €5000,- gereserveerd.'	Projecten en ondernomen acties. Zoals: het verzamelen van informatie, organiseren van bijeenkomsten, trainingen voor kwetsbare jongeren.	Aantal projecten of deelnemers van projecten.	Over het beeld van en invloed op radicalen: 'In de afgelopen maanden blijken deze activiteiten zowel het beeld van, en invloed op, (potentieel) radicalen te hebben verbeterd. Het verbeterde beeld brengt met zich mee dat de inzet op deze preventieve activiteiten toe neemt.'
Delft	Totaal: Het college is verheugd u mede te delen dat de NCTV voor het jaar 2016 een bedrag van € 535.000 heeft toegekend voor de aanpak jihadisme.	Projecten en ondernomen acties, zoals: de contactcirkel, onderwijsprojecten, burgerinitiatieven.	Geen output	Over vroegtijdige signalering (1 opmerking) 'Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat sinds 2013 een groot aantal professionals getraind is op het thema, waardoor dergelijke signalen ook vaker en in een vroegtijdiger stadium worden opgemerkt.'
Den Haag	Totaal en per hoofdlijn. Voorbeeld: Voor lokale netwerken en maatschappelijke weerbaarheid is een bedrag van € 350.000 beschikbaar.	Projecten en ondernomen acties. Zoals: paspoortmaatregelen, netwerkbijeenkomsten, project om moeders bewust te maken van radicalisering.	Aantallen van uitreizigers, overleden, terugkeerders, tegengehouden, geradicaliseerden, facilitator, ronselaar, paspoort ingetrokken, veroordeelden. Getrainde professionals, getrainde scholieren,	Over het beleid (1 opmerking): 'Er ligt ook nog een wereld achter de cijfers. De cijfers laten niet zien hoeveel mensen zich hebben laten overtuigen om niet uit te reizen of om niet de stap te zetten naar extremisme. Dat is nauwelijks te meten. De inzet van alle professionals en vrijwilligers om risicojongeren binnen boord te houden betaalt zich echter wel

			lagerhuisdebatten scholieren.	degelijk uit.'
Huizen	Totaal. Op grond van het plan dat wij hebben ingediend krijgt Huizen een bijdrage van € 157.000,- voor 2016.	Projecten en ondernomen acties. Zoals: het opleiden van sleutelfiguren, vergroten van kennis bij professionals.	Hoeveelheid professionals deelnamen aan trainingen.	Geen outcome
Rotterdam	Per Actielijn. Voor de duur van het programma is jaarlijks binnen Directie Veiligheid € 220.000,- gereserveerd voor de aanpak van radicalisering.	Projecten en ondernomen acties. Zoals: initiatieven uit de samenleving stimuleren, quick scan maatschappelijke problemen en netwerk van sleutelfiguren.	Hoeveelheid meldingen binnengekomen per jaar.	Geen outcome
Utrecht	Per Actielijn. Voorbeeld: Signalering: € 250.000,00 voor alle extra genoemde gemeentelijke inzet	Projecten en ondernomen acties. Zoals: burgerinitiatieven faciliteren, dialoog-bijeenkomsten organiseren, netwerken onderhouden.	Signalen, casussen, uitreizigers, overleden, tegengehouden, terugkeerders. Resultaten van trainingen (stageplekken, puberruil, en starten van onderzoeken).	Dankzij een betere signalering zijn er meer personen op tijd in beeld gekomen bij de deelnemers van het casusoverleg.
Zoetermeer	Totaal: Voor het jaar 2017 is, aanvullend op de budgetten die vanuit de gemeente beschikbaar zijn, door het Rijk vanuit de versterkingsgelden een bijdrage van ca. € 270.000 toegekend	Projecten en ondernomen acties. Zoals: werkgroep 'inclusief opvoeden', trainingen voor het maatschappelijk middenveld.	Uitreizigers, overleden, terugkeerders, mannen, vrouwen	Geen outcome

Tabel 10: Wat er wordt verantwoord in acht gemeenten.¹

Het grootste verschil tussen de gemeenten is hoe er wordt verantwoord over output en outcome. Hierbij verschillen gemeenten over of het mogelijk is om over radicalisering output en outcome te laten zien en waarover precies. Een overeenkomst is dat alle gemeenten hier moeite mee hebben. De gemeente Den Haag is de enige die de cijfers echt presenteert als output. Ook is te zien dat in alle gemeenten, groot en klein, wel wordt verantwoord over de throughput van het beleid. In de throughput die door gemeenten wordt gegeven zijn geen opmerkelijke verschillen te noemen. In alle gemeenten worden projecten gestart waar in de

¹ In de throughput worden alleen voorbeelden genoemd, omdat het grootste deel van de verslagen over de throughput gaat en niet volledig in een tabel kan worden weergegeven.

preventieve aanpak zorgnetwerken, schoolnetwerken, burgernetwerken of sleutelfiguren worden betrokken. Over al deze projecten wordt in de documenten verantwoord.

Er is geen verschil tussen grote (Amsterdam, Utrecht, Rotterdam, Den Haag) en kleine gemeenten (Zoetermeer, Arnhem, Delft, Huizen) te zien in deze tabel over de output van het beleid. Het is dus niet zo dat in grotere gemeenten de druk zo hoog is om over cijfers te vertellen dat het in die steden meer gebeurt dan in kleine gemeenten. In alle gemeenten wordt vaker over de output verantwoord, dan over outcome. Dit laat zien dat er toch wel waarde wordt gehecht aan de uitkomsten, terwijl de resultaten en doelstellingen wellicht belangrijker zijn voor het beleid, omdat de resultaten duiding geven aan cijfers en een lerend effect hebben op het beleid.

Hoofdstuk 5: Dilemma van verantwoording

In dit hoofdstuk wordt de empirische deelvraag beantwoord. *Waarom wordt er op een bepaalde manier verantwoord in de gemeente volgens de respondenten?* De overwegingen die hierbij spelen worden apart voor de gemeente Utrecht en de gemeente Amsterdam² uitgelegd voor vier verschillende doelgroepen: de gemeentelijke organisatie, de gemeenteraad, belanghebbenden en professionals en burgers.

5.1 De gemeentelijke organisatie

5.1.1 Gemeentelijke organisatie Amsterdam

De gesproken respondenten gaven aan dat ze in de gemeente Amsterdam bewust bezig zijn met wat ze naar buiten brengen, omdat wat er verteld wordt invloed kan hebben op de samenleving. Daarom probeerde de gemeente Amsterdam negatieve uitingen in de toom te houden. “Wat je voedt, dat groeit.” (Beleidsmedewerker, Amsterdam). Daarnaast kunnen negatieve uitingen leiden tot onrust in de samenleving volgens de beleidsmedewerker van gemeente Amsterdam. Alles wat over het radicaliseringsbeleid werd gedeeld moest bijdragen aan de samenleving en meer goed doen dan kwaad. Het principe op basis waarvan werd verantwoord is ‘do not harm’. Er moest alleen worden verantwoord als het iets toevoegde en geen kwaad deed.

De verantwoording werd belangrijk gevonden door de gemeente. Ze wilden burgers inzichten bieden over wat er wordt gedaan. Door middel van verantwoording konden gemeenten de complexiteit te beschrijven van het behandelen van radicalisering. Daarnaast was het nodig dat de gemeentelijke organisatie uitlegt en rechtvaardigt wat ze doen aan veiligheid- en inlichtingendiensten en aan professionals en sleutelfiguren, zodat zij weten wat ze van de overheid kunnen verwachten. Ook werd aangegeven dat het vertrouwen van burgers toeneemt door openbaarheid. Een beleidsmedewerker gaf aan positieve geluiden te krijgen van burgers over de rapportages en online aanpak die werd gedaan en dat ze daardoor merkt dat er vertrouwen van burgers is.

² De gemeente Amsterdam is na het empirische onderzoek veel in de belangstelling gekomen over het radicaliseringsbeleid. Een radicaliseringsambtenaar uit de gemeentelijke organisatie is aangehouden voor fraude. Daarnaast is er een imam ontslagen als sleutelfiguur, omdat die jongeren eerder lieten radicaliseren in plaats van deradicaliseren. Het is belangrijk om te weten dat dit in de gemeente Amsterdam speelde, maar dat het niet bekend was op het moment van het onderzoek. Hier wordt in de discussie verder op ingegaan.

De gemeentelijke organisatie in Amsterdam beseftte dus dat er voor- en nadelen aan verantwoording zitten. Voordelen waren dat er aan burgers nieuwe inzichten worden geboden, dat er kan worden beschreven op waar geen zekerheid kan worden geboden en om professionals door te geven wat ze van de overheid kunnen verwachten. Hier stond tegenover dat er bij alles wat in de openbaarheid wordt gebracht moet worden gekeken of het kwaad kan doen, omdat het praten over radicalisering meer radicalisering teweeg kan brengen. Dit nadeel weegt zo zwaarder bij de gesproken respondent dan het voordeel. Als het kan leiden tot versterking van het probleem, wegen de voordelen daar niet tegenop.

5.1.2 Gemeentelijke organisatie Utrecht

In de gemeentelijke organisatie van Utrecht werden ook afwegingen gemaakt in wat er werd gedeeld van het beleid en wat niet. Twee beleidsmedewerkers gaven aan dat ervan wordt uitgegaan dat in principe alles wordt verteld, tenzij er overwegingen zijn het niet te doen. De burgemeester van de gemeente Utrecht had hierin een grote rol gespeeld. De burgemeester had namelijk besloten dat verantwoording openbaar moet zijn en dat ook de cijfers over geradicaliseerden gedeeld moesten worden. De beleidsmedewerkers in de gemeente Utrecht vonden dit ingewikkeld, omdat er hierdoor op de cijfers werd gefocust en niet op het gehele beleid. Toch waren ze het er wel mee eens dat het wordt gedeeld, omdat ze graag een transparante overheid hebben. Daarnaast wilden ze alles delen over het radicaliseringsbeleid met professionals in dat beleid. Het gaat om de veiligheid en de partijen hebben elkaar nodig in het beleid. Ook de professionals zelf geven dat aan. “Op basis van vertrouwen en het feit dat je elkaar keihard nodig hebt in deze aanpak. (Politie, gemeente Utrecht).” De politie geeft nog een ander voordeel van de verantwoording. Doordat burgers weten hoe het radicaliseringsbeleid in elkaar zit, weten ze wat ze kunnen melden bij de politie. Zo komen de juiste meldingen binnen.

