



VERANTWOORDEN MET UITDAGINGEN

Een kwalitatief onderzoek naar publieke verantwoording over de lokale aanpak van ondermijning

Universiteit Utrecht
Master Bestuur en Beleid
Willem Uffen



Universiteit Utrecht

**Auteur**

Willem Uffen (5498619)

Begeleiding

Dr. Ank Michels (scriptiebegeleider en eerste lezer)

Dr. Rianne Dekker (tweede lezer)

Studie

Master Bestuur en beleid

Opleidingsinstituut

Universiteit Utrecht

Voorwoord

In 2019 heb ik een jaar lang twee dagen per week gewerkt als ondersteuning voor een fractie in de gemeenteraad van Utrecht. Hier was ik een keer aanwezig bij een informeel overleg tussen verschillende raadsleden en ambtenaren. Het gesprek ging over een door het college voorgesteld ondermijningsartikel dat de burgemeester de mogelijkheid zou geven om bepaalde – voor ondermijning vatbare – branches tijdelijk vergunningsplichtig te maken. Zo zou de gemeente een strenger toezicht kunnen voeren op bedrijfstakken waarvan het vermoedde dat ze fungeerden als dekmantel voor criminele activiteiten. Er ontstond een discussie over de precieze voorwaarden waarbinnen deze bevoegdheid besloten zou moeten komen te liggen. Een aantal raadsleden wilden deze duidelijk afgebakend en strikt vastgelegd zien worden, waarop een beleidsmedewerker van de gemeente aangaf daar terughoudend in te willen zijn. Criminelen manoeuvreren immers continu om het gezag te ontwijken en – zo zei deze ambtenaar – wanneer de gemeente een strikte lijst aan criteria vastlegt voor het gebruikmaken van dit instrument, is die een dag na invoering al achterhaald.

Dit was best een lastig punt, omdat de wens vanuit de raadsleden om de voorwaarden duidelijk vast te leggen ook begrijpelijk was. Er werd uiteindelijk een compromis tussen beide standpunten gevonden, met de formulering van een nieuwe bewoording die meer houvast bood maar tegelijkertijd ruimte bood in de uitvoering. Toen viel al me op hoe juist voor een onderwerp als de bestrijding van ondermijning het vertrouwen tussen beide kanten cruciaal was. Een vertrouwen dat noodzakelijk was voor raadsleden om het college de ruimte te durven geven en dat het college op zijn beurt moest blijven waarmaken en verdienen.

Deze ervaring is voor mij uiteindelijk de aanleiding geweest om te kiezen voor een afstudeeronderzoek naar de praktijk van de gemeentelijke verantwoordingsrelatie over ondermijningsbeleid. Vanuit een bestaande interesse voor het onderwerp maar ook uit nieuwsgierigheid naar vergelijkbare dilemma's als ik zelf had meegemaakt. Juist voor een onderwerp als ondermijning kon ik mij immers goed voorstellen dat die relatie tussen college en raadsleden – en het onderlinge vertrouwen dat daarbij zo van belang was – meer van dit soort lastige afwegingen met zich mee zou brengen. Vandaar dit onderzoek, dat uiteindelijk de toepasselijke titel 'Verantwoorden met uitdagingen' kreeg.

Het schrijven van deze afstudeerscriptie was voor mij een ingewikkeld traject. Het verliep niet altijd zoals ik wilde, waardoor het proces uiteindelijk een stuk langer heeft geduurd dan aanvankelijk gepland. Met veel steun vanuit mijn omgeving is het nu dan toch gelukt dit werk af te ronden. Hiervoor ben ik met name mijn moeder en vriendin dank verschuldigd, zij hebben beiden een hoop vrije dagen opgeofferd om mij over het dode punt te helpen. Deze steun in de rug is voor mij van cruciaal belang geweest.

Voor nu wens ik u als lezer veel plezier bij het lezen van dit stuk. Het is een werk dat geboren is uit nieuwsgierigheid. Hoewel het uiteraard via een wetenschappelijk stramien is opgebouwd hoop ik dat tijdens het lezen hier en daar nog mijn enthousiasme voor het onderwerp doorschijnt.

Willem Uffen

Samenvatting

De bestrijding van ondermijnende criminaliteit is één van de prioriteiten in het Nederlandse veiligheidsbeleid. Ondermijning is criminaliteit die de werking van legale structuren aantast; het draait om corrumpering van de bovenwereld door de onderwereld. Aangezien ondermijnende criminaliteit kan doordringen in de haarvaten van de samenleving wordt in de bestrijding ervan nadrukkelijk een beroep gedaan op een langdurige, gezamenlijke inspanning van een breed scala aan partijen. Dit roept vraagtekens op over de verantwoording over het gevoerde ondermijningsbeleid. Wetenschappelijke literatuur leert namelijk dat de totstandkoming van beleid in netwerken – waarin verschillende partijen samenwerken aan een gemeenschappelijk doel – de publieke verantwoording daarover kan bemoeilijken. Beleidsnetwerken kunnen het zicht vertroebelen op datgene waar afzonderlijke netwerkpartners nog voor verantwoordelijk te houden zijn. Daarbij komt dat het vraagstuk ondermijning zelf, vanwege zijn complexe en veranderlijke aard, extra uitdagingen voor publieke verantwoording met zich mee kan brengen; eerste onderzoeken naar de bestrijding van ondermijnende criminaliteit in Rotterdam indiceren dat. Deze complicaties zouden een belemmering kunnen vormen voor de verantwoording over het gevoerde beleid. Dit is problematisch omdat bekend is dat een goed publiek verantwoordingsproces van belang is voor het verkrijgen en behouden van draagvlak voor maatregelen.

Dit onderzoek richt zich daarom op het in kaart brengen van het functioneren van het verantwoordingsproces over het beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Hierbij ligt de focus op de verantwoordingsrelatie tussen college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad in een vijftal gemeentes in Midden-Nederland. Voor dit onderzoek zijn interviews gehouden met betrokkenen bij dit gemeentelijke verantwoordingsproces – raadsleden en ambtenaren – en is een documentanalyse uitgevoerd van verantwoordingsstukken.

Eerst is de feitelijke invulling van de drie fases van het verantwoordingsproces in beeld gebracht. In de informatiefase leveren de onderzochte colleges informatie aan de gemeenteraad over hun (voorgenomen) beleid en de uitvoering daarvan. Opvallend is dat sommige gemeentes het thema ondermijning hierbij apart uitlichtten, waar andere het als deelhoofdstuk opnamen in de bredere verantwoording over gemeentelijk veiligheidsbeleid. De individuele behandeling van ondermijningsbeleid kan bijdragen aan het agenderen van dit onderwerp, dat nog relatief nieuw is in de lokale politiek. De debat- en consequentiefase van het verantwoordingsproces rond het ondermijningsbeleid werden in de onderzochte gemeentes beide vrij beperkt ingevuld. Het uitblijven van uitgebreide debatvoering of interpellaties over ondermijning en het gegeven dat de raad in vrijwel alle gevallen de voorstellen van het college ongewijzigd vaststelde, geven een beeld van een beleidsthema dat in de lokale politiek nog aan vitaliteit kan winnen.

Vervolgens is onderzocht welke complicaties betrokken raadsleden en ambtenaren ervaren in het publieke verantwoordingsproces over het gemeentelijke ondermijningsbeleid en op welke manier ze met die complicaties omgaan. Een uitkomst die opvallend afwijkt van hetgeen op basis van de literatuur verwacht kon worden, is dat de respondenten aangaven dat zij geen complicaties in de verantwoordingsrelatie ervaren als gevolg van het feit dat het college bij de totstandkoming van het gemeentelijk ondermijningsbeleid opereert binnen verschillende beleidsnetwerken. Een mogelijke verklaring hiervoor lijkt te liggen in een hoog bewustzijn onder raadsleden van de rol van partnerorganisaties op het gebied van veiligheidsbeleid. Een andere verklaring hiervan zou kunnen zijn dat raadsleden het aandeel dat het college mogelijk heeft gehad in relevante netwerkbesluiten niet meewegen en zich in het verantwoordingsproces uitsluitend richten op het eigen lokale niveau.

Zowel raadsleden als ambtenaren gaven aan de complexiteit van het onderwerp ondermijning als de voornaamste uitdaging voor het verantwoordingsproces te ervaren. Deze complexiteit leidt tot een aanzienlijke kenniskloof die actor en forum moeten zien te overbruggen. Dit gebeurt onder meer door

het organiseren van bijeenkomsten voor raadsleden, waarin zij door middel van presentaties en discussies worden bijgepraat over ondermijnende criminaliteit en het beleid ter bestrijding daarvan. Het toegankelijk maken van de problematiek wordt door respondenten gezien als een zaak van lange adem, en vraagt om inzet van zowel college als gemeenteraad.

Betrokkenen blijken de rol van cijfers en de vertrouwelijkheid van informatie als complicerend te zien voor het verantwoordingsproces. Ambtenaren benadrukken hoe lastig het voor hen is om de impact van maatregelen ter bestrijding van ondermijning betekenisvol uit te drukken in kwantitatieve informatie, terwijl raadsleden aangeven wel waarde te hechten aan het houvast dat deze cijfers bieden. Deze uitdaging zou gedeeltelijk ondervangen kunnen worden door een procesmatig gesprek tussen college en raadsleden, buiten de raadsvergadering om. Het college kan daarin zijn overwegingen delen ten aanzien van de beperkingen die kleven aan verantwoording aan de hand van cijfers en raadsleden kunnen het college daarop een kader meegeven van zaken die zij in elk geval willen terugzien in de verantwoording over het ondermijningsbeleid. Zo kan lokaal worden gezocht naar een betekenisvolle rol van cijfers in het verantwoordingsproces.

Tot slot vormt de vertrouwelijkheid van informatie een complicatie voor de verantwoording over het ondermijningsbeleid. Het feit dat sommige informatie vanuit oogpunt van privacy of de effectiviteit van criminaliteitsbestrijding geheim moet blijven kan op begrip rekenen, maar wordt desalniettemin op momenten als complicerend ervaren. Dit wringt voor beide partijen in het verantwoordingsproces; raadsleden kunnen met onbeantwoorde vragen blijven zitten en het college ziet zich beperkt in zijn mogelijkheden om het eigen handelen te verdedigen doordat het bepaalde relevante informatie niet mag delen. De onderzochte gemeentes adresseren deze complicatie door gebruik te maken van de periodieke procesmatige overlegstructuur tussen burgemeester en een afvaardiging van raadsfracties die zij allemaal kennen. In dit overleg wordt de regeling van werkzaamheden in de raad besproken, maar heeft de burgemeester ook gelegenheid om raadsleden vertrouwelijk te informeren over ontwikkelingen in het veiligheidsdomein en de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	8
1.1 Verantwoording over aanpak ondermijning in beleidsnetwerken	8
1.2 Vraagstelling onderzoek	10
1.3 Maatschappelijke relevantie.....	11
1.4 Wetenschappelijke relevantie	11
2. Theoretisch kader	12
2.1 Wat is publieke verantwoording?.....	12
2.2 Hoe ziet de klassieke verantwoordingsrelatie tussen college en gemeenteraad er uit?	13
2.3 Wat zijn beleidsnetwerken?	14
2.4 Welke mogelijke complicaties zijn er voor publieke verantwoording over ondermijningsbeleid?	15
3. De context: verantwoording over gemeentelijk ondermijningsbeleid	18
3.1 Beleidsnetwerken en ondermijning in Nederland	18
3.2 Beleidsnetwerken en lokaal ondermijningsbeleid	19
3.3 Publieke verantwoording over ondermijningsbeleid	20
3.4. Hoe kan worden omgegaan met ervaren complicaties in publieke verantwoording?	21
3.5 Gemeentelijke verantwoording ondermijningsbeleid	23
4. Methoden	24
4.1 Onderzoeksdesign.....	24
4.2 Casusselectie.....	24
4.3 Onderzoeksmethoden	26
4.3.1 Interviews	26
4.3.2 Documentanalyse.....	28
4.4 Operationalisering deelvragen	30
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	32
5. Resultaten.....	33
5.1 Hoe ziet het verantwoordingsproces over ondermijningsbeleid in de onderzochte gemeentes er uit? ...	33
5.1.1 Informatiefase	33
5.1.2 Debatfase	34
5.1.3 Consequentiefase	35
5.2 Welke complicaties worden in dit verantwoordingsproces ondervonden?	36
5.2.1 Verantwoording bij in de schaduw van een beleidsnetwerk	36
5.2.2 Complexiteit van het vraagstuk van ondermijnende criminaliteit.....	38
5.2.3 Kloof verantwoordingsbeeld versus praktijksituatie.....	40
5.3 Hoe wordt in het verantwoordingsproces omgegaan met ondervonden complicaties?	43

5.3.1 Omgaan met complicaties samenhangend met beleidsnetwerk ondermijning	43
5.3.2 Complicaties door complexiteit vraagstuk	45
5.3.3. Kloof verantwoordingsbeeld versus beleidspraktijk	48
6. Conclusie	51
6.1 Hoe ziet het verantwoordingsproces tussen college en raad over ondermijningsbeleid er uit?	51
6.2 Welke complicaties worden in het verantwoordingsproces ondervonden?	52
6.3 Hoe wordt in het verantwoordingsproces omgegaan met ondervonden complicaties?	54
6.4 Beantwoording hoofdvraag	56
7. Discussie	57
Literatuurlijst	60
Bijlage I: Bronnenlijst documentanalyse	63
Bijlage II: Topiclijst respondent: raadslid	65
Bijlage III: Topiclijst respondent: ambtenaar	67
Bijlage IV: Codeboom interviews.....	69
Bijlage V: Codeboom documentanalyse.....	70

1. Inleiding

Ondermijnende criminaliteit en de mogelijke stappen die de overheid zou moeten nemen om die te bestrijden nemen sinds een aantal jaar een steeds prominentere plaats in het Nederlandse publieke debat in. Ondermijning duidt op vormen van criminaliteit die de beoogde werking van de samenleving onder druk zetten (Rijksoverheid, 2018). Hierbij worden legale structuren misbruikt voor criminele doeleinden, of onder druk gezet door criminele invloeden. Boeren in grensstreken worden onder druk gezet door criminelen om hun schuren ter beschikking van drugsproductie te stellen. Kansarme jongeren worden op schoolpleinen gerekruteerd om het vuile werk van criminele organisaties op te knappen. Winkelpanden dienen als dekmantel voor het witwassen van zwart geld (Gualthérie van Weezel, 2019). Deze voorbeelden geven een beeld van de veelomvattendheid van ondermijnende criminaliteit en de eroderende werking op de samenleving die ervan uitgaat. Hoewel inherent aan de aard van ondermijnende criminaliteit is dat de precieze omvang ervan zich moeilijk laat vatten - criminelen proberen immers onder de radar te opereren – bereiken verhalen over dergelijke incidenten steeds vaker de openbaarheid en lijkt er sprake te zijn van een uitdijend patroon van ondermijnende criminaliteit. In het laatste regeerakkoord is de bestrijding van deze vorm van misdaad dan ook vastgesteld als één van de prioriteiten van het Nederlandse veiligheidsbeleid (VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, 2017).

Recent onderzoek naar de bestrijding van ondermijnende criminaliteit in Rotterdam waarschuwt voor een aanvullende uitdaging voor overheden in de strijd tegen ondermijning (Scherpenisse & Van Twist, 2019). Gezien de aard van ondermijnende criminaliteit en de wijze waarop de problematiek zich tot in de haarvaten van de samenleving kan verspreiden, is breed draagvlak voor de bestrijding hiervan van groot belang. Het is niet een vraagstuk dat door één instantie alleen kan worden afgehandeld; onderzoekers benadrukken de noodzaak van een langdurige gezamenlijke inzet van een netwerk aan partijen om de problematiek duurzaam te kunnen bestrijden (Tops & Schilders, 2016).

Bestaande literatuur stelt dat een belangrijk instrument om het hiervoor noodzakelijke draagvlak te verkrijgen schuilt in het afleggen van publieke verantwoording (Bovens, 2005). Onderzoek indiceert echter dat bestuurders bij het verantwoorden over de bestrijding van ondermijnende criminaliteit met enkele complicaties te maken kunnen krijgen (Scherpenisse & Van Twist, 2019). Deels hebben deze mogelijke complicaties te maken met de ongrijpbaarheid van ondermijnende criminaliteit zelf, maar voor een ander deel hangen ze samen met de netwerkverbanden waarbinnen ondermijning wordt bestreden. Dergelijke beleidsnetwerken kunnen namelijk het afleggen van publieke verantwoording over beleid compliceren, doordat meer partijen betrokken raken bij de totstandkoming van dit beleid (Denters, 2015).

De publieke verantwoording over beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit staat dus mogelijk onder druk. Een goede publieke verantwoording van beleid is echter van belang voor het creëren van draagvlak onder maatregelen en voor het borgen van de houdbaarheid en effectiviteit van het beleid op termijn. In deze scriptie wordt daarom het functioneren van verschillende verantwoordingsrelaties over ondermijningsbeleid onderzocht, om vast te stellen in hoeverre mogelijke complicaties daadwerkelijk voor uitdagingen zorgen. Nu de aanleiding en richting van dit onderzoek zijn geïntroduceerd wordt een nadere toelichting gegeven op de concepten die in dit onderzoek centraal staan.