Bij de gesproken respondenten in de gemeente Utrecht wogen de voordelen van de verantwoording zwaarder dan de nadelen. Het werd namelijk verantwoord, omdat dat leidt tot transparantie naar burgers en belanghebbenden, tenzij het uit praktische of privacy overwegingen niet nodig is of niet kan.

5.2 De gemeenteraad

5.2.1 Gemeenteraad Amsterdam

De geïnterviewde raadsleden van de gemeente Amsterdam gaven aan tevreden te zijn met hoe er naar hen wordt verantwoord. Ze konden de gemeentelijke organisatie controleren door middel van de informatie die ze krijgen. Als ze het gevoel hadden te weinig informatie te krijgen om beslissingen te maken over het beleid, stelden ze vragen over het beleid. Zo wordt verteld dat het verantwoorden een gewone gang van zaken is, waar de normale richtlijnen werden gevolgd. Wel werd aangegeven dat het nooit zeker is of het genoeg is dat wordt gedaan in het beleid en of er genoeg wordt verantwoord. Een verklaring hiervoor is dat het door in dit ingewikkelde beleid niet of nauwelijks mogelijk is om te verantwoorden over resultaten van het beleid. Ook werd aangegeven dat het een vertrouwelijk beleid is waar niet altijd te veel aandacht aan moet worden besteed, omdat het potentieel zeer ontwrichtend is. Het praten over de personen die radicaliseren kan leiden tot minder vertrouwen in de gemeenschap, omdat groepen elkaar minder vertrouwen. Het dilemma in de verantwoording wordt geconstateerd. Beide raadsleden gaven namelijk aan dat het openbaar hebben van beleid belangrijk is, omdat je recht hebt op de informatie als burger en het openbaar bestuur, de gemeente en de politie gecontroleerd moeten kunnen worden en het moet duidelijk zijn dat er een radicaliseringsbeleid is. Dat laatste zodat burgers niet denken dat er niets wordt gedaan.

“Wat denken Amsterdammers dat we aan het doen zijn? Want de kans bestaat namelijk dat we in Amsterdam slachtoffer kunnen zijn van een aanslag. Kijk maar om ons heen. Volgens mij doen we heel veel. Maar ik wil als raadslid niet achteraf horen van de gemeente heeft niets gedaan. We doen heel veel. Dus ik begrijp dat daar ook een spanningsveld zit van wat communiceren we wel en wat communiceren we niet met Amsterdammers. Want we moeten Amsterdammers aan de ene kant geruststellen, maar we moeten Amsterdammers niet laten denken dat we niets doen. Dus daar zit volgens mij wel iets waar we iets mee zouden kunnen. (Raadslid, Vergadering Raadscommissie, 12-01-2017)”

Het belang van verantwoording werd dus opnieuw aangekaart, maar ook het gevaar van verantwoording voor de samenleving werd benoemd. Dit duidde opnieuw aan hoe ingewikkeld het is om te verantwoorden in dit probleem, omdat de gevolgen niet zijn in te schatten.

5.2.2 Gemeenteraad Utrecht

Voor de gesproken respondenten uit de gemeenteraad van Utrecht gebeurt het verantwoord worden idealiter zo dat zij de gemeentelijke organisatie kunnen controleren en beslissingen kunnen maken. Tijdens het onderzoek waren de respondenten uit de gemeenteraad tevreden over hoe dat gebeurde.

Idealiter gaat de verantwoording naar buiten zo dat burgers genoeg weten wat er speelt om gerustgesteld te worden, genoeg weten om de overheid te kunnen beoordelen op het presteren en genoeg weten om signalen in de maatschappij op te vangen en die door te willen geven aan de juiste overheidsinstantie,

“Als raadslid vind ik dat je op je stad moet kunnen vertrouwen. Dit soort informatie maak je openbaar en moet je kunnen vertrouwen. [...] Zij moeten ons kunnen controleren en begrijpen waarom bepaalde beslissingen genomen worden. (Raadslid gemeente Utrecht).”

Dit moest volgens de respondenten gebeuren ongeacht wat de pers ervan zegt. Het radicaliseringsbeleid werd spannender gevonden door pers dan andere soorten beleid, waardoor er soms een overweging was om dingen niet te delen om onrust te voorkomen, maar de uitkomst was altijd een keuze voor openbaarheid. “We vinden het belangrijk dat veel dingen out in the open komen. En de vraag is of dat dossier daar altijd bij gebaat is. (Raadslid, Gemeente Utrecht)”. Voorzichtigheid is geboden, omdat burgers door alle informatie te hebben de overheid juist minder kunnen vertrouwen of omdat het burgers angst kan aanjagen. Alles weten kan juist het vertrouwen van burgers aantasten. Een voorbeeld hiervan wordt genoemd door de politie. Jongeren die radicaliseren worden vaak intensief begeleid. Dat betekent dat de jongeren worden geholpen met het vinden van een stage of het vinden van een baan. Dat kan voor burgers als oneerlijk voelen en kan het vertrouwen in de overheid daarom aantasten. “Je wilt de angst niet vergroten, tegelijkertijd wil je wel informatie blijven geven.” (Politie, gemeente Utrecht)”

De respondenten geven stuk voor stuk aan dat openheid is wat als eerste belang dient. Om mensen te vertrouwen en zodat burgers hen kunnen controleren. Over verantwoording zijn de partijen het dus eens, maar wat ideaal is in de aanpak van radicalisering is verschillend voor de ideeën die raadsleden van verschillende partijen hebben.

5.5 Deelconclusie

Een verschil tussen gemeente Utrecht en gemeente Amsterdam was dat er in de gemeente Utrecht werd uitgegaan van het openbaren van het beleid tenzij het schade kan opleveren, terwijl er in Amsterdam van werd uitgegaan dat er openbaart wordt als het voor opbrengsten zorgt. Dit is interessant, omdat beide gemeenten wel dezelfde doelen wilden bereiken, maar deze worden op een andere manier ingestoken. Ze willen verantwoorden, zodat ze gecontroleerd kunnen worden en omdat er wederzijdse afhankelijkheid is en daardoor de verantwoording naar andere partijen nodig is. Toch stak Amsterdam het vanuit een meer gesloten perspectief en Utrecht vanuit een minder gesloten perspectief in. In beide gemeenten werd door raadsleden en professionals genoemd dat verantwoording over het beleid nodig is om burgers gerust te stellen en context mee te geven. Hierbij speelden echter overwegingen, waardoor niet alles kan worden verantwoord en wordt verantwoord. Er wordt wel aangegeven dat door ervaring, afhankelijkheid, vertrouwen en de noodzaak van het beleid verantwoording nodig is, ondanks de overwegingen. Deze deelconclusie is getrokken op basis van de gesproken respondenten en deze percepties kunnen veranderen door de tijd en gebeurtenissen binnen de gemeente.

	Gemeente Amsterdam	Gemeente Utrecht
Uitgangspunt	Verantwoorden als het geen kwaad doet. 'Do not harm'.	Verantwoorden tenzij het niet kan.
Waarom wel	Het uitleggen van de complexiteit, het krijgen van vertrouwen, het achterhalen van de juiste informatie, afhankelijkheid van partijen, waardoor verantwoording nodig is	Afhankelijkheid van andere partijen, een transparante overheid willen zijn, burgers kunnen vertrouwen met de verantwoording, het kan geruststellend werken, de gemeenteraad moet kunnen beoordelen wat er wordt gedaan.
Waarom niet	Gevaar van verspreiding: 'Wat je voedt, dat groeit.' Potentieel is ontwrichtend: groepen in de samenleving kunnen elkaar wantrouwen.	Door te verantwoorden over cijfers, wordt daar teveel op gefocust, zonder duiding te geven aan de cijfers. Burgers kunnen angstig worden. Het is niet mogelijk om over resultaten te verantwoorden.

Tabel 11: Gemeente Amsterdam en Gemeente Utrecht over het dilemma van verantwoorden.

Hoofdstuk 6: Verantwoording en opbrengsten

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke manier de verantwoording in zijn werk ging tijdens het houden van de interviews. Daarmee wordt de empirische deelvraag beantwoord: Hoe wordt er verantwoording afgelegd? Deze manier waarop het gebeurt wordt verbonden met de opbrengsten die het volgens de respondenten oplevert. Zo wordt de vierde empirische deelvraag in dit hoofdstuk verbonden met de manier waarop verantwoording wordt afgelegd: Welke opbrengsten van verantwoording zijn er in de gemeente? Opnieuw is het hoofdstuk ingedeeld in de verschillende doelgroepen. De gemeente wordt hier niet apart besproken, omdat die de verantwoording afleggen en daarom terugkomt in de relatie met de andere doelgroepen.

6.1 Gemeenteraad

6.1.1 Amsterdam

De verantwoording die de gemeentelijke organisatie naar de gemeenteraad van Amsterdam aflegt was, tijdens het onderzoek, verticale formele verantwoording. Er werd ingestemd met de begroting die werd gepresenteerd aan de raad en de raad werd vervolgens op de hoogte gehouden door brieven en heeft de mogelijkheid hierover vragen te stellen in vergaderingen. Een deel van het radicaliseringsbeleid was geheim. Dat betekent dat burgers dat deel van het beleid niet te weten krijgen, maar de raad in het geheim werd ingelicht. Daarnaast werd niet op een informele manier gecommuniceerd met elkaar. In raadscommissievergaderingen had de raad de mogelijkheid om over het radicaliseringsbeleid vragen te stellen. Dit is een verticale en formele manier van het afleggen van verantwoording.