1.1 Verantwoording over aanpak ondermijning in beleidsnetwerken

Veel van de vormen van criminaliteit die nu als ondermijning worden aangemerkt, werden vroeger geschaard onder de noemer van georganiseerde criminaliteit: een benaming die uitgaat van de wijze waarop criminelen opereren. Sinds een aantal jaar is de focus binnen het veiligheidsdomein echter verschoven naar het maatschappelijke effect dat van verschillende soorten van criminaliteit uitgaat;

daarom wordt nu gesproken over ondermijnende criminaliteit (LIEC, 2019, p. 5). Een exacte definitie van deze ondermijning is er niet, maar vaststaat dat het gaat om een vermenging van de bovenwereld met de illegale onderwereld. Deze vermenging zorgt voor een corrumpering van de bovenwereld en een verlies van maatschappelijk vertrouwen in getroffen instituties. Wanneer criminelen erin slagen om hun geld wit te wassen via legale instituties heeft dit een eroderende werking op het vertrouwen in ons financiële systeem. En wanneer de raadsman van een getuige in een groot strafproces wordt bedreigd, tast dit het functioneren van de rechtsstaat aan.

Ondermijnende criminaliteit verstoort dus de legale en beoogde werking van de samenleving, waarbij het gevaar bestaat dat criminelen sluipenderwijs een dusdanig grote sociale en economische invloed verkrijgen dat dit ontwrichtend werkt op integriteit en veiligheid van de samenleving (LIEC, 2019, p. 5; Politie, n.d.; Tops & Schilders, 2016, p. 12). De bestrijding van ondermijnende criminaliteit is dan ook één van de prioriteiten in het Nederlandse veiligheidsbeleid (Rijksoverheid, 2018). Voor deze bestrijding benoemen onderzoekers het belang van een langdurige meervoudige aanpak gedragen door zowel publieke als private organisaties, waarbij onder meer moet worden ingezet op de mobilisatie van maatschappelijke invloeden om de problematiek duurzaam aan te pakken (Tops & Schilders, 2016). De regering zet in de bestrijding van ondermijning nadrukkelijk in op een intensivering van de samenwerking tussen verschillende publieke en private instanties voor de bestrijding van ondermijning benoemd (VVD et al., 2017, p. 4). Relevante actoren voor deze gezamenlijke inzet zijn bijvoorbeeld gemeentes, politie en de belastingdienst, maar ook buurthuizen, onderwijsinstellingen en het lokale bedrijfsleven kunnen een bijdrage leveren (Tops & Schilders, 2016; Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, n.d.).

Deze inzet op een samenwerking van een veelvoud aan betrokken partijen voor het nastreven van één gemeenschappelijk doel past binnen een bredere ontwikkeling, waarin beleid in toenemende mate tot stand komt in netwerkverbanden. In deze beleidsnetwerken werken verschillende – autonome maar onderling afhankelijke – organisaties samen aan het bewerkstelligen van een gemeenschappelijk doel (Isett, Mergel, LeRoux, Mischen & Rethemeyer, 2011). Eén van de argumenten voor de inzet van deze beleidsnetwerken is dat door de perspectieven en middelen van verschillende instanties te bundelen effectievere resultaten bereikt kunnen worden dan wanneer organisaties handelen als eenling (Jones, Hesterly & Borgatti, 1997). De bestrijding van ondermijnende criminaliteit in dergelijke beleidsnetwerken levert mogelijk uitdagingen op voor bestuurders die publieke verantwoording over hun aandeel in die bestrijding moeten afleggen, terwijl een goede publieke verantwoording juist kan bijdragen aan het verkrijgen van het benodigde draagvlak voor deze bestrijding (Bovens, 2005).

Over publieke verantwoording is veel geschreven en bestaan verschillende opvattingen. Er is wel consensus dat er bij verantwoording altijd sprake moet zijn van een verschaffing van informatie, waarbij één entiteit rekenschap aflegt tegenover een andere (Bovens, Goodin & Schillemans, 2014, p. 6). Het 'publieke' aspect van deze verantwoording kan in verschillende zaken besloten liggen: in de transparantie van het verantwoordingsproces zelf, in de aard van datgene waarover verantwoording wordt afgelegd of in de actoren die betrokken zijn bij het verantwoordingsproces (Bovens, 2005). Binnen de context van dit onderzoek verwijst publieke verantwoording naar het proces waarin publieke bestuurders tegenover een volksvertegenwoordiging rekenschap afleggen over de (voorgenomen) uitoefening van publieke bevoegdheden.

Beleidsnetwerken kunnen dus uitdagingen opleveren voor dit verantwoordingsproces. Doordat verschillende partijen betrokken zijn bij de totstandkoming van hetgeen waar rekenschap over wordt afgelegd wordt namelijk het beeld van wie precies waarvoor verantwoordelijk gehouden kan worden vertroebeld. Zo kan de volksvertegenwoordiging mogelijk minder goed vaststellen waarvoor de eigen bestuurder verantwoordelijk en op aan te spreken is (Van den Ent, 2017). Hierdoor bestaat het risico

dat er een scheiding ontstaat tussen publiek beleid en de democratische verantwoording daarover (Papadopoulos, 2010).

Naast de uitdagingen voor het verantwoordingsproces die samenhangen met het gegeven dat ondermijningsbeleid veelal via netwerken tot stand komt, blijkt uit onderzoek naar de bestrijding van ondermijning in Rotterdam dat ook karakteristieke kenmerken van ondermijning de verantwoording hierover kunnen bemoeilijken. Criminelen veranderen namelijk voortdurend hun *modus operandi* om het gezag te vlug af te zijn en verschillende uitingen van de problematiek beïnvloeden elkaar voortdurend. Scherpenisse en Van Twist (2019, p. 5) spreken van een dynamische complexiteit van ondermijning, waardoor het uitdagend kan zijn om de problematiek toegankelijk en inzichtelijk over te brengen in publieke verantwoordingsprocessen. Dit kan ervoor zorgen dat de kenniskloof tussen uitvoerders en controleurs moeizaam te overbruggen is, met als consequentie dat het verantwoordingsproces wordt bemoeilijkt.

De verantwoordingsrelatie over ondermijningsbeleid die in dit onderzoek centraal staat is die tussen college van burgemeester en wethouders (B en W) en gemeenteraad. Hier is voor gekozen omdat de gemeente het bestuursniveau is dat het dichtst bij de problematiek staat en een belangrijke rol speelt in de bestrijding van ondermijning. Zo hebben colleges van B en W de mogelijkheid om vergunningen in te trekken en woningen en andere locaties te sluiten waar ondermijnende criminaliteit wordt aangetroffen (VNG, n.d.). Het college ontleent zijn legitimering aan het mandaat dat het van de gemeenteraad krijgt. Hier staat tegenover dat het college openbaarheid en verantwoording aan de raad verschuldigd is over zijn handelen. Het lokale niveau is dus zeer relevant voor een onderzoek naar de wijze waarop publieke verantwoording over beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit wordt afgelegd (VNG, n.d.).

1.2 Vraagstelling onderzoek

In dit onderzoek wordt een aantal theoretische en empirische vragen beantwoord. In deze paragraaf wordt de vraagstelling die hierbij wordt gehanteerd uiteengezet. Het hoofddoel van dit onderzoek is om in beeld te brengen hoe de verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college van B en W over beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit in de praktijk verloopt. Dit onderzoek stelt zich dan ook als doel om een antwoord te vinden op de volgende hoofdonderzoeksvraag:

Hoe functioneert het publieke verantwoordingsproces tussen gemeenteraad en college van B en W over gemeentelijk ondermijningsbeleid?

Voor deze vraag kan worden beantwoord is er behoefte aan een inkadering van het onderzoek met behulp van bestaande wetenschappelijke inzichten. Hiertoe is als eerste een aantal theoretische deelvragen geformuleerd, waarmee enkele kernconcepten van dit onderzoek worden vastgelegd. Hiermee wordt een nadere duiding gegeven van de aan dit onderzoek ten grondslag liggende theorieën over de complicaties die zich kunnen voordoen in de gemeentelijke verantwoordingsrelatie over ondermijningsbeleid, en tevens over de mogelijke strategieën om deze complicaties het hoofd te bieden. De vraagstelling die in het theoretisch kader wordt behandeld is als volgt:

- Wat is publieke verantwoording?
- Hoe ziet de klassieke verantwoordingsrelatie tussen college en gemeenteraad er uit?
- Wat zijn beleidsnetwerken?
- Welke mogelijke complicaties zijn er voor publieke verantwoording over ondermijningsbeleid?
- Hoe kan worden omgegaan met ervaren complicaties in publieke verantwoording?

Met de beantwoording van deze theoretische deelvragen in de hand worden vervolgens enkele empirische deelvragen onderzocht. Hierin wordt als eerste aandacht besteed aan het in beeld brengen van de feitelijke invulling van het gemeentelijke verantwoordingsproces over ondermijningsbeleid. Vervolgens wordt stilgestaan bij de ervaringen van betrokkenen bij dit proces en de mate waarin zij uitdagingen ervaren in het verantwoordingsproces. Ten slotte wordt onderzocht hoe betrokkenen omgaan met de complicaties die zij mogelijk hebben ervaren. Dit leidt tot de volgende empirische vraagstelling:

- Hoe ziet het verantwoordingsproces tussen college en raad over ondermijningsbeleid er uit?
- Welke complicaties worden in dit verantwoordingsproces ondervonden?
- Hoe wordt in het verantwoordingsproces omgegaan met ondervonden complicaties?

1.3 Maatschappelijke relevantie

Zoals eerder benoemd is de bestrijding van de ondermijnende criminaliteit in de afgelopen jaren hoog op de bestuurlijke agenda komen te staan. Gecombineerd met het feit dat recent onderzoek heeft aangetoond dat een goede publieke verantwoording over ondermijningsbeleid mogelijk problematisch is, suggereert dit dat dit onderzoek een nuttige bijdrage zou kunnen leveren aan het leren van lessen over hoe dit verantwoordingsproces is te verbeteren. Dit is van waarde omdat publieke verantwoording op meerdere manieren een positieve bijdrage kan leveren aan de maatschappij. Het kan de effectiviteit van beleid vergroten – door het stimuleren van het leervermogen van de verantwoordende organisatie – en daarnaast een democratische controle op overheidsbeleid borgen (Bovens, 2007). Hiermee kan verantwoording helpen om draagvlak voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit te vergaren. En juist vanwege het feit dat de missie, fundering en capaciteit van publieke inzet in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit nog in ontwikkeling en daarmee onzeker is, kan een optimalisering van de verantwoording over deze strijd een belangrijke meerwaarde vormen (Van den Ent, 2017, p. 108).

Dit onderzoek is uitgevoerd in samenspraak met het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Midden-Nederland. Het RIEC ondersteunt gemeentes en andere publieke instanties in het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. De resultaten van dit onderzoek worden met het RIEC gedeeld en zullen hopelijk bijdragen aan verdere kennisontwikkeling over hoe gemeentelijke verantwoordingsprocessen ondermijningsbeleid verbeterd kunnen worden.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek kan op verschillende wijzen bijdragen aan wetenschappelijke kennisontwikkeling. In de eerste plaats door het uitvoeren van een verkennend onderzoek naar de mate waarin complicaties worden ondervonden in publieke verantwoordingsprocessen over gemeentelijk ondermijningsbeleid. Dit is een relatief nieuw onderwerp op de politieke agenda, waarnaar nog weinig onderzoek is gedaan. Er zijn weliswaar onderzoeken gepubliceerd naar de situatie in Rotterdam-Zuid, maar deze stad is binnen Nederland een voorloper op het gebied van de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Over de mate waarin vergelijkbare complicaties en vraagstukken zich voordoen in andere gemeentes is nog weinig bekend. Dit onderzoek hoopt een bijdrage te kunnen leveren aan verdere kennisontwikkeling op dit vlak.

Verder biedt dit onderzoek een mogelijkheid tot het aanvullen van bestaande kennis over de mogelijke implicaties van beleidsnetwerken voor publieke verantwoordingsprocessen. Ondermijnende criminaliteit is een relatief nieuw bestuurlijk begrip, waarvan indicaties bestaan dat het vraagstuk zijn eigen uitdagingen met zich meebrengt voor publieke verantwoording. Door in dit onderzoek wetenschappelijke kennis en theorieën over beleidsnetwerken en publieke verantwoording toe te passen op de casus van gemeentelijk ondermijningsbeleid kunnen mogelijke nieuwe inzichten verkregen worden over de wijze waarop deze bestaande kennis zich verhoudt tot dit nieuwe beleidsdomein.

2. Theoretisch kader

Het is belangrijk om voor de uitvoering van dit onderzoek eerst enkele theoretische vragen te beantwoorden. Hierbij worden met behulp van bestaande wetenschappelijke kennis enkele centrale concepten voor dit onderzoek uiteengezet. Wanneer dit verhelderend is, zal hierbij de verbinding tussen theorie en de context van dit onderzoek gelegd worden. In hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op de onderzochte casuïstiek, namelijk de publieke verantwoording over gemeentelijk beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit. In hoofdstuk 3 zal ook de laatste theoretische deelvraag – over strategieën om met mogelijke complicaties om te gaan – beantwoord worden, omdat de context van de bestrijding van ondermijning daarvoor relevant is.

2.1 Wat is publieke verantwoording?

In deze paragraaf worden bestaande wetenschappelijke inzichten over publieke verantwoordingsprocessen besproken. Hierbij worden verschillende dimensies uiteengezet waarlangs classificaties van verantwoording worden onderscheiden. Daarbij wordt steeds aangegeven om welke vorm van publieke verantwoording het in dit onderzoek draait.

Over de actor, het forum en de verantwoordingsrelatie

De eerste voorwaarde waaraan moet worden voldaan om van een verantwoordingsproces te kunnen spreken, is dat er sprake moet zijn van een relatie tussen een actor en een forum. Hierbij voelt de actor zich verplicht om informatie en uitleg over zijn optreden te verstrekken aan het forum. Actor en forum kunnen individuen, groepen of organisaties zijn, maar ook abstractere entiteiten zoals de publieke opinie (Bovens & Schillemans, 2004, p. 25-26). Veel sociale relaties bevatten een element van verantwoording. Denk aan de relatie tussen een werkgever en werknemer, waarbij laatstgenoemde voor zijn of haar baanzekerheid afhankelijk is van de waardering van zijn of haar functioneren door de werkgever. Maar ook relaties tussen ouder en kind, of tussen docent en leerling bevatten elementen van verantwoording. Toch is er een wezenlijk verschil tussen dit soort relaties en de verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college van B en W die in dit onderzoek centraal staat.

Publieke aspect van verantwoording

Dit verschil schuilt in de toevoeging van het begrip ‘publiek’ aan de verantwoordingsrelatie. Publieke verantwoordingsrelaties onderscheiden zich op verschillende punten van de meer alledaagse verantwoordingsrelaties. Ten eerste is de verslaglegging van publieke verantwoording in beginsel openbaar. Informatie over het optreden van de actor en verslagen van eventuele hoor en wederhoor met het forum zijn in principe algemeen beschikbaar voor belangstellenden. Het oordeel van het forum over het handelen van de actor wordt in principe ook openbaar uitgesproken (Bovens, 2005, p. 4). Het publieke aspect van publieke verantwoording zit verder in datgene waar verantwoording over wordt afgelegd. Dit zijn zaken uit het publieke domein, bijvoorbeeld de besteding van belastinggeld of de inzet van publieke bevoegdheden door gemeentelijke handhavers.

In dit onderzoek staat de verantwoordingsrelatie tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad centraal, waarbij het college de rol van actor vervult en de raad het forum is. Het dossier waarover publieke verantwoording wordt afgelegd betreft het gemeentelijke beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Verskillende fases van publieke verantwoording

In een verantwoordingsproces volgen drie fases elkaar op: informatiefase, debatfase en consequentiefase (Greiling & Spraul, 2010, p. 344-347). Verantwoording start met de informatiefase, waarin de actor informatie levert aan het forum over datgene waar hij verantwoording over aflegt. Dit kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van het delen van jaarverslagen, het opleveren van voortgangsrapportages, de beantwoording van vragen of het verschaffen van mondelinge informatie over zijn handelen. Nadat het

forum is geïnformeerd volgt de debatfase, waarin de actor en het forum een gesprek aangaan over het functioneren van de actor. Het forum heeft de mogelijkheid om vragen te stellen aan de actor, die op zijn beurt in staat wordt gesteld om hierop antwoord en toelichting te geven. Ten slotte volgt de consequentiefase, waarin het forum op basis van het verantwoordingsproces consequenties verbindt aan het handelen van de actor (Bovens, 2005). Wanneer het forum positief gestemd is over het handelen van de actor kan hij deze goedkeuring verlenen – bijvoorbeeld door een positieve waardering – of instemmen met besluiten die door de actor zijn voorgelegd. Wanneer zijn oordeel negatief is kan het forum in de consequentiefase echter ook sancties aan de actor opleggen, bijvoorbeeld door een berisping of door verwerping van voorgenomen besluiten.

Het belang van publieke verantwoording

Er is in de literatuur veel geschreven over het belang van verantwoordingsprocessen in het algemeen en publieke verantwoording in het bijzonder. Het proces van het afleggen van verantwoording door de actor aan een forum stimuleert het leervermogen van de verantwoordende organisaties of individuen. Wanneer een actor verantwoording moet afleggen wordt hij namelijk geconfronteerd met zijn eigen handelen en de uitwerkingen en beoordeling daarvan. Tevens wordt hij aan het denken gezet met betrekking tot zijn toekomstige handelen ('t Hart, 2001). Dit draagt bij aan een ontwikkeling van verantwoordelijkheidsbesef bij de actor en kennisontwikkeling over de effectiviteit van verschillende beleidsinstrumenten.