In 2017 tot de maand juli zijn er twee bijeenkomsten geweest over het radicaliseringsbeleid, waar de raad direct aan de gemeente vragen stelde over de verantwoording die door middel van documenten is afgelegd. De burgemeester van Amsterdam of een wethouder geeft in deze setting direct antwoord op de raadsleden. De reacties van raadsleden nam de gemeente mee in het opnieuw naar voren brengen van plannen. Hieraan was te zien dat er invloed kan worden uitgeoefend op het beleid door raadsleden. De democratisch gekozen vertegenwoordigers gingen over hoe het beleid moet worden uitgevoerd en houden dit in de gaten. Het democratisch perspectief kwam op deze manier naar voren. Wel werd door een raadslid aangegeven dat er niet kan worden verantwoord over resultaten van het radicaliseringsbeleid.

Dit wijst erop dat er een minder weloverwogen beoordeling over het beleid kan worden gemaakt en dat kan wijzen op vermindering van het democratisch perspectief.

6.1.2 Utrecht

In de gemeente Utrecht werd allereerst formele verantwoording afgelegd vanuit de gemeente naar de gemeenteraad. Deze verticale verantwoording vond plaats door het schrijven van documenten naar de raad. De aanpak van het radicaliseringsbeleid was gebaseerd op het actieplan ‘Utrecht zijn we samen’. Door middel van halfjaarlijkse brieven naar de gemeenteraad werd over de voortgang formeel verantwoord. Voor deze brief werd input gevraagd van de projecten en werkgroepen. Twee beleidsmedewerkers en twee raadsleden van de gemeente Utrecht gaven aan dat het lastig is om in de brieven over de aanpak te verantwoorden over uitkomsten van het beleid. Hierdoor zijn de democratische opbrengsten onder druk, waarbij gelegitimeerde actoren (gemeenteraad) geïnformeerd moet worden over de doelmatigheid van het beleid. Dit werd door de beleidsmedewerkers opgelost door de stappen in de aanpak zo goed mogelijk uit te leggen en de raadsleden en geïnteresseerden mee te nemen door het proces van het maken van beslissingen en ook toe te geven waar de verbeterpunten liggen.

“Ik vind dat ze vanuit de gemeente heel open zijn over dit vinden we nog moeilijk van dit weten we nog niet helemaal en hier zijn we nog mee aan het leren. Dan krijg je ook het gevoel van ik krijg het hele verhaal. (Raadslid, gemeente Utrecht).”

Door middel van de brief werd er voldaan aan de formele eisen van het afleggen van verantwoording. Wanneer deze brief naar de raad ging heeft de raad de mogelijkheid om hier vragen over te stellen en er invloed op uit te oefenen. De eerste en meest formele manier was om een tegenbegroting op het beleid in te dienen. Dit heeft het CDA over ‘Utrecht zijn we samen’ wel gedaan, alleen was hier niet voor gekozen door de coalitie. De tweede manier was om het te agenderen. Dit gebeurt door er aandacht aan te geven en zo te laten zien aan de gemeente wat er belangrijk is. Een voorbeeld hiervan is het organiseren van een expertmeeting of het berichten over het beleid in de media. Door op deze manier informatie van het publiek te vragen en het door te geven aan de gemeentelijke organisatie zijn er cybernetische opbrengsten. De gemeentelijke organisatie heeft hierna namelijk samen met de experts gewerkt aan een actieplan. De derde was door informele gesprekken met ambtenaren aan te gaan. Daarmee kan niet echt iets worden veranderd in het beleid, maar wel worden

besproken wat er onduidelijk is en beter moet worden verwoord. Dit is op dit beleid wel meer uitzonderlijk dan op ander beleid volgens een raadslid, omdat er altijd een bepaald soort spanning op het dossier zit. Toch is de houding tussen raad en ambtenaren volgens twee van de drie raadsleden redelijk informeel in vergelijking met andere steden en zorgt dat voor vertrouwen en dat er van elkaar kan worden geleerd. Deze verschillende mogelijkheden zorgen dat, ondanks dat verantwoording over resultaten moeilijk is, het democratisch perspectief werkt, waarbij gelegitimeerde actoren invloed op het beleid hebben en vooral dat het vertrouwen tussen de partijen toeneemt en er geleerd kan worden over het beleid.

6.2 Professionals en belanghebbenden

6.2.1 Amsterdam

Sleutelfiguren zijn de vrijwilligers die naast hun eigen werkzaamheden zich inzetten voor het radicaliseringsbeleid. In de gemeente Amsterdam werd door middel van het sleutelfigurentraject een sleutelfigurennetwerk opgebouwd. De gemeente benaderde daarvoor personen die regelmatig contact hebben met jongeren. Het doel van deze sleutelfiguren was het bereiken van kwetsbare jongeren in de samenleving. In het traject voorafgaand aan deelname in het sleutelfigurennetwerk, werden de personen die zich vrijwillig willen inzetten voor het project op de hoogte gebracht van het gehele beleid. In dit traject van vijf workshops werd in verschillende sessies het radicaliseringsbeleid van de gemeente Amsterdam uitgelegd. De gemeentelijke organisatie nam daarin de leiding en legt aan de hand van voorbeelden het beleid uit. De uitleg die wordt gegeven is openbaar voor iedereen. Op deze manier werd de formele horizontale verantwoording van brieven op een meer informele manier overgebracht. Het principe van geen kwaad doen werd hier aangehouden, er werd informatie gedeeld die nodig was, maar er werd op gelet dat het informatie is die geen kwaad kan doen. Zo werd er niet ingegaan op specifieke casussen.

Vervolgens gingen de vrijwilligers aan de slag als sleutelfiguur. Dit hield in de gemeente Amsterdam in dat ze projecten doen, waarin ze jongeren de ruimte gaven over radicalisering te praten en ze zo te helpen. Dit netwerk en de projecten kregen vorm in een maandelijkse bijeenkomst. Niet iedere sleutelfiguur was daarbij. Het was niet verplicht om daar bij te zijn. In de bijeenkomsten werd er een gezamenlijke agenda opgesteld met de activiteiten en doelen die ze willen behalen. Een voorbeeld hiervan is dat sleutelfiguren op scholen een aanspreekpunt werden voor leerlingen en docenten op scholen over het onderwerp radicalisering. Volgens een gesproken sleutelfiguur en beleidsmedewerker was in het gesprek

met sleutelfiguren de gemeente faciliterend. Zij leidden het netwerk en geven informatie aan de sleutelfiguren. Wanneer de gemeente Amsterdam niet een sleutelfigurenbijeenkomst organiseerde, kwam die er ook niet in die maand. Het was dus belangrijk dat de gemeentelijke organisatie het netwerk faciliteert, middelen beschikbaar stelde en de bijeenkomsten hield. Dit wijst op een afhankelijke relatie die de twee partijen van elkaar hebben. De gemeentelijke organisatie had het sleutelfigurennetwerk nodig om kwetsbare groepen jongeren te bereiken en het sleutelfigurennetwerk heeft de gemeente nodig voor financiële middelen en als facilitator. Het sleutelfigurennetwerk werkte samen op het beleid met scholen en politie om activiteiten te organiseren. Al deze partijen zijn nodig om het beleid op een goede manier aan te pakken.

Dit sleutelfiguren netwerk had niet als enige functie om de kwetsbare jongeren te bereiken. Er was een lerend aspect, waarbij sleutelfiguren het aangaven als er iets niet goed gaat in het beleid. Zo kwam de gesproken respondent erachter dat de gemeente nooit contact had gezocht met de school. Door middel van deze sleutelfiguur zijn ze dat contact gaan opbouwen. Dit is een voorbeeld dat laat zien dat de samenwerking met sleutelfiguren bijdraagt aan een lerende organisatie. Er werd namelijk zinvolle informatie gegeven door sleutelfiguren aan de gemeentelijke organisatie en daar werd op ingespeeld om het in het vervolg beter te doen.

6.2.2 Utrecht

Onder professionals van het radicaliseringsbeleid is de politie onderzocht. Bij de politie was er allereerst formele verantwoording. Dit gebeurde door middel van documenten die de politie ‘koud’ ontvangt. Deze term werd gebruikt voor documenten die over het beleid gaan en nog niet zijn vertaald naar de praktische uitvoering die voor de politie nodig is. Deze documenten over de aanpak van radicalisering werden door de politie zelf ‘warm’ overgedragen op collega’s voor wie het van belang is. Dit betekent dat de ontvangers van de documenten door middel van presentaties de belangrijkste aspecten uitlichten. Op die manier hoefde niet iedereen alles te lezen en worden de belangrijkste punten uit de documenten gehaald.

“Zo’n koud document werkt niet, want er zijn weinig diensten die dat echt lezen, maar zo’n PPP [Powerpoint presentatie] werkt wel en wat je dan krijgt, je krijgt een dialoog met elkaar, je krijgt een gesprek met elkaar waar ook emoties naar boven komen, maar ook praktische vragen. (Politie, gemeente Utrecht).”

De politie en de gemeentelijke organisatie van Utrecht gaven aan dat ze afhankelijk van elkaar zijn en dat dit leidt tot ander contact naast de ‘koude’ documenten. Door deze wederzijdse afhankelijkheid was er kort en snel contact, wat beide partijen als zeer belangrijk onderschrijven. Dit snelle en korte contact kon worden bestempeld als informeel en horizontaal. Zowel bij politie als sleutelfiguur werd genoemd dat het om de veiligheid gaat en daarom zeer belangrijk is. “Als er wat in de stad gebeurt, of bij ons gebeurt, dan weet [de beleidsadviseur] dat. Omdat [de beleidsadviseur] en ik hele korte lijntjes hebben. (Politie, gemeente Utrecht)”. Deze wederzijdse afhankelijkheid zorgde ervoor dat geen machtsconcentratie ontstaat. Daarnaast werd door de korte lijntjes veel gecommuniceerd over fouten in het beleid en verbetering daarvan. “Zonder de politie heeft de gemeente te weinig kennis en andersom werkt dat precies hetzelfde. (Politie, gemeente Utrecht).” In dit contact werd geen informatie achtergehouden, ook niet over privacy, omdat de gemeente en de politie elkaar nodig hebben. Behalve de wederzijdse afhankelijkheid draagt het belang van het beleid en de casussen bij aan het contact. De urgentie in het beleid zorgt voor meer informele en horizontale verantwoording over waar je mee bezig bent.