Daarnaast dragen publieke verantwoordingsprocessen bij aan het borgen van democratische en rechtsstatelijke waarden in het openbaar bestuur (Bovens, 2005). Door verantwoording af te leggen aan democratisch gelegitimeerde fora over de uitoefening van publieke bevoegdheden kan het handelen van de actor dichter in lijn worden gebracht met de wens van de bevolking die door het politieke forum wordt vertegenwoordigd (Strom, 2000). Tegelijkertijd draagt het verschaffen van rekenschap en transparantie door de actor over zijn uitoefening van openbare bevoegdheden bij aan het voorkomen van vormen van onfatsoenlijk bestuur (Bovens, 2005). Deze vrij concrete positieve effecten leiden op termijn tot een lastiger grijpbaar maar zeker zo belangrijk voordeel voor de verantwoordende organisatie: het verbetert zijn legitimiteit in de ogen van de buitenwereld. Door processen van publieke verantwoording, waarbij overheidsactoren de mogelijkheid hebben om hun optreden te verklaren en waarbij belanghebbende fora kritisch vragen kunnen stellen en hun mening uiten, kan het vertrouwen van burgers in en acceptatie van de overheid verbeterd worden (Aucoin & Heintzman 2000, 49-52). Dit draagt bij aan het creëren en behouden van draagvlak voor publiek beleid.

2.2 Hoe ziet de klassieke verantwoordingsrelatie tussen college en gemeenteraad er uit?

In deze paragraaf wordt een duiding gegeven van de verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders. Deze wordt gekoppeld aan bestaande kennis over verschillende soorten verantwoordingsfora en aan inzichten over de praktijk van lokale verantwoording in Nederland.

Verticale verantwoordingsrelatie

In verantwoordingsprocessen wordt onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale verantwoordingsrelaties, afhankelijk van de verhouding tussen actor en forum. Er is sprake van verticale verantwoording wanneer er een hiërarchisch verschil bestaat tussen actor en forum. Hierbij heeft het forum vergaande mogelijkheden heeft om de actor ter verantwoording te roepen en sancties op te leggen (Bovens, 2005, p. 9-10).

Tussen gemeenteraad en college van burgemeester en wethouders is sprake van een dergelijke verticale verantwoordingsrelatie. Zo heeft het college een actieve informatieplicht tegenover de

gemeenteraad, hetgeen inhoudt dat het college alle voor het beleid relevante informatie direct aan de gemeenteraad moet verstrekken, dit gebeurt doorgaans middels raadsbrieven (Peters & Van Stipdonk, 2016, p. 42). Wanneer raadsleden vragen hebben over beleid kunnen zij het college hierop zowel mondeling – tijdens raadsvergaderingen – als schriftelijk bevragen. Tot slot heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om vergaande consequenties aan het verantwoordingsproces te verbinden. De gemeenteraad kan collegevoorstellen goedkeuren en bekrachtigen, maar ze kan die ook verwerpen of zelfs leden van het college berispen of wegsturen (Castenmiller, Van Dam & Peters, 2013). In tabel 1 is de praktische invulling van de verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college inzichtelijk gemaakt aan de hand van de hiervoor besproken verantwoordingsfasen.

De verantwoordingsrelatie tussen college en gemeenteraad wordt verder gekenmerkt door het feit dat raadswerk deeltijdwerk is. Raadsleden hebben daardoor beperkte tijd om toe te zien op een groot – en onder invloed van recente decentralisaties groeiend – aantal onderwerpen, waarbij niet tot nauwelijks sprake is van persoonlijke ondersteuning (Castenmiller, 2012; Peters & Van Stipdonk, 2016, p. 42). Verkennend onderzoek toont aan dat de invulling van dit verantwoordingsproces per gemeente sterk kan verschillen (Castenmiller, Van Dam & Peters, 2013).

Verantwoordingsfase	Voorbeelden in verantwoordingsrelatie gemeenteraad-burgemeester
Informatiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Raadsbrieven waarin de burgemeester de raad informeert over beleidskeuzes - Raadsbrieven waarin de burgemeester de raad informeert over de uitvoering van beleid.
Debatfase	<ul style="list-style-type: none"> - (Schriftelijke) raadsvragen aan het college - Raadsvergaderingen
Consequentiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Instemming met beleidsvoornemens, bekrachtigen besluitvorming - Afwijzen of aanpassen voorgestelde besluitvorming - Als uiterste middel: opzeggen van vertrouwen door de gemeenteraad

Tabel 1 Verhouding verantwoordingsrelatie college en gemeenteraad tot verantwoordingsfasen

Politieke verantwoording

Een verder onderscheid tussen verantwoordingsrelaties kan worden gemaakt naar de aard van het forum. Zo kunnen juridische fora zoals bestuursrechters de rechtmatigheid van beleid toetsen en ter discussie stellen, en richten professionele fora zich op een *peer-review* van de doelmatigheid van gevoerd beleid. In dit onderzoek staat de verantwoording aan de gemeenteraad centraal; hier is dus sprake van een politiek forum. Politieke verantwoording onderscheidt zich van andere verantwoordingsprocessen doordat de reikwijdte van het handelen waarover door de actor verantwoording wordt afgelegd minder afgebakend is. Waar bij juridische, of professionele, of administratieve fora vrij duidelijk vaststaat over welke aspecten van zijn handelen de actor verantwoording moet afleggen, kan politieke verantwoording al deze genoemde facetten bestrijken en meer. Dit compliceert de verantwoordingstaak van de actor en vereist van deze het vermogen om te voldoen aan de verantwoordingsvraag vanuit het forum (Bovens, 2005, p. 9).

2.3 Wat zijn beleidsnetwerken?

Een belangrijk kenmerk van het beleid ter bestrijding van de ondermijnende criminaliteit – de achtergrond waartegen de verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college in dit onderzoek wordt gezien – is dat het tot stand komt in een beleidsnetwerk. In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van het concept beleidsnetwerk. Ook wordt een verband beschreven tussen de verschillende wetenschappelijke opvattingen over openbaar bestuur en de opkomst van beleidsnetwerken bij de aanpak van publieke vraagstukken. Deze samenhang houdt namelijk verband met de implicaties van beleidsnetwerken voor publieke verantwoording, die verderop in dit hoofdstuk worden besproken.

Een beleidsnetwerk is een samenwerkingsverband van een groep onderling afhankelijke maar autonome actoren, die samenwerken om een gemeenschappelijk doel te behalen (Isett et al., 2011, 161). Beleidsnetwerken worden doorgaans gevormd om het hoofd te bieden aan complexe vraagstukken, die de betrokken actoren in hun eentje niet het hoofd kunnen bieden. Hierbij gaat het vaak om combinaties van publieke, private en maatschappelijke actoren. Door middel van onderlinge afstemming en samenwerking zetten zij zich in voor een bepaald gemeenschappelijk doel dat zij op eigen kracht niet zouden kunnen bereiken.

Veranderde benadering openbaar bestuur

De opkomst van beleidsnetwerken hangt samen met een veranderende kijk op het openbaar bestuur. De paradigmawijziging van *New Public Management* naar *New Public Governance* begin deze eeuw ging gepaard met een distantiëring van het idee dat het openbaar bestuur geoptimaliseerd diende te worden door zich te modelleren naar het bedrijfsleven. De nadruk op het afdwingen van een efficiëntere overheid door het strikt hanteren van kwantitatieve doelstellingen en prestatie indicatoren werd geleidelijk aan vervangen door het beeld van een pluriforme overheid die in een complex samenspel van verschillende belanghebbenden de publieke zaak moest zien te dienen, door middel van onderhandelingen en het ontwikkelen van relaties. (Groen, Nap & Vos, 2015, p. 16). Deze veranderende perceptie van de aard van publieke vraagstukken en de rol die de overheid in de maatschappij diende in te nemen ging gepaard met de opkomst van nieuwe samenwerkingsverbanden. De gedachte hierachter is dat door te opereren in samenwerking met een netwerk van partijen er succesvoller publiek beleid tot stand kan komen (Jones, Hesterly & Borgatti, 1997).

Deze ontwikkeling waarbij openbaar bestuur in toenemende mate in netwerkverbanden functioneert, zorgt voor een verandering van de rol van overheidsinstanties en de mate waarin zij directe en volledige regie voeren over publiek beleid. Deze ontwikkeling wordt daarom wel de verplaatsing van de politiek genoemd (Bovens, 2005a, p. 119). Publieke besluitvorming verplaatst zich geleidelijk vanuit de klassieke organen van de vertegenwoordigende democratie naar andere arena's, die niet op dezelfde wijze democratisch gelegitimeerd zijn. Deze ontwikkeling brengt uitdagingen met zich mee voor publieke verantwoording, die in de volgende paragraaf worden besproken.

2.4 Welke mogelijke complicaties zijn er voor publieke verantwoording over ondernijmingsbeleid?

De opkomst van beleidsnetwerken is dus een antwoord op een vermeende toename in de complexiteit van publieke vraagstukken en hangt samen met een veranderende kijk op het openbaar bestuur. Door een bundeling van de inzet van verschillende organisaties kunnen complexe publieke vraagstukken beter het hoofd worden geboden. Maar het functioneren van het openbaar bestuur binnen beleidsnetwerken kan ook tot complicaties leiden voor het afleggen van publieke verantwoording. Deze complicaties worden in deze paragraaf besproken, evenals twee andere voor dit onderzoek relevante complicaties die kunnen optreden in een publiek verantwoordingsproces.

Publieke verantwoording in de schaduw van een beleidsnetwerk

De complicerende invloed van beleidsnetwerken op publieke verantwoording wordt wel 'het probleem van de vele handen' genoemd (Klijn & Koppenjan, 2014, p. 248). Deze vele handen slaan op de vele partijen die betrokken zijn bij de totstandkoming van de beleidsresultaten binnen een netwerk. Actoren binnen een beleidsnetwerk blijven verantwoording schuldig aan hun respectievelijke fora; bij private ondernemingen gaat het om hun aandeelhouders, bij belangenbehartigers gaat het om hun achterban en in het geval van bestuurders gaat het om een volksvertegenwoordiging. Het veelvoud aan betrokken partijen binnen een beleidsnetwerk kan de verantwoordingsrelatie tussen een actor die binnen het netwerk opereert en zijn forum compliceren. Dit heeft ermee te maken dat de resultaten van beleidsnetwerken het gevolg zijn van een gezamenlijke inspanning van verschillende partijen, waaronder

partijen die buiten die bilaterale verantwoordingsrelatie vallen. Hierdoor is het moeilijk te onderscheiden welk deel van het resultaat nog aan de actor kan worden toegeschreven. Dit vertroebelt het zicht van het forum op het handelen van de actor en maakt het lastiger vast te stellen in welke mate de actor nog redelijkerwijs verantwoordelijk kan worden gehouden voor netwerkuitkomsten (Bovens, 2005). Tegelijkertijd zal de actor zich er tegen verzetten om ter verantwoording geroepen te worden voor een uitkomst waarvan hij in zekere mate overgeleverd is aan de nukken van zijn netwerkpartners (Provan & Kenis, 2008). Deze situatie compliceert niet alleen de verantwoordingsrelatie tussen de verschillende actoren binnen het netwerk en hun respectievelijke fora, maar zet tevens het vermogen van het netwerk als geheel onder druk om succesvol te zijn. Hierbij bestaat het risico dat individuele actoren binnen het netwerk zich voornamelijk zullen richten op het tevredenstellen van de eigen fora, waarbij een prikkel voor de partners om gezamenlijk tot een synergie van gecombineerde inzetten te komen ontbreekt (Provan & Kenis, 2008).

Gemeentes opereren in toenemende mate in beleidsnetwerken of andere samenwerkingsverbanden (Peters & Van Stipdonk, 2016). Recent onderzoek benadrukt de complicerende werking die raadsleden hiervan ervaren bij het uitvoeren van hun controlerende functie, doordat zij het gevoel hebben het zicht op het handelen van het college te verliezen (Denters, 2015; Peters, 2014).

De complexiteit van vraagstukken

Een mogelijke complicatie voor het verantwoordingsproces die niet is voorbehouden aan beleidsnetwerken maar zich ook daarin vaak voordoet, is gelegen in de complexiteit van vraagstukken. Publieke vraagstukken zijn steeds vaker en in steeds grotere mate complex van aard. Dit vergroot de kenniskloof tussen actor en forum, werpt een drempel op voor goed toezicht en bemoeilijkt zo een goede publieke verantwoording (Denters, 2015).

Een begrip dat binnen de context van de ondermijnende criminaliteit voor dit verschijnsel wordt gehanteerd is dat van de dynamische complexiteit (Scherpenisse & Van Twist, 2019). Deze term duidt op een complexiteit die voortkomt uit een variëteit aan processen en ontwikkelingen, die onderling op elkaar ingrijpen en elkaar beïnvloeden (Senge, 1990). Dit leidt tot een continu veranderende situatie, waarin uitingen van de problematiek veranderen van aard en omvang. In het volgende hoofdstuk wordt dit nader uitgewerkt voor de casus van ondermijningsbeleid. Het is aan de overheid om in haar aanpak slim in te spelen en mee te bewegen met deze complexe dynamiek. In de verantwoording over het gevoerde beleid is het dan lastig om de problematiek inzichtelijk te maken, omdat bij het opsplitsen in deelproblemen de onderlinge dynamiek en verbondenheid met andere onderdelen van de problematiek verloren kan gaan. Het risico bestaat dat wel korte termijn-resultaten per deelgebied zichtbaar gemaakt kunnen worden, maar dat het beeld van hoe de problematiek zich verplaatst en vervormt wordt gemist (Scherpenisse & Van Twist, 2019, p. 5).

Het forum, in het geval van publieke verantwoording vaak een volksvertegenwoordiging, heeft beperkte tijd en middelen tot zijn beschikking om toe te zien op een in aantal en complexiteit toenemend aantal terreinen (Denters, 2015). Hierbij bestaat het risico dat het vermogen van het forum om het handelen van de actor te beoordelen achterblijft en de actor in mindere mate verantwoordelijk kan worden gehouden.

Kloof tussen verantwoording en beleidspraktijk

Nauw verweven met de toegenomen complexiteit van publieke vraagstukken is de laatste complicatie voor publieke verantwoording die hier wordt besproken: de dreiging dat de realiteit van het werk van publieke organisaties raakt losgekoppeld van de verantwoordingspraktijk. Hiervoor wordt in recente jaren in toenemende mate en op verschillende terreinen gewaarschuwd (Schillemans, 2019). Achter deze waarschuwingen schuilt de notie dat de wijze waarop publieke verantwoording wordt afgelegd in steeds mindere mate recht doet aan het werk van publieke professionals. Een belangrijke nadruk wordt

in deze kritiek vaak gelegd op de rol van cijfers en kwantitatieve informatie in het verantwoordingsproces. Recent werd in een onderzoek naar politiewerk bijvoorbeeld nog geconcludeerd dat cijfermatige verantwoording in dit geval “de plank misslaat” (Groen, Nap & Vos, 2015). Deze discrepantie tussen de praktijk van het beleid en de verantwoording daarover komt voort uit enerzijds een toenemende complexiteit die van de actor een flexibiliteit en variëteit van inzet vergt om maatschappelijk effectief te zijn en anderzijds fora die actoren ter verantwoording willen kunnen roepen op basis van concrete criteria. Hierbij wordt vaak gegrepen naar cijfermatige doelstellingen als een vorm van objectieve indicatoren op basis waarvan de actor op zijn prestaties kan worden afgerekend.

Deze neiging tot strikte, vaak cijfermatige verantwoordingsregimes kan langs twee wegen worden gedeut. Enerzijds kan dit worden gezien als een restant van de New Public Managementstroming, waarbij kwantitatieve prestatie indicatoren een belangrijk referentiepunt vormen bij de beoordeling van het openbaar bestuur (Los et al., 2020). Tegelijkertijd kan de voorkeur voor cijfermatige verantwoording worden gezien als een poging van fora om, door de troebelheid van de hiervoor besproken toegenomen complexiteit van vraagstukken heen, te grijpen naar tastbare en eenvoudig afleesbare criteria om de actor op te beoordelen. Onderzoekers en publieke professionals waarschuwen echter dat deze verantwoordingsregimes onvoldoende recht doen aan de kern van het werk in de publieke sector. Daarmee brengen zij het risico met zich mee dat actoren zich niet meer hoofdzakelijk richten op het bereiken van een optimaal maatschappelijk resultaat, maar op het conformeren aan de gestelde verantwoordingscriteria.

Tot slot

In dit hoofdstuk is stilgestaan bij bestaande wetenschappelijke inzichten over publieke verantwoordingsrelaties en complicaties die daarbij ervaren kunnen worden. In het volgende hoofdstuk wordt nader stilgestaan bij aanvullende complicaties voor verantwoording die samenhangen met het thema ondermijning en bij mogelijke strategieën om met ervaren complicaties om te gaan. Aan de hand van deze bestaande wetenschappelijke inzichten wordt in hoofdstuk 4 een operationalisering van de empirische deelvragen uitgewerkt.

3. De context: verantwoording over gemeentelijk ondermijningsbeleid

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op bestaande wetenschappelijke inzichten over de theoretische concepten die in dit onderzoek centraal staan. In dit hoofdstuk wordt de koppeling gelegd met de context van de casussen waar hier onderzoek naar is gedaan. Hiervoor wordt eerst stilgestaan bij hoe in Nederland netwerksamenwerkingen tegen ondermijnende criminaliteit eruit zien en welke partijen daaraan deelnemen. Ook wordt ingegaan op hoe lokaal ondermijningsbeleid binnen beleidsnetwerken tot stand komt. Ten slotte worden de mogelijke uitdagingen besproken die ondermijnende criminaliteit meebrengt voor publieke verantwoording en wordt de laatste theoretische deelvraag beantwoord, door stil in te gaan op de manieren waarop met de verschillende besproken complicaties kan worden omgegaan.

3.1 Beleidsnetwerken en ondermijning in Nederland

In het vorige hoofdstuk is stilgestaan bij de opkomst van beleidsnetwerken en de implicaties daarvan voor publieke verantwoording. In deze paragraaf wordt een nadere duiding gegeven van het systeem van beleidsnetwerken rondom ondermijningsbeleid in Nederland. Er is namelijk niet één beleidsnetwerk, maar een reeks van samenwerkingsverbanden waarin gemeentes en veiligheidspartners samenwerken aan de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Allereerst wordt kort stil gestaan bij de manier waarop de verantwoordelijkheid voor het veiligheidsbeleid in Nederland is belegd. Dit gebeurt langs verschillende lijnen.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Op Rijksniveau is het Ministerie van Justitie en Veiligheid (MinJenV) verantwoordelijk voor het bepalen van de speerpunten van het Nederlands veiligheidsbeleid (Rijksoverheid, n.d.(c)). Deze landelijke speerpunten vormen het uitgangspunt van de regionale en lokale veiligheidsopgaven. Daarnaast heeft het MinJenV een signalerende en aanjagende functie; het kan op basis van waargenomen veiligheidstrends besluiten zijn aanpak op bepaalde vlakken te intensiveren. Zo werd in het laatste regeerakkoord 100 miljoen euro extra beschikbaar gesteld voor de intensivering van de bestrijding van ondermijnende criminaliteit (VVD, CDA, D66 & ChristenUnie, 2017, p. 4). Hierbij werd het belang benoemd van een inzet op een intensieve samenwerking tussen verschillende publieke en private instanties in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Naast het MinJenV zijn er in Nederland nog twee belangrijke spelers op het gebied van veiligheid: de veiligheidsregio's en de nationale politie.

Veiligheidsregio's

Nederland kent 25 veiligheidsregio's waarin burgemeesters samenwerken op uiteenlopende veiligheidsthema's (zie afbeelding 1). Hierin stemmen aangesloten partners op regionaal niveau hun inspanningen voor een gemeenschappelijke veiligheidsopgave op elkaar af. De veiligheidsregio vervult daarmee een belangrijke verbindende en regiefunctie. Iedere veiligheidsregio heeft een coördinerend orgaan en wordt voorgezeten door een burgemeester uit één van de deelnemende gemeentes (Rijksoverheid, n.d.(a)). In een veiligheidsregio werken de gemeente, de brandweer en de Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de Regio (GHOR) samen. Daarnaast zijn diverse crisispartners aangesloten bij de veiligheidsregio's, zoals politie, Openbaar Ministerie (OM), Rijkswaterstaat, waterschappen, provincies, GGD, Defensie, energiemaatschappijen, ProRail en Staatsbosbeheer (Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, n.d.).

Nationale Politie

De derde belangrijke speler in het veiligheidsdomein, naast het MinJenV en de veiligheidsregio's, is de Nationale Politie. De Nationale Politie is opgedeeld in tien regionale eenheden en één Landelijke Eenheid (Politie, 2020). Deze politie-eenheden doorsnijden zodoende de veiligheidsregio's (zie afbeelding 2). De regionale eenheden hebben de taak te zorgen voor een veilig en leefbare regio en zijn belegd met alle operationele politietaken. De Landelijke Eenheid heeft meer specialistische expertise,

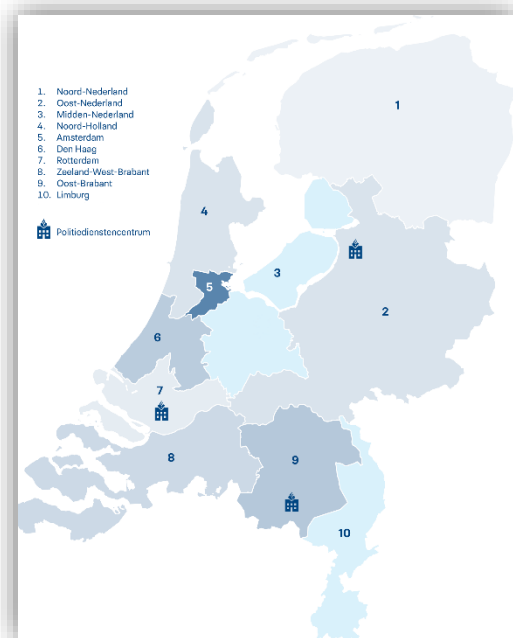
waardoor zij de regionale eenheden met meer specialistische taken kunnen ondersteunen, zo bestaat er voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit een Landelijk Programmteam Ondermijning (Rijksoverheid, n.d. (b)).

Regionale Informatie en Expertise Centra

Hiervoor zijn de drie organisaties besproken die verantwoordelijk zijn voor het Nederlandse veiligheidsbeleid in den brede. Wanneer het aankomt op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit speelt echter nog een actor een belangrijke rol in het stimuleren van onderlinge samenwerking tussen betrokken instanties: het RIEC. Er zijn in Nederland tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) die dezelfde indeling volgen als de politie-eenheden (RIEC.nl, n.d.). Binnen deze gebieden speelt het RIEC een ondersteunende rol; het verbindt de informatie, expertise en slagkracht van de verschillende voor ondermijning relevante netwerkpartners in de inzet voor een gezamenlijke opgave (Veiligheidscoalitie, n.d.). Partners die hierbij door het RIEC worden ondersteund zijn onder meer gemeentes, provincies, OM, politie, belastingdienst, douane en de Fiscale inlichtingen en opsporingsdienst (RIEC.nl, n.d.).



Afbeelding 1: Veiligheidsregio's (Rijksoverheid, n.d.(a))



Afbeelding 2: Politie-eenheden (Politie, 2020)

3.2 Beleidsnetwerken en lokaal ondermijningsbeleid

Gemeentelijk veiligheidsbeleid, waartoe ondermijningsbeleid ook behoort, komt gebruikelijk tot stand in een stapsgewijze vertaling en aanscherping van op hoger niveau vastgestelde beleidsrichtingen. Zoals toegelicht begint dit proces bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, dat speerpunten vaststelt voor het Nederlands veiligheidsbeleid. Vervolgens vindt op regionaal niveau een eerste vertaalslag plaats. Hierbij worden deze landelijke speerpunten toegepast op de regionale context; de ervaren problematiek rondom ondermijnende criminaliteit kan immers per veiligheidsregio verschillen. Zo is het voorstelbaar dat regio's met veel buitengebieden te maken hebben met andere vormen van criminaliteit dan meer verstedelijkte regio's. In sommige gevallen vindt hierna nog een verdere invulling van deze regionale speerpunten plaats naar districtsniveau; in dat geval stellen buurgemeentes een gezamenlijke visie op naar aanleiding van de regionaal vastgestelde speerpunten.

De regionale vertaling van landelijke prioriteiten vormt ten slotte het uitgangspunt van het lokale gemeentelijke veiligheidsbeleid. Het college van B en W maakt hierbij nogmaals een vertaalslag, waarbij lokaal invulling wordt gegeven aan eerder vastgestelde afspraken met netwerkpartners. Dit krijgt vorm in een Integraal Veiligheidsplan [IVP] en moet door de gemeenteraad worden goedgekeurd. Hierna volgt doorgaans een praktische uitwerking van het IVP in één of meerdere plannen van aanpak. Hoe hieraan invulling wordt gegeven verschilt per gemeente. Hierbij worden ook doelstellingen op het gebied van acties en resultaten vastgesteld voor de looptijd van het IVP. De gemeenteraad stelt de kaders van het ondermijningsbeleid vast. Het college organiseert de uitvoering van zijn veiligheidsbeleid en rapporteert over de vorderingen en het behalen van de gestelde doelstellingen, die de gemeenteraad weer controleert (Rutten, Sterrenberg & Vos, 2014, p. 11).

3.3 Publieke verantwoording over ondermijningsbeleid

In het vorige hoofdstuk is besproken wat vanuit de theorie bekend is over complicaties die zich kunnen voordoen in een publiek verantwoordingsproces. Uit recent onderzoek blijkt dat het onderwerp ondermijning voor twee van deze bronnen van complicaties versterkend werkt. Deze relatie wordt hier besproken.

Complexiteit vraagstuk ondermijnende criminaliteit

Ondermijnende criminaliteit wordt gezien als een ingewikkeld onderwerp met een hoge toegankelijkheidsdrempel en is daarmee bij uitstek een voorbeeld van de dynamische complexiteit als besproken in hoofdstuk 2 (Scherpenisse & Van Twist, 2019). Dit heeft te maken met het feit dat ondermijning niet om één specifieke vorm van criminaliteit gaat maar een breder palet van crimineel gedrag bestrijkt. Uitkeringsfraude, wietteelt, drugshandel, witwassen, afpersing en jeugdcriminaliteit zijn verschillende symptomen van hetzelfde vraagstuk en ontwikkelingen op één gebied beïnvloeden de andere gebieden. De dynamische complexiteit wordt versterkt door het criminele aspect van de problematiek, aangezien criminelen hun bedrijfsmodel continu veranderen in een poging de overheid te snel af te zijn. Hiermee verandert de situatie doorlopend van aard en omvang en moet het beleid ter bestrijding daarvan steeds meebewegen met deze dynamiek en de problematiek vanuit een brede inzet van maatregelen bestrijden.

Zoals gezegd maakt de complexiteit van de problematiek van de ondermijnende criminaliteit het lastig die inzichtelijk te maken bij het afleggen van publieke verantwoording. Deze complexiteit kan er voor zorgen dat het afleggen van publieke verantwoording over het onderwerp bemoeilijkt wordt. Er is voortdurend een hoge kennisdrempel te overbruggen om voor het forum inzichtelijk te maken hoe maatregelen zich verhouden tot de problematiek (Scherpenisse & Van Twist, 2019).

Ondermijning in cijfers vatten

Een tweede aanvullende uitdaging die het onderwerp ondermijning met zich meebrengt voor publieke verantwoording – en die nauw samenhangt met de complexiteit van het vraagstuk – is de moeizaamheid waarmee het in cijfers uitgedrukt kan worden.

Ook de mogelijke complicatie voor verantwoording vanwege de rol van cijfers is ten volle van toepassing op verantwoording over beleid ter bestrijding van ondermijning. Zo zijn niet alle resultaten in cijfers te vatten en de cijfers die wel beschikbaar zijn vertellen vaak maar een deel van het verhaal. Uitgedeelde straffen kunnen een indicatie van de werking van beleid geven maar laten niet zien in hoeveel gevallen optreden niet nodig was met dank aan preventieve maatregelen (Schram, Scherpenisse & Van Twist, 2018). Concreet kan dit ervoor zorgen dat de resultaten van preventieve maatregelen, of resultaten die niet in de bestaande meetcategorieën vallen, buiten het verantwoordingsbeeld blijven (Scherpenisse et al., 2019, p. 17). Dit kan ervoor zorgen dat de afstand tussen de praktijk waar verantwoording over wordt agelegd en het beeld dat in de verantwoording naar voren komt toeneemt.

Dit draagt eraan bij dat een verantwoording gebaseerd op cijfers over ondermijning moeizaam is en tot op zekere hoogte een risico met zich meedraagt voor de effectiviteit van ondermijningsbeleid (Los et al., 2020). Zo kan op termijn het draagvlak voor ondermijningsbeleid afnemen omdat resultaten hiervan onvoldoende zichtbaar gemaakt kunnen worden. Een ander risico is dat beleid zich zal richten op ingrepen die eenvoudiger in verantwoordingsbeelden te vatten zijn, maar wellicht minder effectief vanuit het oogpunt van de bestrijding van ondermijning.

Dit laatste risico sluit aan bij bredere wetenschappelijke kennis over complexe vraagstukken als ondermijning. Die stelt dat de aard van politieke verantwoordingssystemen zodanig is, dat deze een verantwoording over, en daarmee een inzet op, beperkte en duidelijke onderscheidbare handelingen stimuleert. Hiermee kunnen deze verantwoordingssystemen beperkend werken op het vermogen om complexere vraagstukken als ondermijning te bestrijden; deze vraagstukken zijn gebaat bij bredere en moeizamer vatbare benaderingen (Head, 2008, p. 107). Het adresseren en oplossen van dergelijke complexe en rommelige vraagstukken is vaak waardevoller voor het publiek belang dan het verhelpen van eenvoudige, rechtlijnige problemen (Schon, 1987).

Echter, wanneer de actor wanneer hij ter verantwoording wordt geroepen wordt afgerekend op die aspecten van zijn optreden die gemakkelijk meetbaar en voorhanden zijn, zal vanzelf zijn optreden zich naar deze verantwoording vormen. Hiermee dreigt dus niet alleen een verantwoordingstekort, maar staat ook de adressering van dergelijke complexe vraagstukken als ondermijning mogelijk onder druk. Dit benadrukt nogmaals het belang van een borging van een goede gemeentelijke verantwoording over ondermijningsbeleid.

3.4. Hoe kan worden omgegaan met ervaren complicaties in publieke verantwoording?

In hoofdstuk 2 en de vorige paragraaf is stilgestaan bij de verschillende complicaties die zich voor kunnen doen bij de publieke verantwoording over ondermijningsbeleid. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij uit de theorie bekende strategieën die kunnen worden toegepast om met dergelijke complicaties om te gaan. Deze worden hier behandeld met het doel om mogelijk te verwachte strategieën te leren kennen, zodat in het onderzoek vastgesteld kan worden in hoeverre deze binnen de onderzochte gemeentes worden toegepast.

Zoals besproken in de vorige paragraaf hangen mogelijke complicaties voor verantwoording voortkomend uit het onderwerp ondermijning voor een belangrijk deel samen met een toegenomen complexiteit van publieke vraagstukken. Rechtlijnige, hoofdzakelijk cijfermatige methodes van verantwoording – zoals ontstaan onder druk van het New Public Management – worden hierin beschouwd als niet langer aansluitend bij de praktijk. Als reactie op deze ervaren ontkoppeling tussen bestaande verantwoordingsmethodes en complexer wordende publieke vraagstukken ontstond een nieuwe benadering van verantwoording, genaamd Rijker Verantwoorden (Scherpenisse & Van Twist, 2019; Los et al., 2020). Deze benadering wordt zowel in het veiligheidsdomein uitgedragen, als in beleidsvelden daarbuiten zoals het sociale domein (Rutten et al., 2014). Deze aanpak richt zich op het inzichtelijk maken van complexe vraagstukken in concrete verantwoordingspraktijken. Hierbij wordt een balans gezocht tussen enerzijds het borgen van een stevige democratische verantwoording – waarbij tekortkomingen in de uitvoering niet onopgemerkt blijven – en anderzijds de noodzaak om recht te doen aan de praktijksituatie waarin geopereerd wordt.

Omgaan met complicaties samenhangend met beleidsnetwerken

Zoals besproken in hoofdstuk 2 heeft de opkomst van beleidsnetwerken consequenties voor publieke verantwoording. Doordat beleid steeds vaker door een samenwerking van meerdere partijen tot stand komt neemt de complexiteit van de verantwoordingsrelatie tussen actor en forum toe. Het zicht van

het forum op datgene waarvoor de actor verantwoordelijk kan worden gehouden, kan hierdoor worden vertroebeld. Beleidsresultaten zijn immers in toenemende mate een uitkomst van deelhandelingen van meerdere betrokken handen.

Bovens (2005) benoemt in zijn werk verschillende strategieën om om te gaan met het probleem van de vele handen. Hiervan is collectieve verantwoording degene die het best aansluit bij de dagelijkse praktijk van lokale verantwoording. Dit heeft te maken met de reeds gevestigde verantwoordingsrelatie tussen college en raad, andere genoemde strategieën worden hier bij voorbaat al in afgedekt. Collectieve verantwoording slaat op het verantwoordingsprincipe van allen voor één (Bovens, 2005, p. 8). Hierbij kan de actor ter verantwoording geroepen worden voor het functioneren van het beleidsnetwerk als geheel. Toegepast op de context van dit onderzoek gaat deze benadering uit van een verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college waarin laatstgenoemde ook verantwoording aflegt voor datgene waar het beleidsnetwerk waar zij deel van uitmaakt verantwoordelijk voor is. Dit kan als voordeel hebben dat er duidelijkheid bestaat over tot wie de gemeenteraad zich moet richten met zorgen of vragen omtrent het ondermijningsbeleid, waarbij het college de taak krijgt om deze zorgen te vertegenwoordigen in het beleidsnetwerk.

Omgaan met complicaties samenhangend met complexiteit ondermijning

Zoals besproken in de vorige paragraaf schuilt een deel van de uitdaging voor verantwoording over ondermijningsbeleid in de complexiteit van het thema. Verschillende maatschappelijke vraagstukken die aan ondermijning ten grondslag liggen hangen met elkaar samen en aangezien criminelen proberen wethandhavers een stap voor te blijven, verandert de problematiek voortdurend. Een manier om met deze complicatie om te gaan is het werken aan begrip en bewustwording van het publieke vraagstuk waar verantwoording over wordt afgelegd (Los et al., 2020). Hiervoor is het noodzakelijk om een complex onderwerp als ondermijnende criminaliteit inzichtelijk te maken. Hierbij is het bij uitstek van belang om de verbondenheid tussen verschillende vormen van problematiek – bijvoorbeeld tussen de verdien capaciteit van drugsbendes en de rekrutering van jongeren door criminele organisaties – duidelijk te maken (Scherpenisse & Van Twist, 2019). Op deze manier verkrijgt het forum een diepgaander begrip van de praktijk waartoe de actor zich heeft te verhouden en kan er een meer betekenisvolle verantwoordingsrelatie ontstaan.