Een andere groep waarnaar de gemeente verantwoordt waren de sleutelfiguren. Deze sleutelfiguren hielden net als in gemeente Amsterdam contact met kwetsbare personen, die zouden kunnen radicaliseren of radicaliseren. Sleutelfiguren bestonden uit verschillende soorten professionals. Ook imams werden hierbij betrokken. Met deze groep werd op een informele manier contact onderhouden. Er waren afspraken eens in de 2 á 3 weken tussen de gemeentelijke organisatie en de sleutelfiguur, maar het contact kan oplopen naar 3 keer op een dag op het moment dat er iets aan de hand is met een casus. Dit netwerk werd beschreven als zeer goed op orde door de gesproken respondenten. Er was een groot besef dat het over veiligheid gaat van jongeren en van Nederland.

Belanghebbenden van dit beleid waren naast van besproken casussen. De casussen zijn mensen die in een traject zitten, omdat ze radicaliseren. Alle handelingen die de politie in dit traject deed, verantwoordden ze naar de personen die in het casuoverleg worden besproken. Aan deze personen werd in de gemeente Utrecht verteld over de aanpak en duidelijkheid geboden over de zaak waar de personen in zitten. Deze informele horizontale verantwoording zorgde volgens de politie dat het vertrouwen van de personen toeneemt. Zij weten beter waar zij of hun kinderen aan toe zijn.

6.3 Burgers volgens professionals, gemeenteraad en gemeentelijke organisatie

6.3.1 Amsterdam

De gemeente Amsterdam gaf burgers op meerdere manieren de mogelijkheid om verantwoording over het radicaliseringsbeleid te bekijken. Formele brieven die vanuit de gemeentelijke organisatie naar de gemeenteraad gaan werden openbaar gemaakt voor burgers. Raadscommissie vergaderingen werden opgenomen en openbaar gemaakt voor burgers. Daarnaast werden verslagen over dit beleid opgesteld en openbaar gemaakt. Op die manier werd horizontaal en formeel verantwoord in de gemeente Amsterdam.

Toch werd niet alles openbaar gemaakt naar burgers, omdat de verantwoording ook nadelige effecten kan hebben. In raadsvergaderingen kon over dit soort onderwerpen worden toegezegd de raad in vertrouwen toe te spreken over het onderwerp. Een voorbeeld is de online aanpak die eind van 2016 is gelanceerd in de gemeente Amsterdam. Over deze aanpak kwamen vragen in de vergadering raadscommissie, waarbij de burgemeester toezei om het in vertrouwen te bespreken in plaats van in de vergadering die voor iedereen is terug te zien.

“We zijn koploper in de online aanpak. Maar er kan nog heel veel winst geboekt worden. Er zijn dingen die ik u in vertrouwen kan toespreken. En dat kan ik hier dus ook toezeggen dat we het een keer doen. Maar sommige dingen verliezen hun effect onmiddellijk nadat ze in het openbaar zijn gezegd. (Burgemeester van Amsterdam, Vergadering Raadscommissie, 12 januari 2017)”

Niet alles was openbaar voor burgers. Volgens een gesproken respondent taste dit niet het vertrouwen aan van burgers in de gemeente. Ook leidde het er niet toe dat ze minder kunnen leren van wat er gebeurt, omdat er wel verantwoord werd. Door respondenten uit het sleutelfigurennetwerk en de gemeenteraad werd het dilemma tussen wel of niet verantwoord gedeeld, maar niet bevestigd dat het het vertrouwen niet aantast.

In Amsterdam werden de specifieke cijfers over het aantal geradicaliseerden niet bekend gemaakt. Dit om niet de aandacht te richten van burgers op de cijfers. “We willen de juiste boodschap naar buiten brengen en niet alleen negatieve uitingen.” (Beleidsmedewerker, gemeente Amsterdam). Echter werd in de vergadering van de raadscommissie wel gedeeld om hoeveel geradicaliseerde personen het gaat in de gemeente. In de gemeente Amsterdam werd ervan uitgegaan dat de media zorgt dat de verantwoording meer bij burgers landt. Door de

media werd volgens hen een helder beeld gegeven van wat er speelt aan burgers. En dat de aanpak op die manier openbaar was, in de media en op de website, leidde volgens de gemeentelijke organisatie ook tot vertrouwen van burgers.

Uit de media-analyse bleek dat, vanaf het moment dat er versterkingsgeld is gekomen voor het radicaliseringsbeleid (22 december 2016) er in het AD over het radicaliseringsbeleid van de gemeente Amsterdam er één keer over de input, twee keer over de throughput, één keer over de output en één keer over de outcome werd gesproken. Hier was dus inderdaad een evenredige verdeling van hoe er door de media verantwoording wordt doorgegeven aan burgers, waardoor burgers een evenwichtig beeld krijgen.

6.3.2 Utrecht

Elke brief die naar de raad ging in de gemeente Utrecht was openbaar voor het publiek en zo werd er op een horizontale formele manier verantwoord naar de omgeving. Dit gebeurde door de documenten op de website te zetten. Er werden vragen bij gesteld of dit echt de burgers bereikt in de gemeente Utrecht door vijf respondenten van beleidsmedewerkers, politie en raadsleden. Door deze manier van verantwoorden nam volgens deze respondenten het vertrouwen dan ook niet toe.

De media bereikte de burgers wel volgens vijf respondenten uit de gemeente Utrecht. Zij lezen de brieven wel en vertalen die naar de burgers. Twee van de drie gesproken raadsleden uit de gemeente Utrecht gaven aan dat ze actief media gebruiken om zaken te agenderen of om meer context te geven bij berichten van andere media. De media heeft echter het nadeel dat meteen verwezen wordt naar de cijfers die ze berichten over de hoeveelheid geradicaliseerden volgens de gesproken beleidsmedewerkers, waardoor de verdere aanpak wordt overgeslagen. Hierdoor ontstond een negatiever beeld over de aanpak van radicalisering in de gemeente Utrecht dan hoe het er voor staat als het in de context wordt geplaatst, volgens de gesproken respondenten. Deze beweringen werden overigens niet ondersteunt door de media analyse van het afgelopen jaar (vanaf 22 december 2016) in het AD, waar over de output en aantal geradicaliseerden in het geheel niet werd gesproken over de gemeente Utrecht. Deze media-analyse biedt natuurlijk geen inzicht in alle berichten die er zijn geweest, maar het laat wel zien dat in de gemeentelijke organisatie meer wordt aangetrokken van berichten over output. Een verklaring hiervoor kan zijn dat berichtgeving over de cijfers waar een oordeel aan werd gehangen oneerlijk voelt voor werknemers in de

gemeentelijke organisatie, omdat ze er met het beleid heel weinig invloed op hadden. De output kan niet worden verbonden met de throughput volgens de gesproken respondenten en als dat dan wel wordt gedaan voelt dat disproportioneel met de andere berichtgeving.

De verantwoording in de gemeente Utrecht gaat verder dan alleen de verplichte formele verantwoording. Er werd actief geprobeerd de belanghebbenden in het radicaliseringsbeleid te betrekken en een stem te geven, hier gaat het om familieleden van of burgers zelf die radicaliseren. Door alle politie en één beleidsmedewerker werd aangegeven van hoe groot belang het was om de stappen van het proces uit te leggen aan deze betrokkenen. Ze gaven hierbij ook aan dat vertrouwen in wat ze doen sterk toeneemt hierdoor. Deze informele horizontale verantwoording ging in veel mindere mate naar burgers die niet actief betrokken zijn in het radicaliseringsbeleid. Een verklaring hiervoor kan volgens raadsleden zijn dat burgers er niet altijd op zitten te wachten. Aan de andere kant gaven respondenten aan dat in dit beleid burgers wel willen weten wat de gemeente doet. Zij konden de volledige informatie dan vaak alleen krijgen door de formele brieven, die in een ingewikkeld te doorgronden systeem staan. Het vertrouwen ontstaat, als er niet alleen wordt verantwoord door documenten, maar doordat het netwerk op informele manier informatie met elkaar deelt. Naar burgers die niet op deze manier zijn betrokken in het netwerk wordt niet informeel verantwoord.

6.4 Deelconclusie

Gemeente Amsterdam	Gemeente Utrecht
<i>Gemeenteraad</i>	
<u>Formele verticale verantwoording.</u> Deze verantwoording leidt ertoe dat gelegitimeerde actoren beslissingen maken over het beleid en daardoor het democratisch perspectief. Aan dit perspectief kan niet volledig worden voldaan, omdat niet over resultaten kan worden verantwoord.	<u>Formele verticale verantwoording.</u> Deze verantwoording leidt ertoe dat gelegitimeerde actoren beslissingen maken over het beleid en daardoor het democratisch perspectief. Aan dit perspectief kan niet volledig worden voldaan, omdat niet over resultaten kan worden verantwoord. <u>Informele verticale verantwoording.</u> Deze verantwoording zorgt voor onderling vertrouwen tussen gemeenteraad en gemeente en dat er geleerd wordt over het beleid.
<i>Professionals</i>	
<u>Formele horizontale verantwoording</u> De gemeente heeft professionals nodig om het beleid uit	<u>Formele horizontale verantwoording</u> Deze verantwoording wordt door professionals omgezet