Deze inzet op het inzichtelijk maken van de complexiteit kan op verschillende manieren vorm krijgen. Enerzijds door in de inhoud van verantwoordingsdocumenten op een aantrekkelijke manier, bijvoorbeeld met gebruik van beeld of videomateriaal, inzicht te geven in de uitvoeringspraktijk. Een andere, potentieel belangrijke, manier kan liggen in dialoogsessies. Momenten buiten de traditionele verantwoordingsdialogen in raadsvergaderingen om, waarin actor en forum met elkaar in gesprek kunnen over datgene waar in de uitvoering tegenaan wordt gelopen. Hierbij kan het forum op zijn beurt overbrengen welke kaders het stelt bij de afwegingen die de actor in zijn handelen moet maken (Scherpenisse & Van Twist, 2019; Los et al., 2020).

Omgaan met rol cijfers in verantwoording

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 en paragraaf 3.3 is één van de mogelijke uitdagingen voor verantwoording over ondermijning een nadruk op verantwoording aan de hand van cijfers. Deze nadruk is begrijpelijk en op zichzelf staand niet iets verkeerd. Cijfers bieden een ogenschijnlijk objectief handvat voor een gemeenteraad die beperkt de tijd heeft om het college op een uitdijend aantal onderwerpen te controleren. Er dreigt echter een gevaar wanneer aan deze kwantitatieve benadering wordt vastgehouden bij vraagstukken die lastig cijfers te vangen zijn. Dit brengt het risico van strategisch gedrag met zich mee. Hierbij dreigt de focus van de uitvoerder te verschuiven van het zo effectief mogelijk bestrijden van ondermijning naar handelingen die goed inzichtelijk te maken zijn in een dergelijke kwantitatieve verantwoording.

Hierom benadrukken onderzoekers het belang van een balans, waarbij kwantitatieve wordt aangevuld met kwalitatieve informatie, zoals voorgestaan in de methode Rijker Verantwoorden (Los et al., 2020). Deze strategie gaat uit van het beschikbaar stellen van zoveel mogelijk relevante cijfers over ondermijningsproblematiek en beleid terwijl deze wordt verrijkt met kwalitatieve informatie die de betekenis achter deze cijfers moet verduidelijken (Rutten et al., 2014, p. 14). Op deze manier kunnen meetresultaten en vertellingen elkaar ondersteunen om een zo volledig en tegelijkertijd inzichtelijk mogelijk verantwoordingsbeeld te scheppen.

3.5 Gemeentelijke verantwoording ondermijningsbeleid

Dit onderzoek richt zich op het in beeld brengen van het functioneren van gemeentelijke verantwoordingsrelaties over ondermijningsbeleid, in relatie tot de mogelijke complicaties die hierbij kunnen optreden. Nadat in hoofdstuk 2 is stilgestaan bij complicaties die kunnen voortvloeien uit de vorming van beleid in netwerken, bevat dit hoofdstuk een overzicht van de theoretische kennis die inzicht kan geven in mogelijke complicaties voor publieke verantwoording die samenhangen met de aard van het onderzochte beleidsdomein: het ondermijningsbeleid. Hierbij is in de eerste plaats beschreven op welke manieren de verantwoordelijkheden rondom ondermijningsbeleid in Nederland zijn belegd. Vervolgens is stilgestaan bij complicaties die hierbij kunnen bestaan, die specifiek samenhangen met het onderwerp ondermijning. Zo kan verwacht worden dat de complexiteit van het onderwerp verantwoording hierover kan bemoeilijken vanwege de kennisdrempel die overbrugd moet worden. Ook kan het feit dat verantwoording over ondermijningsbeleid moeizaam in cijfers te vatten is bijdragen aan een afstand tussen beleidspraktijk en verantwoordingsbeeld.

Ten slotte is gekeken naar mogelijk in de praktijk te verwachten strategieën om met deze complicaties om te gaan. Zo kan verwacht worden dat gemeentes een vorm van collectieve verantwoording hanteren, of verantwoordingsstukken verrijken met beeld en voorbeelden. Ook het aanvullen van cijfers met kwalitatieve informatie over de betekenis die achter deze cijfers schuilgaat is een te verwachten strategie. Het uit te voeren onderzoek zal uiteindelijk moeten aantonen in hoeverre in de praktijk sprake is van deze complicaties en strategieën. In het volgende hoofdstuk wordt besproken hoe dit onderzoek wordt uitgevoerd.

4. Methoden

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de informatie is verzameld die benodigd is voor de beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen. Hierbij wordt ingegaan op welke onderzoeksstrategieën en methoden zijn ingezet en wordt een verantwoording van deze keuzes gegeven. Verder wordt in dit hoofdstuk per onderzoeksvraag aangegeven van welke databronnen gebruik is gemaakt voor de beantwoording.

4.1 Onderzoeksdesign

Kwalitatief onderzoek

Dit kwalitatieve onderzoek richt zich op de huidige verantwoordings situatie rondom ondernemingsbeleid in vijf gemeentes in Midden-Nederland. Een kwalitatieve onderzoeksbenadering is hierbij passend omdat dit onderzoek zich richt op de verantwoordingsrelatie tussen de gemeenteraad en het college. De ervaringen vanuit het perspectief van zowel de actor als het forum zijn in die relatie van wezenlijk belang, omdat die implicaties hebben voor de invulling en betekenisgeving daarvan. Bij kwalitatief onderzoek draait het om het menselijke gedrag en gevoelens; dit stelt de onderzoeker dan ook in staat om zowel bij de gemeenteraad als het college door te kunnen vragen naar de ervaringen van de respondent (Bryman, 2012, p. 28). Bovendien focust dit onderzoek zich op het verhaal achter de verantwoording. Zo is ook gekeken naar de complicaties die ontstaan bij verantwoording over onderneming en hoe daar vervolgens mee wordt omgegaan. Deze complicaties zijn in de meeste gevallen niet expliciet opgeschreven in beleidsdocumenten en zijn dan ook alleen te achterhalen door de mensen achter deze documenten te interviewen. Tot slot kunnen mensen verschillende opvattingen hebben over bronnen van mogelijke complicaties. Kwalitatief onderzoek stelt de onderzoeker in staat om deze verschillende percepties te onderzoeken (van Thiel, 2014, p. 34).

Multiple casestudy

Dit onderzoek is opgezet als een *multiple casestudy*, waarbij in totaal vijf gemeentes uit Midden-Nederland zijn onderzocht (Bryman, 2012, p. 74). De casestudy is een gepaste strategie voor deze verkenning, omdat deze de onderzoeker in staat stelt om diepgaandere kennis te verzamelen over de realiteit in het veld (Van Thiel, 2014, p. 58). Daarmee kan een completere weergave en begrip van de praktijksituatie bereikt worden. Er is voor gekozen om meer dan één casus te onderzoeken omdat dit de kans vergroot dat de kennis die vergaard wordt in dit onderzoek ook inzichten oplevert die van waarde zijn voor de situatie buiten de direct onderzochte gemeentes (Bryman, 2012, p. 67). In dit onderzoek is gewerkt met vijf gemeentes die fungeren als *typical cases* en zijn geselecteerd op basis van hun verwachte representativiteit voor de situatie rondom gemeentelijk ondernemingsbeleid in Nederland (Yin, in Bryman, 2012, p. 62). Op deze manier kan dit onderzoek bijdragen aan de opbouw van bredere wetenschappelijke kennis over gemeentelijke verantwoordingsprocessen over ondernemingsbeleid in Nederland, in relatie tot mogelijk ervaren complicaties in dit proces (Yin, in Bryman, 2012, p. 62).

4.2 Casusselectie

Keuze voor gemeentelijk niveau

De keuze om onderzoek te doen naar de verantwoording over ondernemingsbeleid op *gemeentelijk* niveau is om meerdere redenen gemaakt. In de eerste plaats is de verantwoordingsrelatie tussen college en gemeenteraad een vergaand ontwikkelde relatie; dit draagt bij aan een duidelijk afgebakend onderzoeksobject. Daarnaast heeft de relatie tussen college en raad een belangrijke rol in het Nederlandse publieke bestel, wat de toegevoegde waarde van nieuwe inzichten hierover vergroot. Er is daarnaast bewust gekozen om te focussen op het lokale bestuursniveau omdat gemeentes het dichtst bij de problematiek van onderneming staan en een belangrijke rol te vervullen hebben in de bestrijding

hiervan (VNG, n.d.). Juist vanwege dit belang van het gemeentelijke bestuursniveau op het gebied van de inzet tegen ondermijning is de lokale politieke verantwoordingsrelatie hierover relevant.

Keuze voor Midden-Nederland

Zoals benoemd richt dit onderzoek zich op vijf gemeentes uit Midden-Nederland. In dit gebied heeft de gezamenlijke inzet tegen ondermijning vorm gekregen in de Veiligheidscoalitie Midden-Nederland. Dit is een samenwerkingsverband waartoe onder andere alle gemeentes behoren die binnen de politie-eenheid Midden-Nederland vallen. Binnen dit netwerk wordt samengewerkt in de bestrijding van ondermijning, onder meer door het vaststellen van een gezamenlijke visie en het onderling afstemmen van de inzet van partners (Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, 2019). Naast gemeentes en politie zijn verdere partners in de Veiligheidscoalitie onder andere de coördinerende organen van de drie betrokken veiligheidsregio's en het RIEC, een regionaal kenniscentrum op het gebied van ondermijnende criminaliteit. In totaal de Veiligheidscoalitie Midden-Nederland de volgende deelnemers (Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, n.d.):

- 39 gemeentes afkomstig uit in totaal drie verschillende veiligheidsregio's [waaronder de onderzochte casussen van Hilversum, Houten, Lelystad, Utrecht en Veenendaal]
- Bureau Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum Midden-Nederland
- Zorg- en Veiligheidshuis Flevoland
- Zorg- en Veiligheidshuis Gooi en Vechtstreek
- Zorg- en Veiligheidshuis Regio Utrecht

Rondom ondermijnende criminaliteit springen in Nederland in eerste instantie plaatsen als Amsterdam en Rotterdam er uit; de problematiek in deze steden haalt geregeld het nieuws en zal voor veel mensen één van de eerste associaties met het thema zijn. Voor dit onderzoek is echter bewust gekozen voor Midden-Nederland omdat dit gebied als een betere doorsnede van de Nederlandse situatie wordt gezien. De problematiek rondom ondermijning in steden als Amsterdam of in Brabantse grensregio's valt op juist omdat deze voor Nederlandse begrippen extreem is. Wat verder bijdraagt aan de representativiteit van de regio Midden-Nederland voor de situatie in Nederland, is de diversiteit aan gebieden die er binnen vallen. De regio kent veel buitengebied, wat het gebied vatbaar maakt voor drugscriminaliteit, maar ook bedrijventerreinen en stedelijke gebieden met hun eigen kenmerkende ondermijningsproblematiek (Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, 2019).

Een belangrijke reden voor de focus op Midden-Nederland is dat dit gebied zodoende een doorsnede lijkt te vertegenwoordigen van de Nederlandse situatie; dit is verder van waarde vanwege de focus van dit onderzoek op publieke verantwoordingsrelaties. Het is immers goed voorstelbaar dat de mate waarin problematiek in een gebied de aandacht op zich weet te vestigen consequenties heeft voor het verloop van het publieke verantwoordingsproces hierover. De keuze voor Midden-Nederland is derhalve mede gemaakt om de mate waarin de verkregen inzichten uit dit onderzoek zijn toe te passen op andere gebieden dan de hier onderzochte, te vergroten.

Geselecteerde gemeentes

De onderzochte gemeentes zijn Hilversum, Houten, Lelystad, Utrecht en Veenendaal. In samenwerking met het RIEC Midden-Nederland zijn meerdere gemeentes binnen de Veiligheidscoalitie aangeschreven om te informeren naar hun interesse mee te werken aan dit onderzoek. Uiteindelijk zijn vertegenwoordigers van deze vijf gemeentes bereid gevonden om hieraan mee te werken. Deze zijn alle

vijf meegenomen in het onderzoek. In tabel 2 zijn de onderzochte gemeentes weergegeven inclusief de verschillende bestuurlijke contexten waarbinnen zij opereren.

De gemeentes die zijn onderzocht vertegenwoordigen gezamenlijk de vijf verschillende districten binnen de Veiligheidscoalitie Midden-Nederland. Hier is voor gekozen, om de representativiteit van de onderzoeksresultaten voor de coalitie als geheel te vergroten. Deze gemeentes hebben elk de bestrijding van ondermijnende criminaliteit opgenomen als één van de prioriteiten in hun momenteel van kracht zijnde integraal veiligheidsplan. In elk van deze gemeentes is zodoende sprake van een verantwoordingsrelatie over beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit dat momenteel in uitvoering is.

Gemeente	Veiligheidscoalitie	Veiligheidsregio	Veiligheidsdistrict
Hilversum	Midden-Nederland	Gooi en Vechtstreek	Gooi- en Vechtstreek
Houten	Midden-Nederland	Utrecht	West-Utrecht
Veenendaal	Midden-Nederland	Utrecht	Oost-Utrecht
Lelystad	Midden-Nederland	Flevoland	Flevoland
Utrecht	Midden-Nederland	Utrecht	Stad Utrecht

Tabel 1 Overzicht geselecteerde gemeentes

4.3 Onderzoeksmethoden

Bij de uitvoering van dit onderzoek is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden: er zijn zowel interviews gehouden als documentanalyses uitgevoerd om data te verzamelen. Het gebruik van meerdere methodes draagt bij aan het vergroten van de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Door data uit verschillende bronnen te vergaren en met elkaar te vergelijken kan een vorm van triangulatie plaatsvinden. Dit houdt in dat de informatie vanuit de documentanalyse en interviews naast elkaar gelegd kunnen worden en eventuele discrepanties nader onderzocht (Van Thiel, 2014, p. 52-53).

4.3.1 Interviews

In de eerste plaats zijn er voor dit onderzoek interviews uitgevoerd met relevante respondenten. De bedoeling van deze interviews is om de ervaringen met en waardering van het verantwoordingsproces van de betrokkenen in kaart te brengen. Interviews zijn bij uitstek geschikt voor het in beeld brengen van dergelijke achterliggende waarderingen (Bryman, 2012, p. 470). Interviews maken het mogelijk om respondenten te bevragen over hun perceptie van het verantwoordingsproces en in te gaan op de aard van vraagstukken waar zij in hun betrokkenheid bij het proces mee te maken krijgen.

De interviews worden semigestructureerd uitgevoerd, aan de hand van topiclijsten, bijgevoegd in bijlages II en III. Er is gekozen om de interviews semigestructureerd uit voeren vanwege de flexibiliteit die deze methode biedt (Bryman, 2012). Hierdoor kan tijdens de interviews vrij ingegaan worden op relevante feiten die in de beantwoording van de respondent aan het licht komen, terwijl de topiclijst wel verzekert dat de data uit de interviews vergelijkbaar is. De topiclijsten zijn samengesteld aan de hand van de operationalisering van de deelvragen, die in paragraaf 4.4 wordt behandeld.

De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd om een zo volledig mogelijke dataverzameling te garanderen. In één geval was het opstellen van een transcript niet mogelijk vanwege een defecte

geluidsopname. Hierbij is mede op basis van notities een gespreksverslag opgesteld, dat door de respondent is bevestigd als zijnde accuraat en daarmee vastgelegd. De transcripten zijn gecodeerd en geanalyseerd met behulp van het programma NVivo 11, op basis van de onderzoeks-operationalisering. De hieruit volgende codeboom is terug te vinden in bijlage IV. De interviews zijn noodgedwongen telefonisch of digitaal uitgevoerd. Dit was niet de oorspronkelijke opzet, maar fysieke interviews waren door de situatie rondom het COVID-19 virus praktisch onhaalbaar.

Respondentselectie

Dit onderzoek richt zich op het in beeld brengen van verantwoordingsprocessen omtrent ondernijningsbeleid en ervaringen daarmee. De respondenten zijn dan ook geselecteerd op basis van het inzicht dat zij in staat zijn te verschaffen over dit proces in de onderzochte gemeentes. In de eerste plaats is gesproken met raadsleden uit de verschillende gemeentes. In de interviews zijn zij bevraagd op hun perspectief op het verantwoordingsproces, vanuit hun rol als zijnde het forum in de onderzochte verantwoordingsrelatie. Daarnaast is gesproken met ambtenaren die betrokken zijn bij de verslaglegging en verantwoording omtrent ondernijningsbeleid in de onderzochte gemeentes.

Hierbij is het belangrijk om een duiding te geven, deze ambtenaren hebben immers geen persoonlijke positie in de onderzochte verantwoordingsrelatie tussen gemeenteraad en college. Het werd echter als onhaalbaar ingeschat om voldoende burgemeesters of wethouders bereid te vinden aan dit onderzoek mee te werken voor een solide analyse. Hierom is gekozen in plaats daarvan ambtenaren te benaderen die nauw betrokken zijn bij de wijze waarop het college verantwoording aflegt over ondernijningsbeleid. Deze respondenten kunnen zodoende informatie verschaffen over het perspectief van de actor in de onderzochte verantwoordingsrelatie. Zij zijn immers betrokken bij de totstandkoming, uitvoering en verantwoording van ondernijningsbeleid in hun respectievelijke gemeente en werken voor burgemeester en wethouders.

Bij de uitvoer van de interviews zijn twee verschillende topiclijsten gehanteerd, één voor raadsleden en één voor ambtenaren. De vragen in de topiclijst voor raadsleden zijn dan ook gericht op de rol van forum en die van ambtenaren op de rol van actor. Beide lijsten zijn toegevoegd, in bijlages II en III.