<p>te voeren en faciliteert daar voornamelijk in. Door deze afhankelijke relatie neemt het rechtstatelijke perspectief toe. Er kan namelijk geen machtsconcentratie ontstaan</p>	<p>in informele verantwoording, hierdoor wordt meer van het beleid geleerd door de professionals en neemt het cybernetisch perspectief toe. Ook is hier een afhankelijke relatie waardoor het rechtstatelijk perspectief toeneemt</p> <p><u>Informele horizontale verantwoording</u></p> <p>Als de zaak erom vraagt, dus als de urgentie hoog is, vindt er meer informele verantwoording plaats met professionals. Dit vergroot vertrouwen tussen deze partijen.</p>
<p><i>Burgers</i></p>	
<p><u>Formele horizontale verantwoording</u></p> <p>Burgers hebben de mogelijkheid de beleidsverslagen en brieven van de overheid in te zien. Volgens de gemeente draagt dit bij aan het vertrouwen van burgers.</p> <p><u>Informele horizontale verantwoording</u></p> <p>Naar personen die met het radicaliseren te maken krijgen, wordt op een informele manier uitgelegd wat de stappen zijn. Hierdoor wordt het vertrouwen vergroot.</p>	<p><u>Formele horizontale verantwoording</u></p> <p>Burgers hebben de mogelijkheid de beleidsverslagen en brieven van de overheid in te zien. Volgens de gemeente bereikt dit burgers niet, en draagt het niet bij aan het vertrouwen.</p> <p><u>Informele horizontale verantwoording</u></p> <p>De gemeente probeert burgers ook door netwerken op informele manieren te verantwoorden. Naar personen die met het radicaliseren te maken krijgen, wordt op een informele manier uitgelegd wat de stappen zijn. Hierdoor wordt het vertrouwen vergroot.</p>

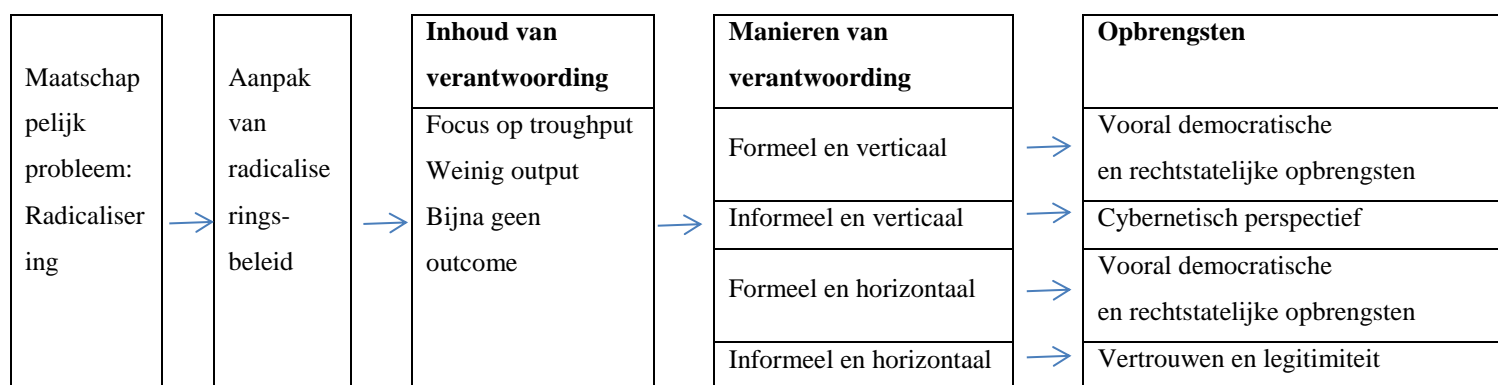
Tabel 12: Manieren en opbrengsten van verantwoording.

Hoofdstuk 7: Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt een koppeling gemaakt tussen de context, het theoretisch kader en de empirische bevindingen. Daarmee wordt een antwoord gegeven op de deelvragen en hoofdvraag: *Hoe draagt maatschappelijk verantwoorden over het lokale radicaliseringsbeleid van gemeenten bij aan opbrengsten van het radicaliseringsbeleid?*

Sinds 2015 wordt er vanuit de nationale overheid aan acht gemeenten versterkingsgeld gegeven om radicalisering aan te pakken (NCTV 2015). Hierdoor is het nodig om verantwoording af te leggen naar de gemeenteraad, belanghebbenden en burgers. In het radicaliseringsbeleid is verantwoording afleggen echter ingewikkeld, omdat erover communiceren invloed kan hebben op het beleid zelf (De Graaf & De Graaff, 2010). Het verantwoorden over radicalisering als probleem, kan zo het probleem versterken. Echter kan verantwoording op een bepaalde manier over radicalisering ook leiden tot opbrengsten. Dit onderzoek heeft bekeken op welke manier kan worden verantwoord in zo een ingewikkeld probleem en hoe moet worden verantwoord om opbrengsten te verkrijgen in het radicaliseringsbeleid. In onderstaande tabel is (ongenuanceerd) aangegeven hoe verantwoording bijdraagt tot bepaalde opbrengsten.

Verantwoording tussen de gemeente, gemeenteraad, belanghebbenden en burgers van die gemeente in het radicaliseringsbeleid.



De manier waarop de twee verschillende gemeenten met verantwoording omgaan wordt aan de hand van dit model uitgelegd. Vervolgens wordt ingegaan op de beperkingen van het

onderzoek. Waarna de empirische resultaten verbonden met de theorie. Als laatste worden in dit hoofdstuk aanbevelingen gegeven.

7.1 Verantwoording

In de acht onderzochte gemeenten wordt verantwoord over het radicaliseringsbeleid. Er wordt verantwoord over input, veelvuldig over throughput en er wordt geprobeerd over output en outcome te verantwoorden, maar er wordt aangegeven dat output en outcome moeilijk te relateren zijn aan de input en het daarom moeilijk is om daarover te verantwoorden. Hieruit blijkt dat in het radicaliseringsbeleid wordt verantwoord over het beleid, maar dat het te maken heeft met uitdagingen. Ondanks het ingewikkelde probleem is het mogelijk om te verantwoorden. Het hoeft gemeenten dus niet tegen te houden dat het ingewikkeld is, want het kan wel. Verantwoording in een ingewikkeld probleem gebeurt bij deze gemeenten door throughput uit te leggen en hierbij denkstappen te laten zien. Doordat bestuurders denkprocessen laten zien en duidelijk uitleggen, waarom stappen worden gezet, vertrouwen raadsleden en belanghebbenden het beleid. Ze missen de outcome van het beleid wel, maar begrijpen dat dit ingewikkeld is en soms niet eens mogelijk om over te verantwoorden.

Daarnaast is het voor de opbrengsten van belang op welke manier wordt verantwoord. In de eerste variatie, die is onderzocht, worden alle vier de onderzochte soorten van verantwoording in de gemeente gedaan. Het is dus mogelijk om op vier verschillende manieren te verantwoorden in één organisatie. In deze variatie is worden ook de vier verschillende opbrengsten gezien die verantwoording kan meebrengen. In de tweede variatie wordt niet iedere manier van verantwoording in de gemeente gedaan en is ook een verschil te zien in de opbrengsten. Zo kunnen conclusies getrokken worden over de manieren van verantwoorden en tot welke opbrengsten die leiden. Het model dat in deze scriptie wordt gebruikt om te kijken hoe verantwoording bijdraagt aan opbrengsten voor een bepaald beleid, werkt om te onderzoeken op welke manier verantwoording bijdraagt aan opbrengsten en kan in vervolgstudies worden gebruikt.

Het rechtsstatelijke en democratische perspectief wordt bereikt door formele verantwoording, horizontaal en verticaal. Door middel van openbare brieven naar de raad, kan het bestuur worden gecontroleerd door raad en burger. De raad heeft, als gekozen vertegenwoordiger, de mogelijkheid om budgetten goed te keuren of af te keuren en zaken te agenderen. Dit systeem zorgt ervoor dat het democratisch perspectief, waarbij gekozen vertegenwoordigers het beleid

beïnvloeden en controleren. Het democratisch perspectief wordt kleiner, doordat er niet over resultaten kan worden verantwoord en daardoor een minder weloverwogen oordeel door de gelegitimeerde actoren gemaakt kan worden, maar de respondenten uit de gemeenteraad uit beide gemeenten geven aan zich wel voldoende geïnformeerd te voelen om een oordeel te vormen. Volgens Koppenjan, Kars en van der Voort (2007) staat de verticale verantwoording onder druk doordat het samenwerken van vele partijen leidt tot meer horizontale manieren van sturen. Dit kan er, volgens hen, voor zorgen dat andere actoren dan de gelegitimeerde actoren beslissen over het beleid. Het democratisch perspectief leidt hier in het radicaliseringsbeleid niet onder, omdat in beide gemeenten de verantwoording voor een groot deel uit formele verticale verantwoording blijft bestaan. De rechtstatelijke opbrengsten worden in dit probleem zelfs vergroot door de vele verschillende partijen die elkaar echt nodig hebben om iets van het beleid te maken, waardoor machtsconcentratie niet kan ontstaan. Wederzijdse afhankelijkheid in ongetemde problemen leidt ertoe dat verantwoorden lastig kan zijn, omdat niet duidelijk is wie er moet verantwoorden. In het radicaliseringsbeleid speelt dit minder, omdat er duidelijkheid bestond over de gemeente als faciliterend in het beleid. Het leidt echter ook tot rechtsstatelijke opbrengsten, waarbij partijen elkaar beïnvloeden en nodig hebben, omdat iedereen een ander deel van de expertise bezit.

Het cybernetisch perspectief, waarbij wordt geleerd van fouten, heeft naast formele verticale verantwoording ook informele verticale verantwoording en horizontale verantwoording nodig om te ontstaan. Voor cybernetisch perspectief is het van belang dat er op een makkelijke manier met elkaar kan worden verantwoord. Zelfs over dingen die niet goed gaan. Dit kan op een formele manier, maar vooral bij specifieke gevallen wordt er geleerd door informeel, kort contact en zo problemen op te lossen.