In tabel 3 zijn de kerngegevens weergegeven van de respondenten die voor dit onderzoek zijn gesproken. De personen die aan dit onderzoek hebben meegewerkt zijn hierbij geanonimiseerd. In dit onderzoek wordt naar respondenten verwezen met behulp van de verwijzingen die in de linker kolom staan weergegeven, waarbij het eerste deel van de codering verwijst naar de rol van de respondent en het tweede deel naar de gemeente waarbinnen de respondent in die rol actief is.

Respondentverwijzing	Gemeente	Functie
R-Hi	Hilversum	Raadslid ondermijning
A1-Hi		Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid
A2-Hi		Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid
A-Ho	Houten	Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid
R1-Le	Lelystad	Raadslid ondermijning
R2-Le		Raadslid ondermijning
A-Le		Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid
R-Ut	Utrecht	Raadslid ondermijning
A-Ut		Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid
R1-Ve	Veenendaal	Raadslid ondermijning
R2-Ve		Raadslid ondermijning
A1-Ve		Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid
A2-Ve		Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid

Tabel 3 Overzicht respondenten

Naast de interviews met bovenstaande respondenten is voor dit onderzoek ook nog gesproken met twee vertegenwoordigers van het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Midden-Nederland en één vertegenwoordiger van het Landelijk Programmteam Ondermijning van de politie. Deze gesprekken werden voorafgaand aan de afname van de interviews met raadsleden en ambtenaren gehouden en dienden om het referentiekader van de onderzoeker omtrent het thema verantwoording over ondermijningsbeleid te verscherpen. Deze gesprekken hebben zodoende bijgedragen aan een gerichtere en waardevollere uitvoering van de interviews met de respondenten voor dit onderzoek. Deze achtergrondgesprekken leverden echter geen informatie op over de in dit onderzoek centraal staande gemeentes en zijn dan ook niet in bovenstaand schema opgenomen.

4.3.2 Documentanalyse

Voor de uitvoering van het empirische deel van dit onderzoek is verder gebruik gemaakt van een documentanalyse. Deze onderzoeksmethode is toegepast, omdat deze het mogelijk maakt om de waarde van de informatie afkomstig uit interviews met betrokkenen bij het verantwoordingsproces te vergroten. De documentanalyse maakt het immers mogelijk om ervaringen van respondenten te onderbouwen, te illustreren en te verifiëren aan de hand van de onderliggende verantwoordingsstukken. Daarnaast kunnen uit de documentanalyse nieuwe inzichten voortkomen – met name bij het in beeld brengen van de invulling van het verantwoordingsproces – waarmee het niet alleen een ondersteunende maar ook een aanvullende waarde heeft voor de verkrijging van relevante informatie voor dit onderzoek. De documenten zijn geanalyseerd aan de hand van de codeboom die is opgenomen in bijlage V.

Selectie documenten

Ter afbakening van dit onderzoek zijn uitsluitend documenten onderzocht die op of na 1 januari 2017 zijn gepubliceerd. Hier is enerzijds voor gekozen om een zo actueel mogelijke weergave van gemeentelijke verantwoordingsprocessen te verzorgen. Bovendien dateren de oudste momenteel van kracht zijnde integraal veiligheidsplannen in de onderzochte gemeentes uit 2018. De tijdsgrens van 1 januari 2017 biedt een duidelijke afbakening en laat tevens ruimte om ook verantwoordingsdocumenten die ten grondslag lagen aan deze oudste IVP's te onderzoeken. De uiterste datum van publicatie van documenten die nog in dit onderzoek zijn meegenomen is 10 juli 2020, dit in verband met de startdatum van de documentanalyse.

De geanalyseerde documenten zijn openbare verantwoordingsstukken die door het college met de gemeenteraad van de betreffende gemeentes is gedeeld. Voor de selectie van documenten is gebruik gemaakt van de elektronische zoeksystemen van de respectievelijke gemeenteraden. Hierin is gezocht naar collegestukken binnen de onderzochte periode, waarbij gebruik is gemaakt van de zoektermen: 'Ondermijning', 'ondermijnende criminaliteit', 'integraal veiligheidsplan', 'IVP' en 'rapportage'. De documentanalyse is een volledige weergave van de verantwoordingsdocumenten die gevonden werden met de eerste vier zoektermen, bij de laatste zoekterm zijn alleen documenten met betrekking op rapportages over ondermijningsbeleid meegenomen.

Er zijn drie voorname categorieën te onderscheiden in de geanalyseerde documenten. In de eerste plaats de integraal veiligheidsplannen die momenteel van kracht zijn in de onderzochte gemeentes. In het IVP zijn voor elke gemeente de contouren en speerpunten van haar veiligheidsbeleid – inclusief ondermijningsbeleid – voor een periode van enkele jaren vastgelegd, inclusief onderbouwing. Ten tweede is voor elke gemeente de uitwerking van het IVP in aanvullende beleidsstukken geanalyseerd. Hierin wordt de praktische verwezenlijking van het ondermijningsbeleid inzichtelijk gemaakt en onderbouwd. Ten slotte zijn voortgangsrapportages over ondermijningsbeleid geanalyseerd. In deze documenten worden de voortgang van lopend beleid en eventuele bespiegelingen daarop met de gemeenteraad gedeeld.

Naast deze beleidsdocumenten zijn schriftelijke raadsragen over ondermijning in de documentanalyse meegenomen, die op basis van de eerder beschreven zoektermen naar boven kwamen. Hierbij moet opgemerkt worden dat de oogst beperkt was; dit lijkt er mee te maken te hebben dat schriftelijke vragen vaker een praktische insteek hebben die in hun benaming minder goed aansloten bij de zoektermen.

In tabel 4 is per gemeente weergegeven welke documenten zijn geanalyseerd, in bijlage I is een aparte bronvermelding van de geanalyseerde documenten opgenomen.

Gemeente	Documentnaam	Documenttype
Hilversum	Integraal Veiligheidsplan 2018-2022	IVP
	Actieplan ondermijning 2019-2022	Beleidsdocument
	Art. 41 vragen van de PvdA aan het college over Tozo-regeling en ondermijning	Schriftelijke raadsragen
	Schriftelijke vragen art 41 van de VVD over voorlichting over ondermijning	Schriftelijke raadsragen
Houten	Integraal Veiligheidsplan gemeente Houten 2020-2023	IVP
	Uitvoeringsplan IVP 2020-2021	Beleidsdocument
	Burgemeestersbrief Ondermijning vanuit politieperspectief	Collegebrief
Lelystad	Integraal Veiligheidsplan 2018-2022 gemeente Lelystad	IVP
	Plan van aanpak ondermijning Lelystad 2019-2022	Beleidsdocument
	Uitvoeringsplan Integrale Veiligheid 2018-2020	Beleidsdocument
	Tussenevaluatie 2018 & 2019 integraal veiligheidsplan	Voortgangsrapportage
	Tussentijdse evaluatie raadsprogramma 2018-2022	Voortgangsrapportage
Utrecht	Een veilige stad voor iedereen: Integraal Veiligheidsplan 2019-2022	IVP
	Uitvoeringsprogramma bij het integraal veiligheidsplan 2019-2022	Beleidsdocument
	Schema realisatie nieuwe ontwikkelingen en activiteiten IVP 2015-2018	Voortgangsrapportage
Veenendaal	Gezamenlijk IVP Heuvelrug 2019-2022	IVP
	Ondermijning in Veenendaal: Van beeld naar aanpak 2018-2021	Beleidsdocument
	Schriftelijke vragen inzake het rapport 'Ondermijning in Veenendaal'	Schriftelijke vragen
	Ondermijning in Veenendaal: Van beeld naar aanpak. Tussenevaluatie en jaarplan 2019	Voortgangsrapportage

Tabel 4 Overzicht documentanalyse

4.4 Operationalisering deelvragen

In deze paragraaf worden de empirische deelvragen geoperationaliseerd aan de hand van de in hoofdstuk 2 en 3 besproken wetenschappelijke literatuur. Deze operationalisering vormt de basis voor de analyse van de uit interviews en documentanalyse verkregen data. Wanneer uit het onderzoek bevindingen naar voren komen die niet binnen deze operationalisering vallen worden deze alsnog meegenomen in de analyse. Deze zullen dan apart benoemd worden in de bespreking van de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 5.

Operationalisering deelvraag 1: Hoe ziet het verantwoordingsproces tussen college en raad over ondermijningsbeleid er uit?

De eerste deelvraag richt zich op het in beeld brengen van de invulling van het *verantwoordingsproces* over ondermijningsbeleid in de onderzochte gemeentes. In hoofdstuk 2 zijn de kenmerken besproken van de drie faseringen die in een verantwoordingsproces te onderscheiden zijn; de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase. Deze dimensies van het verantwoordingsproces zijn in tabel 5 geoperationaliseerd.

Concept:	Dimensie	Indicator	Empirische Variabele
Verantwoordings-proces	Informatiefase	College verstrekt informatie over ondermijningsbeleid aan gemeenteraad	Hoe levert het college schriftelijk informatie aan de raad? Hoe vaak levert het college informatie aan de raad?
	Debatfase	Er vindt hoor en wederhoor plaats tussen college en gemeenteraad over ondermijningsbeleid	Hoe vindt hoor en wederhoor plaats? Wat maakt dat er hoor en wederhoor plaatsvindt?
	Consequentie-fase	De gemeenteraad verbindt consequenties aan het verantwoordingsproces	Hoe reageert de raad op collegevoorstellen omtrent ondermijningsbeleid? In hoeverre vult de raad ondermijningsbeleid aan doormiddel van raadsinitiatieven?

Tabel 5 Operationalisering deelvraag 1

Operationalisering deelvraag 2: Welke complicaties worden in dit verantwoordingsproces ondervonden?

De tweede deelvraag richt zich op het in kaart brengen van de complicaties die betrokkenen ervaren in het gemeentelijke verantwoordingsproces over ondermijningsbeleid. Op basis van de besproken literatuur is onderscheid gemaakt tussen drie bronnen van mogelijke complicaties in het verantwoordingsproces. In de eerste plaats complicaties voortkomend uit het beleidsnetwerk waarin het college opereert. Daarnaast is onderscheid gemaakt tussen mogelijke complicaties voortkomend uit de complexiteit van het onderwerp ondermijning en de kans dat op termijn een *mismatch* ontstaat tussen verantwoordingsproces en beleidspraktijk. De operationalisering van deelvraag 2 is weergegeven in tabel 6.

Concept:	Dimensie	Indicator	Empirische Variabele
Complicaties voor publieke verantwoording	Probleem van de vele handen	Onbekendheid beleidsnetwerk onder raadsleden	In hoeverre zijn raadsleden op de hoogte van het beleidsnetwerk waarbinnen het college opereert? In hoeverre zijn raadsleden bekend met de rol van het college binnen het beleidsnetwerk?
	Dynamische complexiteit vraagstuk	Ontoegankelijk vraagstuk	Hoe ervaren raadsleden de complexiteit van ondermijning als publiek vraagstuk? Hoe ervaren ambtenaren de taak om invoelbaar en inzichtelijk te verantwoorden over ondermijningsbeleid?
	Kloof verantwoordingsbeeld versus beleidspraktijk	Rol cijfers in verantwoordingsproces	Wat is de rol van cijfers binnen het verantwoordingsproces? Hoe wordt deze rol door betrokkenen ervaren?
		Vertrouwelijkheid informatie	Welke rol speelt de vertrouwelijkheid van informatie in het verantwoordingsproces? Hoe wordt deze rol door betrokkenen ervaren?

Tabel 6 Operationalisering deelvraag 2

Operationalisering deelvraag 3: Hoe wordt in het verantwoordingsproces omgegaan met ondervonden complicaties?

De laatste deelvraag draait om het inzichtelijk maken van de manieren waarop in gemeentelijke verantwoordingsprocessen over ondermijningbeleid wordt omgegaan met bestaande complicaties. Hierbij wordt verkregen informatie gecategoriseerd aan de hand van dezelfde drie bronnen van complicaties als gehanteerd bij deelvraag 2. Op deze manier kunnen oplossingen makkelijker aan hun onderliggende uitdagingen worden gekoppeld, wat de overzichtelijkheid van de resultaten ten goede komt. De operationalisering van deelvraag 3 is weergegeven in tabel 7.

Concept:	Dimensie	Indicator	Empirische Variabele
Omgang met complicaties voor publieke verantwoording	Probleem van de vele handen	Inzichtelijk maken beleidsnetwerk	Hoe wordt gecommuniceerd over de rol van partners? Hoe wordt de rol van het college binnen beleidsnetwerk inzichtelijk gemaakt?
		Inzet op invoelbaar maken informatie	Worden voorbeelden ingezet in verantwoording? Worden thematische bijeenkomsten voor raadsleden georganiseerd?
	Kloof verantwoordingsbeeld versus praktijksituatie	Inzet op toegankelijk maken onderwerp	Stilstaan bij complexiteit onderwerp/ toegankelijke uitleg
		Omgaan met de rol van cijfers	Hoe worden cijfers door het college gepresenteerd?
		Omgaan met vertrouwelijkheid informatie	Hoe wordt omgegaan met de vertrouwelijkheid van informatie?

Tabel 7 Operationalisering deelvraag 3

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Voor ieder wetenschappelijk onderzoek zijn de criteria betrouwbaarheid en validiteit van belang. Betrouwbaarheid gaat over de reproduceerbaarheid van het onderzoek en betreft de zorgvuldigheid van de uitvoering van het onderzoek. Met name bij de uitvoer van een kwalitatief onderzoek is het voor de betrouwbaarheid van onderzoeksresultaten van belang dat de invloed van de onderzoeker als interpretator daarvan zo klein mogelijk is (Boeije, 2016). Om de betrouwbaarheid te verhogen zijn alle afgenomen interviews opgenomen, getranscribeerd en geanalyseerd aan de hand van een codeboom. Ook de documentanalyse is uitgevoerd aan de hand van een dergelijk coderingsschema. Deze stappen hebben geleid tot een systematische analyse, waarbij de eigen interpretatie van de onderzoeker is beperkt (Van Thiel, 2014). Om de betrouwbaarheid van de verkregen resultaten uit de interviews verder te vergroten is tijdens de uitvoer hiervan getoetst of de interpretatie van de antwoorden van de respondent door de interviewer juist waren. Dit gebeurde door doorlopend de beantwoording van de respondent kort in eigen woorden terug te koppelen en de respondent te vragen om bevestiging dat deze in lijn met de geest van zijn beantwoording waren. Deze praktijk heeft bijgedragen aan de betrouwbaarheid van de resultaten van de interviews.

Validiteit betreft zowel interne als externe validiteit. Interne validiteit gaat over het juist gebruiken van onderzoeksmethoden en of de onderzoeksinstrumenten aansluiten bij het doel van het onderzoek (Bryman, 2012, p. 384). Zoals eerder benoemd wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van twee verschillende onderzoeksmethodes. Dit draagt bij aan de validiteit van het onderzoek doordat dit mogelijkheid biedt tot triangulatie van informatie. Door data uit verschillende bronnen over dezelfde punten met elkaar te kunnen vergelijken en mogelijke discrepanties nader te onderzoeken, wordt de validiteit van het onderzoek verbeterd. Daarnaast zijn interviewvragen tot stand gekomen aan de hand van de theoretische concepten die beschreven worden in hoofdstuk 2, wat tevens de interne validiteit van het onderzoek verhoogd. Externe validiteit gaat over de mate waarin de onderzoeksresultaten gegeneraliseerd kunnen worden (Bryman, 2012, p. 384). In dit onderzoek is gekozen voor de Veiligheidscoalitie Midden-Nederland, omdat deze een doorsnede lijkt te vertegenwoordigen van de Nederlandse situatie op het gebied van ondermijning. Dit versterkt de mate waarin de onderzoeksresultaten bruikbaar zijn voor andere Nederlandse gemeentes.

5. Resultaten

In dit hoofdstuk worden in drie achtereenvolgende paragrafen de onderzoeksresultaten besproken die horen bij de drie empirische deelvragen die in de inleiding zijn geïntroduceerd. In elke paragraaf in dit hoofdstuk worden de resultaten van de onderzochte gemeentes groepsgewijs behandeld, waarbij illustratieve of juist afwijkende voorbeelden besproken worden. De bespreking verloopt aan de hand van de in hoofdstuk 4 opgestelde operationalisering, waarbij resultaten uit interviews en documentanalyse per thema gezamenlijk worden behandeld. Deze opzet biedt de narratieve ruimte om de rode draad in de resultaten uiteen te zetten en te illustreren, evenals opvallende uitzonderingen daarop.

5.1 Hoe ziet het verantwoordingsproces over ondermijningsbeleid in de onderzochte gemeentes er uit?

Als eerste is in kaart gebracht hoe het verantwoordingsproces over ondermijningsbeleid in de onderzochte gemeentes is vormgegeven. Hierbij worden de drie faseringen gevolgd zoals besproken in hoofdstuk 2: achtereenvolgend zijn dit de informatie-, debat- en consequentiefase. Een belangrijke noot vooraf is dat deze paragraaf draait om het in beeld brengen van de praktische invulling van het verantwoordingsproces in de onderzochte gemeentes. De inhoud van dit proces wordt in de volgende paragrafen nader beschouwd.

5.1.1 Informatiefase

De eerste stap in elk verantwoordingsproces is het beschikbaar stellen van informatie door de actor aan het forum. Uit de interviews en de documentanalyse blijkt dat onderzochte gemeentebestuurders op verschillende manieren raadsleden informeren over ontwikkelingen en vorderingen omtrent het gemeentelijk ondermijningsbeleid.

Hoe levert het college informatie aan de raad?

Gemeentebesturen leggen de contouren van hun veiligheidsbeleid, waar het ondermijningsbeleid onder valt, vast in zogeheten integrale veiligheidsplannen. Elke onderzochte gemeente heeft in aanvulling op het IVP een beleidsverantwoordingsstuk met daarin een verdergaande invulling van deze contouren aan de gemeenteraad aangeleverd. De betiteling van deze aanvullende verantwoordingsstukken kan per gemeente licht verschillen – van ‘plan van aanpak’ tot ‘actieplan’ – maar dient in elke gemeente hetzelfde doel. In deze stukken wordt dieper ingegaan op het publieke vraagstuk ondermijning en het beleid dat de in het IVP vastgelegde prioriteiten moet bewerkstelligen. Waar het IVP de kaders van het gemeentelijk veiligheidsbeleid vastlegt, wordt dit beleid in deze actieplannen dus verder uitgewerkt en onderbouwd.

Het verschilt per gemeente of deze verdere uitwerking besloten ligt in een breder beleidsstuk dat het gehele IVP beslaat, of een op zichzelf staand actieplan betreft. Zo heeft de gemeente Hilversum een apart ‘Actieplan ondermijning 2019-2022’ opgesteld en behandelt het ‘Uitvoeringsprogramma bij het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022’ het gehele IVP van de gemeente Utrecht. Deze benaderingen hebben elk hun voor- en nadelen. Een bundeling van uitvoeringsplannen voor het bredere integrale veiligheidsplan is overzichtelijk en positioneert het onderwerp ondermijning als vanzelf in de bredere veiligheidscontext. Met uitwerking in een apart uitvoeringsstuk kan nadrukkelijker de aandacht voor het onderwerp gevraagd worden en is er meer ruimte voor het toegankelijk maken van de problematiek van ondermijning en de voorgenomen aanpak. Het actieplan ‘Ondermijning in Veenendaal: Van beeld naar aanpak 2018-2021’ is van deze tweede methode een goed voorbeeld; op een opbouwende manier wordt hierin gewerkt aan het stapsgewijs meenemen van de lezer in het plan van aanpak.

Een tweede manier waarop onderzochte gemeentebesturen in de informatiefase informatie over hun ondermijningsbeleid aanleveren is in de vorm van beleidsvoortgangsrapportages. In deze rapportages wordt inzicht gegeven in en gereflecteerd op de gang van zaken in de uitvoering van het gemeentelijk

ondermijningsbeleid. Dit inzicht wordt verschaft aan de hand van een uiteenzetting van de uitgevoerde acties, bereikte resultaten en een weergave van de gemeentelijke veiligheidsstatistieken. Tegelijkertijd kan deze rapportage ook als een tussentijdse evaluatie fungeren waarin wijzigingen of aanvullingen op (de uitvoering van) het ondermijningsbeleid worden aangekondigd.

De beleidsdocumenten laten zien dat van de onderzochte gemeentes alleen de gemeente Hilversum tot op heden nog geen tussentijdse rapportage heeft aangeleverd over de voortgang van haar ondermijningsbeleid. Een ambtenaar uit de gemeente Hilversum bevestigde dit en gaf aan dat dat te maken had met het feit dat ondermijningsbeleid in de gemeente nog relatief nieuw was en een rapportage daarom nog in ontwikkeling was (A1-Hi). Ook hier verschilt het per gemeente of bestuurders verantwoordingsstukken over het gehele veiligheidsbeleid aanleveren of een aparte focus op het ondermijningsbeleid hanteren. Zo slaat de 'Tussenevaluatie 2018 & 2019 integraal veiligheidsplan' op het gehele IVP van de gemeente Lelystad, terwijl de gemeente Veenendaal apart voor haar ondermijningsbeleid een 'Tussenevaluatie en jaarplan 2019' heeft opgesteld.

Hoe vaak levert het college informatie aan de raad?

De frequentie waarmee verantwoordingsstukken door colleges met de gemeenteraad worden gedeeld verschilt per gemeente. Zo stelt het gemeentebestuur van Veenendaal in het 'Gezamenlijk IVP Heuvelrug' dat er jaarlijks een uitvoeringsplan met de gemeenteraad wordt gedeeld met daarin aanvullende informatie over de verwezenlijking van het ondermijningsbeleid (2018, p. 11). De gemeente Houten doet dit elke twee jaar. Het 'Plan van aanpak ondermijning Lelystad 2019-2022' bestrijkt dan weer de gehele looptijd van het huidige IVP van de gemeente Lelystad. In aanvulling daarop levert de gemeente Lelystad elke twee jaar een apart uitvoeringsplan aan de gemeenteraad, met concrete voorgenomen acties inclusief een tijdsplanning. In elk van de onderzochte gemeentes, met uitzondering dus van Hilversum, is in de onderzochte periode sprake geweest van één tussentijdse beleidsrapportage.

5.1.2 Debatfase

Nadat het forum is geïnformeerd door de actor, kan hoor en wederhoor plaatsvinden tussen beide partijen in de debatfase. In de onderzochte gemeentes bestaat in deze fase de mogelijkheid voor raadsleden om het college te bevragen omtrent zijn ondermijningsbeleid en heeft het college de gelegenheid zich nader te verklaren.

Hoe vindt hoor en wederhoor plaats?

De meest in het oog springende en directe vorm van debat vindt plaats in raadsvergaderingen. Het beeld dat uit de interviews naar voren kwam is dat er in de onderzochte gemeentes in de onderzochte periode geen sprake was van een levendig debat over ondermijning en het beleid ter bestrijding daarvan. Van hun initiatiefrecht om raadsvergaderingen over het onderwerp te agenderen hebben raadsleden in de praktijk geen gebruik gemaakt. Uit de interviews met respondenten blijkt dat ondermijningsbeleid in de onderzochte gemeentes voornamelijk besproken wordt wanneer voorliggende collegevoorstellen ter invoering of wijziging van beleid behandeld worden.

Waar ondermijningsbeleid in de praktijk dus zelden als op zichzelf staand onderwerp wordt behandeld in de gemeenteraad, kan het wel een agendapunt zijn bij een commissievergadering over bredere ontwikkelingen op het veiligheidsdomein. Dit stelt raadsleden in staat om het college tussentijds te bevragen over het onderwerp ondermijning en biedt tegelijkertijd het college de kans om nogmaals zijn beleidskeuzes uiteen te zetten en te verdedigen. Deze vorm van hoor en wederhoor is minder zeldzaam en komt in alle onderzochte gemeentes voor.

Colleges kunnen ook buiten reguliere vergaderingen om bevroegd worden over aspecten van hun ondermijningsbeleid. In elk van de onderzochte gemeentes kunnen raadsleden het college mondelings

bevragen over ondermijningsvraagstukken in het wekelijkse vragenuur, of zoals in het geval van de gemeente Houten een vragenhalftuur. Een belangrijk verschil tussen dergelijke mondelinge vragenuren en raadsvergaderingen ligt in de mogelijkheid tot discussie tussen raadsleden en leden van het college. In mondelinge vragenuren kunnen raadsleden op een laagdrempelige vooraf vastgestelde vragen aan het college stellen. Deze vragenuren zijn nadrukkelijk niet bedoeld om naar aanleiding van de beantwoording hiervan een uitgebreid debat tussen beide partijen te laten plaatsvinden.

Naast deze mondelinge uitwisselingen tussen raad en college in de debatfase is ook het stellen en beantwoorden van schriftelijke raadvragen een belangrijk onderdeel van het verantwoordingsproces. Dergelijke vragen bieden de mogelijkheid om meer diepgaande informatie over het ondermijningsbeleid op te vragen.

Wat maakt dat hoor en wederhoor plaatsvindt?

Zoals besproken hebben raadsleden verschillende rechten om hoor en wederhoor met het college over ondermijningsvraagstukken te initiëren. In de praktijk blijkt geen gebruik te zijn gemaakt van de mogelijkheid om tussentijdse raadsvergaderingen te beleggen over het beleid ter bestrijding van ondermijning. Over het veiligheidsbeleid in den brede is dit wel gebeurd. In de gemeente Utrecht is in juni 2019 een spoeddebat gevoerd naar aanleiding van een reeks geweldsincidenten. Hierbij waren vier schietincidenten in één week tijd aanleiding voor verschillende raadsfracties om de burgemeester ter verantwoording te roepen en het toen net vastgestelde IVP aan de orde te stellen (Gemeenteraad Utrecht, 2019). Dit voorbeeld, waarbij incidenten de aanleiding vormen voor een interpellatie vanuit de raad, sluit aan bij verdere onderzoeksresultaten.

Uit de gehouden interviews blijkt namelijk dat raadsleden het college tussentijds vooral raadvragen stellen naar aanleiding van veiligheidsincidenten. Dergelijke vragen raken weliswaar het ondermijningsbeleid maar kunnen blijven steken op casusniveau of ophelderende vragen en bereiken niet altijd het niveau van een kritische bevraging van beleid. Echter, zoals een Utrechtse ambtenaar in onderstaand citaat aangeeft kunnen dergelijke incidentele vragen ook aanleiding zijn voor een meer beleidsgerichte bevraging van het college:

“De vragen die tussendoor komen bijvoorbeeld in de vragenuurtjes die wij elke donderdag hebben dan is het vaak iets actueels wat aanleiding voor de raad is om vragen te stellen. Dat wil niet zeggen dat ze niets over beleid vragen, vaak zitten bij die concrete casus vragen ook al vragen die iets meer uitzoomen. (...) Dus vaak zijn actuele aanleidingen ook al (...) een aanleiding om door te vragen naar het beleid, of de stap naar het langeretermijnperspectief.” (A-Ut).

Uit de documentanalyse van schriftelijke vragen omtrent ondermijning in de onderzochte gemeentes komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Tussentijdse raadvragen op het thema ondermijning hebben doorgaans een recent incident als aanleiding, maar kunnen tevens uitlopen in vragen op een breder beleidsniveau.

5.1.3 Consequentiefase

Naar aanleiding van de door de actor verstrekte informatie en een vorm van hoor en wederhoor in de debatfase heeft de gemeenteraad in de laatste fase van het verantwoordingsproces de mogelijkheid om consequenties aan het handelen van het college te verbinden. Wat deze consequenties zijn hangt af van het oordeel over dat handelen: bij een positief oordeel kan de raad collegevoorstellen bekrachtigen en bij een negatief oordeel verwerpen, of zelfs leden van het college berispen of wegsturen.

Hoe reageert de raad op collegevoorstellen omtrent ondermijningsbeleid?

In de praktijk blijken gemeenteraden in de onderzochte periode ervoor te hebben gekozen om in te stemmen met collegevoorstellen met betrekking tot ondermijningsbeleid. Na het doorlopen van het verantwoordingsproces, worden collegevoorstellen met betrekking tot ondermijning merendeels ongewijzigd aangenomen. Voorbeelden waarbij initiatieven vanuit de raad tot een wijziging op of toevoeging aan collegevoorstellen met betrekking tot ondermijningsbeleid hebben geleid zijn zeldzaam, maar komen wel voor. Zo gaf een raadslid uit Lelystad aan dat de gemeenteraad daar had aangedrongen op een versterkte aandacht voor mensenhandel in een in ontwerp zijnde collegevoorstel omtrent ondermijningsbeleid. Dat resulteerde uiteindelijk in een collegevoorstel wat die wens vertolkte en verder ongewijzigd werd aangenomen (R1-Le).

Desgevraagd kwamen uit de interviews verschillende mogelijke oorzaken naar voren van dit uitblijven van aanpassingen of afwijzingen in de consequentiefase. Een positieve verklaring kan zijn dat raadsleden welwillend staan tegenover collegevoorstellen, mede door een vroege betrokkenheid daarbij. Zo blijkt uit interviews met zowel ambtenaren als raadsleden uit de gemeente Lelystad dat het betrekken van de gemeenteraad bij het ontwerp van collegevoorstellen in deze gemeente mogelijk een rol gespeeld kan hebben bij het relatief soepele besluitvormingsproces. Doordat fracties in een vroeg stadium input konden leveren over zaken die zij belangrijk vonden in het te ontwerpen ondermijningsbeleid was de latere invoering van het beleid zelf een hamerstuk geworden. In onderstaande passage illustreert een raadslid uit Lelystad hoe die dat proces had ervaren.

Respondent: *“Over het algemeen, over dat veiligheidsplan, daar is een soort startsessie geweest toen er een startnotitie lag. En aan de hand daarvan kon je dan nog inbreng hebben erover. (...) Ja dat punt dat was meegegeven was ook uitgewerkt en wij waren als fractie heel tevreden over die nota.”*

Interviewer: *“Leidt dat vroege betrokken zijn ertoe dat het later ook soepeler loopt?”*

Respondent: *“Ja, ja dat is wel een voordeel ja.”* (R1-Le)

Tegelijkertijd voerden verschillende respondenten ook een minder positieve verklaring aan voor het uitblijven van significante wijzigingen op collegevoorstellen. Dit zou ook te maken kunnen hebben met een relatief lage prioritering van het onderwerp voor raadsfracties. Eén raadslid gaf aan niet het idee te hebben dat ondermijnende criminaliteit een groot probleem vormde voor de eigen gemeente en te vermoeden dat er mede daardoor weinig politieke dynamiek omtrent plaatsvond (R2-Le). Naarmate een onderwerp als minder relevant wordt beoordeeld door raadsleden, zullen zij hier minder snel zelf initiatieven over aandragen of voorstellen van het college amenderen.

5.2 Welke complicaties worden in dit verantwoordingsproces ondervonden?

Nadat het verantwoordingsproces rondom ondermijningsbeleid in kaart is gebracht, is onderzocht of en op welke manier respondenten complicaties ondervinden in dit proces. Deze worden behandeld op basis van de groeperingen van complicaties die zijn besproken in hoofdstuk 2 en 3. Wanneer respondenten blijk gaven van ervaren complicaties die geen onderdeel uitmaakten van het theoretisch kader, zijn deze alsnog meegenomen in de resultatenanalyse en apart gemarkeerd. Aangezien deze deelvraag zich richt op de complicaties voor het verantwoordingsproces die door betrokkenen ervaren worden, is de data voor het beantwoorden van deze hoofdzakelijk afkomstig uit de afgenomen interviews. Waar uit de documentanalyse wel voorbeelden van ervaren complicaties naar voren kwamen zijn deze per thema in samenhang met de interviews besproken.

5.2.1 Verantwoording bij in de schaduw van een beleidsnetwerk

Zoals besproken in hoofdstuk 2 kunnen beleidsnetwerken tot complicaties voor publieke verantwoording leiden. Zij kunnen het zicht van het forum op het handelen van de actor binnen dit netwerk vertroebelen, evenals het zicht op datgene waarvoor de actor nog redelijkerwijs verantwoordelijk gehouden kan worden. Dit houdt vaak verband met een gebrekkig begrip van het beleidsnetwerk in

kwestie en de rol van de actor daarbinnen. In de interviews is bij de respondenten getoetst of zij dergelijke complicaties hebben ervaren in de verantwoordingsrelatie tussen college en raad omtrent het ondermijningsbeleid.

Bekendheid met het beleidsnetwerk

Uit de interviews komt naar voren dat ‘het probleem van de vele handen’ in de context van ondermijningsbeleid niet wordt ervaren door respondenten. Eén respondent opperde dat de oorzaak hiervan kan liggen in het gegeven dat de driehoeksrelatie tussen burgemeester, Openbaar Ministerie en Politie, in het veiligheidsdomein vergaand ‘ingeburgerd’ is in de gemeentelijke politiek (A-Ut). Ondanks dat de verschillende relaties waarbinnen het college in het beleidsnetwerk opereert niet één en dezelfde zijn als deze driehoeksrelatie, draagt bekendheid met deze laatste mogelijk wel bij aan een bewustzijn onder raadsleden van de rol van externe partners in het veiligheidsdomein. Verschillende raadsleden uitten een zekere mate van vanzelfsprekendheid over het feit dat de gemeente ook op een veiligheidsthema als ondermijning met deze, en ook andere partners samenwerkte. Onderstaand citaat illustreert dat:

“Want ondermijningsbeleid, dat stopt natuurlijk niet bij je gemeentegrenzen. Dus als je dat samen met anderen kunt aanpakken, (...) moet je dat samendoen.” (R1-Ve).

Bekendheid met de rol van het college binnen het beleidsnetwerk

Een andere indicator voor het bestaan van onduidelijkheid onder raadsleden samenhangend met het beleidsnetwerk waarin het college opereert zou zijn, naast de rechtstreekse bevraging, wanneer de raad het college ter verantwoording zou roepen over zaken die buiten diens rol binnen het beleidsnetwerk vallen. Desgevraagd gaf geen van de gesproken respondenten aan zich een dergelijk voorval te herinneren. Een uitleg hiervoor zou kunnen zijn dat raadsleden blijkbaar voldoende op de hoogte zijn van het functioneren van het college binnen het veiligheidsnetwerk (A1-Ut). Dit impliceert dat het opereren in een beleidsnetwerk op het terrein van ondermijningsbeleid niet als een complicerende factor voor verantwoording wordt ervaren.

Tegelijkertijd gaf één raadslid uit de gemeente Hilversum aan dat dit ook zou kunnen komen door het feit dat de ambities van fracties in de raad op dit thema daarvoor simpelweg niet ver genoeg reikten (R-Hi). Dit sluit aan bij de eerder besproken bespiegeling van een andere respondent op het verloop van de consequentiefase in de onderzochte gemeentes, waarbij deze mede door een lage prioritering relatief geruisloos verloopt. In dit geval wordt een vergelijkbaar verband gesuggereerd. Hierbij is de suggestie dat er geen misverstanden over de rol van het college binnen het beleidsnetwerk plaatsvinden omdat raadsleden niet dergelijk vergaande vragen aan het college stellen.