Informele verticale verantwoording komt in variatie 1 voor. Daar wordt door respondenten gesproken over onderling vertrouwen. Deze vorm van verantwoording leidt tot vertrouwen tussen de gemeenteraad en gemeentelijke organisatie. Voor vertrouwen uit de stad is meer nodig dan verantwoording door middel van documenten en dus formele horizontale verantwoording. Eén van de zeven gesproken medewerkers in de gemeente vond dat het vertrouwen van burgers al toenam door geschreven documenten, de anderen betwijfelden of die documenten bij de burgers terecht komen. Voor vertrouwen en legitimiteit is informele horizontale verantwoording nodig. Transparantie van stukken staat niet gelijk aan horizontale verantwoording en leidt daardoor niet direct tot vertrouwen. Natuurlijk zou het gebrek aan

deze formele verantwoording leiden tot gebrek aan vertrouwen, maar het stimuleert het vertrouwen niet zoals informele horizontale verantwoording doet. De manier van verantwoording die in beide varianten het minst wordt gebruikt is horizontale informele verantwoording. Verantwoording dat leidt tot vertrouwen ontstaat door met de burgers te praten, bondgenotenoverleg, bewonersbijeenkomsten, werkgroepen, oftewel het bouwen aan een netwerk met burgers. Hier zijn ze in beide variaties mee bezig, maar in kleine mate bij burgers die niet met radicalisering te maken hebben, terwijl het belangrijk kan zijn voor het wegnemen van angst, toenemen van vertrouwen en het laten leveren van de juiste informatie. Vooral het vergroten van het vertrouwen is van belang voor het radicaliseringsbeleid, omdat een gebrek aan vertrouwen een factor is die kan leiden tot radicalisering (Tillie & Slootman, 2006). Hiervoor is informele horizontale verantwoording nodig en dat is meer dan het op papier zetten van wat er wordt gedaan. Het papier moet worden vertaald naar de burgers.

7.2 Discussie

In deze paragraaf worden de conclusies verbonden aan de methodologie en daarmee wordt er kritisch gereflecteerd op die conclusies.

Respondenten

In de gemeente Amsterdam zijn minder interviews gehouden dan in de gemeente Utrecht. In de gemeente Amsterdam berusten de beweringen op minder data, waardoor een krappere beeld is ontstaan van het radicaliseringsbeleid in de gemeente. Dit is deels ondervangen door voor de gemeente Amsterdam twee raadsvergaderingen te kijken waarin de burgemeester van Amsterdam vragen van raadsleden beantwoord. Door deze video's is extra inzicht gekregen in de manier waarop verantwoording wordt afgelegd binnen de gemeenteraad. Het nadeel van deze video's is dat er in deze video niet wordt ingegaan op alle vragen en er daardoor ook minder zicht is geweest op het informele verantwoorden van de gemeente Amsterdam. Hierdoor kan het beeld dat in Amsterdam minder formeel verantwoord wordt in het echt meer genuanceerd zijn. De gemeente Amsterdam is daarnaast na het empirisch onderzoek veel in de media geweest, omdat een ambtenaar op het radicaliseringsbeleid is ontslagen door fraude en omdat sleutelfiguren radicalisering predikten. Op de achtergrond van dit onderzoek was er in de gemeente Amsterdam, volgens berichten in de media, een gesloten werkcultuur. Dit kan invloed hebben gehad op de zoektocht naar respondenten in de gemeente Amsterdam, waardoor een minder intensief beeld is ontstaan vanuit de interviews in gemeente Amsterdam ten opzichte van gemeente Utrecht.

Concepten

In het onderzoek is gewerkt met voorop vastgestelde concepten. Hierdoor zijn de opbrengsten van verantwoordden in vier vooropgestelde categorieën gevallen. Dit kan ertoe leiden dat andere opbrengsten niet zijn meegenomen. Dit is ondervangen door open vragen te stellen: ‘Waarom is het belangrijk dat er wordt verantwoord?’ Daarnaast zijn de gevonden opbrengsten, zelf geziene opbrengsten van de respondenten en kunnen daarom afwijken van de opbrengsten in de werkelijkheid. Echter als opbrengsten door de verschillende partijen rondom een probleem ervaren worden, kan dit ook worden beschouwd als werkelijke opbrengsten.

Gekozen cases

De acht gemeenten waar een documentenanalyse voor is gedaan, zijn gemeenten die extra versterkingsgelden hebben gekregen vanuit de NCTV voor een radicaliseringsbeleid. Dit zijn diverse gemeenten, alleen hebben ze wel allemaal te maken met een problematiek van radicalisering en hebben ze door het versterkingsgeld de plicht om te verantwoorden. Gemeenten die minder met radicalisering te maken hebben en geen versterkingsgelden krijgen, zullen anders met een radicaliseringsbeleid omgaan. De gemeenten Utrecht en Amsterdam, waarbij de interviews zijn gehouden, zijn gekozen op basis van toegang, doordat het een ingewikkeld onderwerp is. Utrecht en Amsterdam zijn grote gemeenten. Bevindingen kunnen anders zijn voor kleinere gemeenten. De interviews waren semi-gestructureerde interviews. Dit betekent dat er wel over dezelfde onderwerpen is gepraat, maar niet precies hetzelfde is gevraagd aan mensen. Dat betekent dat de betrouwbaarheid omlaag gaat. Wel zijn de interviews volledig getranscribeerd, zodat ze totaal kunnen worden nagelezen. Daarnaast is ondersteuning van documenten gebruikt, waardoor data-triangulatie bestaat en de conclusies worden ondersteunt.

7.3 Verbinding met theorie

Radicalisering is in het theoretisch kader bestempeld als een ongetemd probleem, waarbij het probleem niet eenduidig is en de oplossingsrichting niet bekend is, omdat input en output niet met elkaar te relateren zijn en waarbij er meerdere actoren zijn die van elkaar afhankelijk zijn. Daarnaast werd in het theoretisch kader gesteld dat huidige verantwoordingsmechanismen niet werken in een ongetemd probleem (Head & Alford, 2015 & Weber en Khademian, 2008), omdat er te veel partijen zijn (Papadopolus, 2003), problemen niet worden aangepakt

(Vieider, 2014) of er te weinig focus is op het afleggen van verantwoording (Papadopolus, 2003). In het radicaliseringsbeleid is het probleem echter te belangrijk om niet aan te pakken en blijkt er veel focus op de verantwoording te zijn. Het gevoel dat er iets gedaan moet worden, blijkt uit de interviews met respondenten. En bij het radicaliseringsbeleid is het ondanks de hoeveelheid partijen duidelijk dat de gemeentelijke organisatie verantwoordelijk is voor verantwoording naar gemeenteraad, professionals en burgers. In het beleid is er sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen verschillende spelers om het beleid aan te pakken, maar in deze wederzijdse afhankelijkheid neemt de gemeentelijke organisatie de leiding. Dit zorgt ervoor dat het afleggen van verantwoording bij een duidelijke partij ligt en daardoor ook wordt gedaan.

Alhoewel de literatuur zegt dat de huidige verantwoordingsmechanismen niet werken voor ongetemde problemen, blijkt het in radicalisering wel mogelijk. In de documenten is weliswaar te zien dat het niet altijd werkt om input, throughput te relateren aan output en outcome, maar dit betekent niet dat het mechanisme van verantwoording niet werkt. Wanneer er wordt verantwoord over throughput en hierin uitleg wordt gegeven van keuzes die worden gemaakt, genoeg urgentiebesef is om het aan te pakken, er een wederzijdse afhankelijkheid is en er goed wordt nagedacht over performativiteit, is het mogelijk om te verantwoorden in een ongetemd probleem en opbrengsten te verkrijgen.

Door het afleggen van verantwoording kunnen gemeentelijke organisaties daarnaast inzicht bieden in wat het probleem voor hen inhoudt en door middel van het weergeven van processen uitleg geven aan de acties die ze daarop nemen. Uit de empirie blijkt dat gemeenten dat ook daadwerkelijk doen. Zo wordt het probleem inzichtelijker en duidelijker, waardoor er een concrete aanpak kan ontstaan. Het afleggen van verantwoording is ingewikkeld in een ongetemd probleem, maar door de verantwoording af te leggen, kunnen de vele spelers het probleem beter aanpakken en kan het zelfs voor opbrengsten zorgen.

Verskillende manieren van verantwoording (Bovens, 2005) zorgen voor verschillende uitkomsten. Zo kan er worden ingespeeld op wat belangrijk is voor een bepaald beleid. Moore (2000) beschreef dat een publieke organisatie, legitimiteit en capaciteit moet hebben en daarnaast waarde moet toevoegen voor de maatschappij. Dit onderzoek laat zien dat het zorgen voor legitimiteit voor de publieke organisatie door middel van het afleggen van verantwoording in zichzelf kan zorgen voor opbrengsten voor de maatschappij. Het afleggen

van verantwoording is niet alleen van belang voor de publieke organisatie, maar ook voor het beleid zelf. Verantwoording afleggen is op die manier een ontzettend belangrijk onderdeel van een publieke organisatie. Dat belang wordt versterkt door de gevoeligheid van het beleid. De Graaf en de Graaff (2010) stelden dat vertrouwen kan afnemen door verantwoording van een overheid en dat het radicalisering in de hand kan werken. Maar zonder verantwoording van de overheid neemt het vertrouwen af en moet worden opgepast dat radicalisering niet in de hand wordt gewerkt. In het radicaliseringsbeleid moet worden verantwoord op een bewuste manier, om het beleid zelf te helpen.

7.4 Aanbevelingen

De eerste aanbeveling die is mee te nemen uit deze conclusie is dat er in ingewikkelde problemen verantwoord kan worden. Om dit te kunnen doen, moet worden gelet op vier elementen. Ten eerste is het van belang dat er volledige verantwoording plaatsvindt over de troughput van het beleid. Hier moet uitleg worden gegeven van keuzes die worden gemaakt en worden aangegeven waar nog punten zijn voor verbetering. Dit zorgt voor vertrouwen van de ontvangers van verantwoording. Als tweede moet er een urgentiebesef worden gecreëerd, waarin het voor alle groepen duidelijk is dat er in ieder geval iets moet gebeuren. Ten derde werkt het als er een duidelijke partij is, die wordt aangewezen om de verantwoording af te leggen naar belanghebbenden en burgers. En als vierde moet er worden nagedacht over de manier waarop de verantwoording moet gaan, wat er wel en niet wordt gedeeld. Deze gedachtegang of principes over het geheim houden van bepaalde soorten beleid en de redenen erachter op papier zetten zorgt voor begrip van de verschillende partijen.

De tweede aanbeveling van dit onderzoek is dat er voorzichtig moet worden omgegaan met horizontale informele verantwoording, maar het wel in grotere mate kan worden gebruikt door gemeenten. Niet iedere burger zit op horizontale informele verantwoording te wachten en het kan leiden tot onrust en polarisatie. Als het echter op een goede manier wordt gebracht, door nuance over het beleid te geven en duidelijk uit te leggen wat er gebeurd en wat de denkstappen zijn, leidt dit tot vertrouwen, minder onrust, leren van de gemeente en een groter netwerk dat signalen oppikt tegen radicalisering. Naast deze horizontale informele verantwoording is het van belang dat verticale informele verantwoording plaatsvindt voor het cybernetisch perspectief, gemengd met informele en formele verticale verantwoording, die de basis zijn voor werkende verantwoording en ook bijdragen aan het democratisch en rechtsstatelijk perspectief.

7.5 Vervolgonderzoek

Op basis van de conclusie en discussie ontstaan nieuwe vragen die kunnen worden onderzocht. Drie zijn het meest relevant.

Radicalisering is een ingewikkeld probleem in het veiligheidsdomein. In deze scriptie is beargumenteerd dat een ongetemd probleem in het veiligheidsdomein verschilt van andere domeinen, namelijk een hogere performativiteit en een urgentiebesef. Dat zijn aspecten waardoor ook verantwoording wordt afgelegd. Vervolgonderzoek zou kunnen kijken naar de manier waarop dit in zijn werk gaat in een publiek probleem dat niet in het veiligheidsdomein zit en of dezelfde benodigdheden nodig zijn om te verantwoorden en opbrengsten te krijgen.

Uit het onderzoek blijkt dat horizontale informele verantwoording meer leidt tot vertrouwen van burgers in het beleid dan andere vormen van verantwoording. Nieuw onderzoek naar verantwoording zou deze relatie verder kunnen uitdiepen en zou kunnen uitzoeken hoe groot het verband is tussen vertrouwen en informele horizontale verantwoording en hoe dat gebruikt kan worden door gemeenten.

Dit onderzoek heeft gefocust op de positieve kanten van verantwoording. De negatieve kant, waarbij het praten over het beleid, leidt tot versterking van het probleem is in dit onderzoek niet empirisch bekeken. Het zou erg interessant zijn om beide kanten van dit dilemma duidelijker naast elkaar te leggen, zodat een nog explicieter advies kan ontstaan naar afleggers van verantwoording.

Bibliografie

- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Institution Press.
- Blind, P. K. (2007, June). Building trust in government in the twenty-first century: Review of literature and emerging issues. In *7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government* (pp. 26-29). Vienna: UNDESA.
- Boutin, B., Chauzal, G., Dorsey, J., Jegerings, M., Paulussen, C., Pohl, J., . . . Zavagli, S. (2016). *The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union. Profiles, threats and policies*.
- Bovens, M. A. P., & t Hart, P. (2005). Publieke verantwoording: Zegen en vloek.
- Bovens, M. (2005). The concept of public accountability. *The Oxford handbook of public management*, 182.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Day, P., & Klein, R. 1987. *Accountabilities: Five Public Services*, London: Tavistock.
- Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy, *Organization Studies*, 7(2), pp. 191-207
- Dubnick, M., & Frederickson, H. G. (2011). Public accountability: Performance measurement, the extended state, and the search for trust.
- Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of the mechanisms. *Public Performance & Management Review*, 28(3), 376-417.
- Gilley, B. (2006). The meaning and measure of state legitimacy: Results for 72 countries. *European Journal of Political Research*, 45(3), 499-525.
- Graaff, B. de., Poot, C. de., & Kleemans, E. (2009). Radicalisering en radicale groepen in vogelvlucht. *Tijdschrift voor criminologie*, 51(4), 331.
- Graaf, B. A. de, & Eijkman, Q. (2011). Terrorismebestrijding en securitisering. *Justitiele Verkenningen*, 37(8), 33
- Graaf, B. de., & Graaff, B. de. (2010). Bringing politics back in: the introduction of the 'performative power' of counterterrorism. *Critical Studies on Terrorism*, 3(2), 261-275.
- Groen, J. & Gualthérie Van Weezel, T. (31 augustus 2017). Amsterdam ontslaat radicaliseringsambtenaar Saadia A.-T. en bevestigt 'gesloten cultuur' op afdeling. *De Volkskrant*. Geraadpleegd op 28 december 2017, van <https://www.volkskrant.nl/binnenland/amsterdam-ontslaat-radicaliseringsambtenaar-saadia-a-t-en-bevestigt-gesloten-cultuur-op-afdeling~a4514237/>

- Ham, van. T., Scholten, L. & Wijk, van. A. (2016). Radicalisering in de gemeente Arnhem. Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren. Arnhem: Bekereeks.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). *Ongetemd problemen: Implications for public policy and management. Administration & Society, 47(6), 711-739.*
- Head, B. W. (2008). *Ongetemd problemen in public policy. Public Policy, 3(2), 101.*
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration, 69(1), 3-19.*
- Koppenjan, J., Kars, M., & van der Voort, H. (2007). Verticale politiek in horizontale netwerken. *Beleid & maatschappij, 1-21.*
- Lægreid, P. (2014). *Accountability and new public management* (pp. 324-338). Oxford: Oxford University Press.
- Mann, L., Doosje, B., Konijn, E., Nickolson, L., Moore, U., & Ruigrok, N. (2015). Weerbaarheid tegen radicalisering en extremisme: Welke factoren bepalen of iemand weerbaar is tegen extremistische invloeden en zijn deze factoren meetbaar? *Magazine Nationale Veiligheid en Crisisbeheersing, 13(4), 24-25.*
- Michels, A., & Meijer, A. (2008). Safeguarding public accountability in horizontal government. *Public Management Review, 10(2), 165-173.*
- Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 29(suppl 1), 183-208.*
- Moore, M. (2013). *Recognizing public value.* Cambridge Mass: Harvard University Press.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2016). *Nationale contraterrorismestrategie 2016-2020.*
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (2015). Handreiking aanpak van radicalisering en terrorismebestrijding op lokaal niveau.
- Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid. (2015). *Meest betrokken gemeenten ontvangen versterkingsgelden voor de aanpak van Jihadisme.*
<https://www.nctv.nl/actueel/nieuws/2015/Meestbetrokkengemeentenontvangenversterkingsgeldenvoordeaanpakvanjihadisme.aspx>
- Neumann, P. R. (2013). The trouble with radicalization. *International Affairs, 89(4), 873-893.*
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Bos, A. & Klem, W. (2016). Gericht, gedragen en geborgd interventievermogen? Evaluatie van de nationale contraterrorisme-strategie 2011-2015. Evaluatierapport. Utrecht: USBO advies

- Papadopoulos, Y. (2003). Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, 42(4), 473-501.
- Pels, T., & de Ruyter, D. (2011). De relatie tussen opvoeding, socialisatie, ontwikkeling en radicalisering: overzicht van en hiaten in de beschikbare kennis. *Pedagogiek*, 31(2), 117-133.
- Pisoiu, D. (2013). Coming to believe “truths” about Islamist radicalization in Europe. *Terrorism and Political Violence*, 25(2), 246-263.
- Pollitt, C., & Hupe, P. (2011). Talking about government: The role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641-658.
- Roberts, N. C. (2002). Keeping public officials accountable through dialogue: Resolving the accountability paradox. *Public Administration Review*, 62(6), 658-669.
- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International review of administrative sciences*, 66(1), 21-44.
- Sanderson, I. (2001). Performance management, evaluation and learning in ‘modern’ local government. *Public administration*, 79(2), 297-313.
- Sedgwick, M. (2010). The concept of radicalization as a source of confusion. *Terrorism and Political Violence*, 22(4), 479-494.
- Schillemans, T. (2015). Managing public accountability: How public managers manage public accountability. *International journal of public administration*, 38(6), 433-441.
- Slootman, M., & Tillie, J. (2006). Processen van radicalisering. *Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*, 136.
- Ter Horst, G. (2008). *Publiek verantwoorden: Handreikingen voor openheid in goed bestuur*.
- Thiel, S. van. (2015). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding* (3^e herziende druk). Bussum: Coutinho
- Verbeek, L. (2015, 23 november). Gemeenten afwachtend met aanpak radicalisering. In: Schuurman, R. *Forum*. Almere: Omroep Flevoland.
- Vieider, F. M. (2011). Separating real incentives and accountability. *Experimental Economics*, 14(4), 507-518.
- VNG (2015). De rol van gemeenten in de aanpak van radicalisering.
- VNG (2017). *Aanpak radicalisering*. Geraadpleegd op 28 april, 2017, <https://vng.nl/onderwerpenindex/veiligheid/aanpak-radicalisering>

- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). *Ongetemd problemen*, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings. *Public administration review*, 68(2), 334-349.
- Wet openbaarheid van bestuur. (1991, 31 oktober). Geraadpleegd op 16 september 2017, van <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/2016-10-01>
- Wikström, P. O. H., & Bouhana, N. (2017). Analyzing Radicalization and Terrorism. *The Handbook of the Criminology of Terrorism*, 175-186.
- Willems, T., & Dooren, W. van. (2012). Coming to terms with accountability: Combining multiple forums and functions. *Public Management Review*, 14(7), 1011-1036.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewvragen

1. Legt de gemeente verantwoording af over het radicaliseringsbeleid?
2. Op welke manier/Hoe legt de gemeente verantwoording af?
 - a. Is dat in samenwerking? Wie zijn er bij betrokken? Hoe is communicatie tussen raad en bestuur?
 - b. Aan wie wordt de verantwoording afgelegd? Altijd naar de raad in geheel?
 - c. Is dat in een formele setting?
 - d. Is dat openbaar?
3. Hoe moet de gemeente formeel verantwoording afleggen?
 - a. Wordt alles alleen volgens die verplichtingen gedaan?
4. Waarover legt de gemeente verantwoording af?
 - a. Wordt er verantwoord over de financiering die er in gaat.
 - b. Worden processen van het radicaliseringsbeleid verantwoord?
 - c. Wordt er geëvalueerd op het beleid? Wordt er verantwoord over resultaten van beleid?
 - d. Hoe wordt er geëvalueerd?
 - e. Waar wordt niet over verantwoord in de gemeente?
5. Waarom legt de gemeente verantwoording af?/Waarom vindt u het belangrijk dat het gebeurt?
 - a. Worden daar afwegingen in gemaakt? Spelen daar dilemma's bij? Vindt u dat het in dit beleid ingewikkeld is om verantwoording af te leggen?
6. Laat het afleggen van verantwoording over radicaliseringsbeleid verbeterpunten in dat beleid zien?
7. Zorgt de afgelegde verantwoording voor veranderingen binnen de gemeente?
8. Worden die lessen die in de gemeente worden gebruikt ook verder verspreid? Op welke manier?
9. Prikkelde deze manier van verantwoording afleggen tot reflecteren op het radicaliseringsbeleid?
10. Vindt u de manier waarop verantwoording wordt afgelegd legitiem
11. Heeft u het gevoel dat burgers willen dat hierover wordt verantwoord?
12. Heeft u het gevoel dat burgers de gemeente vertrouwen door de manier van verantwoorden en delen van informatie?

13. Krijgt u genoeg informatie om een oordeel te vormen over hoe het beleid gaat?
14. Heeft u de mogelijkheid invloed uit te oefenen op het beleid?
15. Wordt het beleid door meerdere personen bekeken, gewijzigd en uitgevoerd? Is het mogelijk dat er machtsconcentratie ontstaat?

Bijlage 2: Codeboom

Achtergrond

- Wetenschappelijk onderzoek
- Recente ontwikkelingen in Nederland of buitenland.
- Uitgangspunten van de gemeente

Input

- Weergave van de hoeveelheid geld in het beleid of een project wordt gestopt.
 - Budgetten

Throughput

- Antwoord op de vraag: hoe pakken we het aan?
 - Processen van het aanpakken
 - Aandachtspunten
 - Projecten

Output

- Cijfers: uitkomsten van het beleid
 - Aantal geradicaliseerden, aantal uitreizigers, aantal ronselaars
 - Aantal projecten, aantal opgeleide mensen, aantal trainingen

Outcome

- Antwoord op hoe het beleid het doet: resultaten.
 - Positieve verandering/blijkt niet te werken/radicalisering neemt af/inclusiviteit neemt toe/het wordt gewaardeerd

Rechtsstatelijk

- Invloed van anderen op het beleid.
- Geen mogelijkheid tot machtsconcentratie.

Democratisch

- Gekozen vertegenwoordigers maken beslissingen over beleid.
- Er zijn zichtbare, voelbare en krachtige verantwoordingsfora.

Cybernetisch

- Er wordt geleerd.
 - Zinvolle informatie.
 - Reflectie op het beleid.
 - Verspreiding van lessen.

Legitimiteit

- Vertrouwen in wat er wordt gedaan.
- Beleid wordt uitgelegd en gerechtvaardigd naar raad, burgers en belanghebbenden.

Horizontale verantwoording

- Naar burgers en belanghebbenden.

Verticale verantwoording

- Naar de gemeenteraad.

Formele verantwoording

- Verantwoording op gestructureerde manieren.
 - Officiële brieven naar de raad en openbaar.
 - Officiële vergaderingen met de gemeenteraad.

Informele verantwoording

- Verantwoording door niet gestructureerd contact.
 - Door gesprekken en dialoog.

Bijlage 3: Bibliografie documentenanalyse

- Aartsen, van. J. J., Bertram, A.W. H. (2014). *Hoofdlijnenbrief preventie polarisatie, radicalisering en jihadisme 2015-2019*. Brief aan de gemeenteraad. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Aartsen, van. J. J., Bertram, A.W. H. (2014). *Voortgangsbrief uitvoerend programma aanpak polarisatie, radicalisering en jihadisme 2015-2018*. Brief aan de voorzitter van Commissie Bestuur. Den Haag: Gemeente Den Haag.
- Aptroot, Vugs, & Leewen, van. (2015). *Stand van zaken – Islamitische radicalisering en uitreizigers naar Syrië/Irak*. Brief aan de leden van de gemeenteraad. Zoetermeer: Gemeente Zoetermeer.
- Aptroot, Vugs, & Leewen, van. (December 2016). *Aanpak radicalisering – stand van zaken*. Brief aan de leden van de gemeenteraad. Zoetermeer: Gemeente Zoetermeer.
- Aptroot, Vugs, & Leewen, van. (Juni 2016). *Aanpak radicalisering – stand van zaken*. Brief aan de leden van de gemeenteraad. Zoetermeer: Gemeente Zoetermeer.
- Aptroot. (2015). *Islamitische radicalisering en uitreizigers naar Syrië/Irak*. Brief aan de leden van de gemeenteraad. Zoetermeer: Gemeente Zoetermeer.
- Gemeente Amsterdam (2016). *Jaarrapportage aanpak radicalisering en polarisatie*. Rapportage. Amsterdam: Auteur.
- Gemeente Amsterdam (2016). *Online aanpak radicalisering en polarisatie*. Rapportage. Amsterdam: Auteur.
- Gemeente Amsterdam (2016). *Voortgangsrapportage aanpak radicalisering en polarisatie*. Rapportage. Amsterdam: Auteur.
- Gemeente Arnhem (2016). *Uitvoeringsplan aanpak radicalisering Arnhem 2016*. Rapportage. Arnhem: Auteur.
- Gemeente Arnhem (z.d.). *MJPB 2017-2020*. Begroting. Arnhem: Auteur.
- Gemeente Rotterdam. (2015). *Programma 'Rotterdamse aanpak radicalisering 2015-2018'*. Rapportage. Rotterdam: Auteur.
- Gemeente Utrecht. (2015). *Actieplan Utrecht zijn we samen*. Rapportage. Utrecht: Auteur.
- Ham, van. T., Scholten, S., & Wijk, van. A. (2016). *Tussennotitie radicalisering Arnhem*. Onderzoek. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Hertog, A. Ph. (2015). *Update 6 inzake radicalisering*. Brief aan de leden van de commissie ABM. Huizen: Gemeente Huizen.

- Hertog, A. Ph. (2016). *Update 7 inzake radicalisering*. Brief aan de leden van de commissie ABM. Huizen: Gemeente Huizen.
- Kok, M. (2015). *Stand van zaken aanpak en preventie radicalisering*. Brief met kenmerk 15.500981. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Laan, van der. E.E., & Gils, van. A.H.P. (2015). *Aanscherping aanpak radicalisering*. Brief naar de leden van de raadscommissie algemene zaken. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Pehlivan, A. (2016). *Voortgang Utrecht zijn we samen (UZWS)*. Brief met kenmerk 16.508529. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Verkerk, G. A. A., & Andriessen, T.W. (2015). *Aanpak polarisatie en radicalisering*. Brief. Delft: Gemeente Delft.
- Verkerk, G. A. A., & Andriessen, T.W. (2015). *Visie polarisatie en radicalisering*. Uitvoeringsprogramma. Delft: Gemeente Delft.
- Verkerk, G. A. A., & Andriessen, T.W. (2016). *Tussentijdse informatie voortgang uitvoeringsprogramma gewelddadig jihadisme 2015-2019*. Brief. Delft: Gemeente Delft.

Bijlage 4: Documentanalyse per gemeente

Documentanalyse	Documenten
Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> - Jaarrapportage aanpak radicalisering en polarisatie 2016 - Online aanpak radicalisering en polarisatie 2015 - Voortgangsrapportage aanpak radicalisering en polarisatie eerste helft 2016 - Infographic aanpak radicalisering - Brief aanpak terreur en aanpak radicalisering 2016
Arnhem	<ul style="list-style-type: none"> - Bureau Beke heeft een onderzoek verricht – radicalisering in de gemeente Arnhem. Het is een onderzoek met aanbevelingen voor de aanpak, maar niet hoe de gemeente het aanpakt. Het onderzoek is wel openbaar 2016 - Uitvoeringsplan aanpak radicalisering Arnhem 2016 - Tussennotitie radicalisering Arnhem 2015 - Kadernota veiligheid 2013 – 2016 Arnhem veiliger - Begroting 2017 – 2020 - Begroting 2013 – 2016
Delft	<ul style="list-style-type: none"> - Brief en document aan de raad 2015 - Voortgang uitvoeringsprogramma 2015 – 2019 - Aanpak polarisatie en radicalisering 2015
Den Haag	<ul style="list-style-type: none"> - Voortgangsbericht uitvoeringsprogramma aanpak polarisatie, radicalisering en jihadisme 2015-2018. (2016) - Schema Haagse aanpak 2016 - Hoofdpijnenbrief preventie polarisatie, radicalisering en jihadisme 2015-2019
Huizen	<ul style="list-style-type: none"> - Update 7 memo gemeenteraad 12 januari 2016 - Update 6 memo gemeenteraad 10 september 2015 - Update 5 mededeling commissie abm 11 juni 2015 - Update 4 inzake radicalisering notulen raadscommissie 9 april 2015
Rotterdam	<ul style="list-style-type: none"> - Programma-radicalisering-2015-2018 - Factsheet meld en adviespunt radicalisering
Utrecht	<ul style="list-style-type: none"> - Actieplan utrecht zijn we samen

	<ul style="list-style-type: none">- Commissiebrief Utrecht voortgang Utrecht zijn we samen- Commissiebrief Stand van zaken en Aanpak
Zoetermeer	<ul style="list-style-type: none">- Memo december 2016- Memo juni 2016- Memo december 2015- Memo april 2015

* Documenten zijn gezocht op 3 april 2017

Tabel 13: documenten per gemeente