Aanvullende complicatie: borgen integraliteit verantwoording

In de praktijk blijken respondenten dus geen complicaties te ervaren die voortkomen uit het externe beleidsnetwerk waarin het college opereert. Zij benoemden daarentegen wel uitdagingen die op basis van het theoretisch kader niet vooraf verwacht werden, namelijk voor een integrale verantwoording vanuit verschillende beleidsafdelingen binnen de gemeentelijke organisatie. Hoewel deze complicatie strikt genomen niet voortkomt uit het beleidsnetwerk waarin het college opereert, de gemeente is hierbij immers de enige actor, wordt deze uitdaging hier besproken omdat hij wel samenhangt met de diversiteit aan interne afdelingen die met het onderwerp te maken krijgen. Deze uitdaging hangt namelijk samen met de verscheidenheid aan beleidsterreinen waar ondermijning aan raakt. Zoals besproken in hoofdstuk 3 kan een preventieve bestrijding van ondermijnende criminaliteit immers vanuit verschillende invalshoeken gevoerd worden.

Armoedebeleid, maar ook de bestrijding van schooluitval of winkelleegstand kunnen een belangrijk onderdeel zijn van een integraal ondermijningsbeleid. Wanneer het college zich over dergelijke onderwerpen verantwoordt, zou het daarbij idealiter ook een bespiegeling geven op de wijze waarop

deze zich verhouden tot de gemeentelijke opgave in het terugdringen van ondermijnende criminaliteit. Raadsleden geven aan hier ook behoefte aan te hebben, maar dit nog onvoldoende te zien:

“Waar wij nog veel mogelijkheden in zien, maar nog weinig terugkoppeling op krijgen, en ook niet inzicht hebben in hoeverre dat in het college aan bod komt is: ja de impact die je kan krijgen op andere gebieden dan puur veiligheid. Dus dat het niet per se een taak hoeft te zijn waar alleen de burgemeester en de politie zich mee bezig houden.” (R-Hi).

Dit gebrek aan integraliteit in de verantwoording over ondermijningsbeleid doet zich voor bij het aanleveren van verantwoordingsstukken door het college in de informatiefase en wordt niet volledig gerepareerd wanneer het college bevestigd wordt in de debatfase. Dit hangt samen met het feit dat aan ondermijning gerelateerde domeinen vaak onder andere portefeuilles en portefeuillehouders binnen het college vallen dan het ondermijningsbeleid. Respondenten geven aan dat wanneer deze andere portefeuillehouders bevestigd worden over de wijze waarop hun domein zich verhoudt tot het ondermijningsvraagstuk, de neiging tot het hanteren van één argumentatielogica per beleidsterrein een integrale verantwoording in de weg staat. Zo wordt een economisch onderwerp dat ook mogelijke implicaties voor ondermijning heeft uitsluitend met een economische logica verantwoord. Onderstaand citaat illustreert dit:

“Meestal zijn we daar (beantwoording raadvragen) ook niet helemaal tevreden mee. Dat heeft er met name mee te maken dat het onderwerp, of de impact die die vragen hebben meestal op een ander gebied liggen dan bij de burgemeester. En ik weet niet of dat de reden is, of om een andere reden, maar het is dus ook vaak niet de burgemeester die antwoord geeft als we die vragen op zichzelf staand stellen. En dan krijg je een antwoord van een wethouder economie, of de wijkwethouder van het centrum of dat soort zaken. En dan krijg je ook een economisch argument terug. Dan krijg je niet te horen over ondermijning, maar dan krijg je een argument terug over: dat ondernemers in het centrum de vrijheid moeten krijgen of iets in die richting. Hè, dus dat maakt een inhoudelijke discussie specifiek over het onderwerp ondermijning vaak wel lastig.” (R-Hi).

De interviews met betrokken ambtenaren bevestigen het hiervoor geschetste beeld van de complicaties die door raadsleden ervaren worden rondom een integrale verantwoording. Gezien de toenemende complexiteit van publieke vraagstukken en de verscheidenheid aan rollen die de gemeente inneemt in de lokale gemeenschap, wordt hierin een uitdaging gezien voor de gemeentelijke organisatie die verder strekt dan alleen ondermijningsbeleid. In onderstaand citaat legt een betrokken ambtenaar uit Utrecht uit hoe zij dat ziet:

“Dus ergens zit je altijd als gemeente, omdat je zoveel belangen vertegenwoordigt binnen een gemeente, zit je altijd op dat spel van belangen met elkaar afwegen, perspectieven bij elkaar afwegen. En daar de balans in vinden in hoe je dat verantwoordt en daar aandacht voor vraagt. En dat is denk ik inherent aan een gemeente.” (A-Ut).

De verwevenheid van ondermijningsbeleid met andere beleidsterreinen wordt door respondenten dus ervaren als complicerend voor een integrale verantwoording. Tegelijkertijd wordt deze uitdaging door ambtenaren gezien als inherent aan de rol van de gemeente, op meerdere terreinen. Dit maakt het overkomen van deze complicatie een belangrijke uitdaging voor gemeentebesturen, met het oog op het borgen van een solide publieke verantwoording.

5.2.2 Complexiteit van het vraagstuk van ondermijnende criminaliteit

De tweede mogelijke complicatie die is onderzocht vloeit voort uit de aard van het vraagstuk ondermijning zelf. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 kenmerkt het vraagstuk ondermijning zich door een dynamische complexiteit. Ondermijnende criminaliteit is veelomvattend en veranderlijk van aard. Verschillende elementen van ondermijning werken op elkaar in en veranderen steeds van uitingvorm, met als doel om handhaving te ontlopen. Tegelijkertijd is de problematiek moeizaam inzichtelijk te

krijgen omdat het in het belang van criminelen is om onder de radar te opereren. Hierdoor is het bij uitstek een complex vraagstuk om te doorgronden en beleid op te voeren. Dit geldt voor alle bestuursniveaus, maar binnen de gemeentelijke context, waarin beperkte tijd en middelen ter beschikking staan voor de verantwoording over en controle op een veelvoud aan onderwerpen, kan dit in het bijzonder een complicerende werking hebben op de verantwoordingsrelatie. Hierin ligt enerzijds een uitdaging voor raadsleden om zicht en begrip te krijgen van de complexe zaken die aan hen voorliggen, en anderzijds een uitdaging voor het college en ambtelijke ondersteuning om op een toegankelijke manier te verantwoorden.

Ervaren complicaties door raadsleden

Als eerste is hierbij onderzocht hoe raadsleden de complexiteit van ondermijnende criminaliteit en het beleid ter bestrijding ervaren als complicerend voor hun rol in het proces van publieke verantwoording. Uit de interviews met raadsleden blijkt dat zij inderdaad ervaren dat de complexiteit van het vraagstuk ondermijning een uitdaging vormt voor de uitvoering van hun controlerende taak. In de eerste plaats omdat de aard van het vraagstuk ervoor zorgt dat de omvang ervan grotendeels buiten zicht blijft (R1-Ve).

Daarnaast geven raadsleden aan de onderliggende materie van ondermijningsbeleid – in vergelijking met andere beleidsdomeinen – als dusdanig complex en ver afstaand van de dagelijkse praktijk te ervaren, dat een overbrugging van deze afstand nodig wordt geacht. In onderstaand citaat geeft een raadslid uit Hilversum aan dat een inzet op het vergroten van het begrip van raadsleden op dit thema voorafgaand aan het voorleggen van besluitvorming of verantwoordingsstukken wenselijk is:

“(...) is ondermijning zo'n specifiek en moeilijk onderwerp. Waarvan je je kunt voorstellen dat het gemiddelde raadslid daar ook niet veel van weet. Dat ik eigenlijk persoonlijk vind dat specifiek op dit onderwerp er meer inhoudelijke beeldvorming nodig zou zijn voor raadsleden, voordat je een strategisch plan of iets dergelijks voorlegt.” (R-Hi).

Hierbij noemt de respondent nadrukkelijk de moeilijkheidsgraad van het onderwerp als een toegankelijkheidsdrempel voor raadsleden in het uitvoeren van hun controlerende werkzaamheden. Hetzelfde raadslid voegt daaraan toe dat de complexiteit van de materie en de gebrekkige kennis daarvan binnen de gemeenteraad een wissel trekt op het niveau van de beraadslagingen over dit onderwerp.

“En ik zeg het omdat ik zelf wel eens, bijvoorbeeld binnen mijn eigen partij, bijeenkomsten heb gevolgd van mensen die op een iets bredere manier inzicht kunnen geven waarom ondermijning zo moeilijk is. (...) Ik zie dat andere fracties die kennis niet hebben, en dus ook zo'n discussie over ondermijning nooit echt van de grond komt. (...) je wilt toch uiteindelijk dat je gezamenlijk een debat kunt voeren. En dat je gezamenlijk ergens besluitvorming over kunt ondernemen.” (R-Hi)

In bovenstaand citaat refereert de respondent aan een bijeenkomst, georganiseerd vanuit haar politieke partij, met als doel om het onderwerp ondermijnende criminaliteit invoelbaar te maken en benadrukt zij de meerwaarde die zij van deze bijeenkomst ervoer. Op de vraag of het college in het verantwoordingsproces voldoende aandacht schonk aan het toegankelijk en inzichtelijk maken van de materie gaf het raadslid in kwestie aan dat daar verbetering mogelijk is:

Interviewer: *“Wordt er door het college wel aandacht geschonken aan het behapbaar en ook inzichtelijk maken wat nou precies de problematiek is, en hoe ze daar nou mee bezig zijn?”*

Respondent: *“Nee, ik denk dat ik daar wel een redelijk overtuigd nee op kan zeggen. Het onderwerp wordt benoemd in zijn algemeenheid. Het staat in het IVP.” (R-Hi)*

Ervaren complicaties door ambtenaren

De interviews met ambtenaren bevestigen het beeld van de raadsleden dat de complexe aard van het vraagstuk ondermijnende criminaliteit een uitdaging vormt voor publieke verantwoording over ondermijningsbeleid. Waar raadsleden benadrukken dat zij een hoge toegankelijkheidsdrempel ervaren om verantwoordingsstukken over het onderwerp te kunnen doorgronden, ervaren ambtenaren soortgelijke complicaties bij het toegankelijk verantwoording afleggen. Eén ambtenaar vat die uitdaging als volgt samen:

Interviewer: *“Hoe ervaar je die praktijk van het vertalen waar jullie elke dag mee bezig zijn, naar een document dat inzichtelijk is voor raadsleden die daar niet elke dag mee bezig zijn?”*

Respondent: *“Dat blijf ik persoonlijk nog steeds lastig vinden, omdat je de operationele inzet moet vertalen naar strategische verantwoording.”* (A1-Hi)

Hierbij is de uitdaging voor ambtenaren om in de invulling van het verantwoordingsproces de kennisdrempel voor raadsleden te overbruggen, maar tegelijkertijd recht te blijven doen aan de complexiteit van ondermijnende criminaliteit. Een ambtenaar gaf aan hierbij te worstelen met de uitdaging om gegeven de complexiteit en genuanceerdheid van de problematiek toch scherp en bondig te blijven verantwoorden, om verantwoordingsstukken aantrekkelijk te houden voor raadsleden die hun aandacht over meerdere portefeuilles moeten verdelen (A-Ut).

De documentanalyse ondersteunt het beeld uit de interviews, dat ondermijnende criminaliteit en het beleid ter bestrijding daarvan als complex worden ervaren. In alle vijf de onderzochte gemeentes wordt in verantwoordingsstukken aandacht besteed aan het inzichtelijk maken van de complexe aard van ondermijning. Dit gebeurt in elke gemeente in elk geval in het integraal veiligheidsplan. In het ‘Uitvoeringsplan IVP 2020-2021’ van de gemeente Houten wordt het volgende gezegd (2019, p. 11) met betrekking tot de wenselijkheid van een verdere duiding van het onderwerp ondermijning:

Zoals in de inleiding is aangegeven is het belangrijk om bij deze relatief nieuwe prioriteit dieper in te gaan op de achtergrond van het fenomeen en de recente ontwikkeling. Dit is nodig zodat niet alleen de direct betrokken partners in de aanpak maar ook het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad eenzelfde vertrekpunt hanteren in de aanpak van ondermijning.

Het feit dat er in verantwoordingsdocumenten een dergelijke expliciete inzet op het toegankelijk maken van het onderwerp plaatsvindt kan gezien worden als een indicatie dat ondermijning als een ontoegankelijk, complex vraagstuk wordt gezien dat extra uitleg behoeft. De manieren waarop ingezet wordt op het toegankelijk maken van ondermijnende criminaliteit en beleid ter bestrijding daarvan worden bij de beantwoording van deelvraag 5.3. behandeld.

5.2.3 Kloof verantwoordingsbeeld versus praktijksituatie

Ten slotte is onderzocht of sprake is van complicaties in de verantwoordingsrelatie die te maken hebben met een mogelijke ontkoppeling tussen verantwoordingspraktijk en beleidspraktijk. Zoals besproken in het theoretisch kader kan zich in de verantwoording over ondermijningsbeleid de complicatie voordoen dat er een kloof ontstaat tussen de beleidspraktijk en het beeld dat nog in verantwoordingsprocessen kan worden overgebracht. Deze complicatie doet zich voor wanneer betrokkenen aangeven het idee te hebben dat het beeld dat in het verantwoordingsproces gegeven kan worden van de inzet en effectiviteit van het gevoerde beleid, onvoldoende recht doet aan de praktijksituatie.

Complicaties samenhangend met de rol van kwantitatieve informatie

Bij het onderzoek naar complicaties die samenhangen met een kloof tussen beleids- en verantwoordingspraktijk omtrent ondermijningsbeleid, is als eerste gekeken naar de rol van kwantitatieve informatie. Zoals besproken in het theoretisch kader kunnen er complicaties ontstaan doordat enerzijds de resultaten van ondermijningsbeleid zich moeilijk in cijfers laten vatten en anderzijds kwantitatieve informatie een belangrijke rol kan innemen in het uitvoeren van de controlerende taak door de gemeenteraad. Cijfers verschaffen immers een concrete en eenvoudig afleesbare bron van informatie.

Verscheidende ambtenaren gaven aan het inderdaad als een uitdaging te ervaren om rond het thema ondermijnende criminaliteit betekenisvolle kwantitatieve informatie aan te leveren. Dit heeft er in de eerste plaats mee te maken dat de ondergrondse aard van de problematiek het moeilijk maakt om de omvang ervan in beeld te brengen. Onderstaand citaat illustreert die ervaren uitdaging:

“Nou, als het gaat om die financiële en de beleidscyclus dan [...] zijn we altijd gebonden aan een format, en dan moeten we met cijfers en aantallen komen. En dat vind ik met name bij ondermijning gewoon heel erg lastig, want je weet niet precies wat er is. [...] Dat maakt dus iets in getallen uitdrukken gewoon heel erg lastig en dat is wel wat gevraagd wordt in die verantwoording aan de raad, en daar heb ik het moeilijk mee.” (A-Ho)

Dit citaat is interessant omdat het ook laat zien welk beeld deze ambtenaar heeft van de verwachtingen vanuit de raad op het gebied van kwantitatieve verantwoording over ondermijningsbeleid. Dit is van belang omdat – zoals besproken in het theoretisch kader – het zich bewust zijn van verwachtingen van het forum en de wens daaraan tegemoet te komen, van vormgevend belang kan zijn voor de manier waarop verantwoording wordt afgelegd en uiteindelijk ook de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd. Hierbij bestaat het gevaar van perverse effecten, waarbij ambtenaren hun werkzaamheden niet langer richten op het nastreven van de maximale resultaten, maar aan het uitvoeren van werkzaamheden die eenvoudig in publieke verantwoording zijn weer te geven.

Een tegengesteld geluid aan de ervaring van de betrokken ambtenaar hiervoor, kwam van een ambtenaar uit Lelystad die aangaf eigenlijk geen vraag om kwantitatieve gegevens over de voortgang van ondermijningsbeleid te ervaren. Deze ervaring is opvallend omdat die afwijkt van de opvatting van de meerderheid van ondervraagde ambtenaren en raadsleden, die desgevraagd aangaven dat in het gemeentelijke verantwoordingsproces veel waarde wordt gehecht aan kwantitatieve informatie. Een betrokken ambtenaar uit Utrecht verwoordde dit als volgt:

“Ja, en mijn ervaring is dat de raad die vraagt ook vaak om cijfers. Omdat ze ook gewend zijn om aan cijfers dingen af te kunnen lezen, dat is ook hun manier geworden om te kijken of mensen hun werk goed doen.” (A-Ut).

In dit kader kwam een interessante bevinding uit de documentanalyse naar voren. In het ‘Integraal Veiligheidsplan 2019-2022’ van de gemeente Utrecht wordt vooraf stilgestaan bij enkele uitgangspunten van het college ten opzichte van zijn veiligheidsbeleid. Daarbij wordt de rol van kwantitatieve informatie expliciet benoemd, zoals in onderstaand fragment is weergegeven (2017, p. 12):

- e. **Veiligheid is meer dan cijfers**
De veiligheid in de stad is niet alleen af te lezen aan cijfers. Dat geeft een te simpel beeld van de werkelijkheid. We willen de veiligheid daarom breder in beeld brengen. Dit klinkt door in onze manier van werken en in onze "rijke verantwoording" van de aanpak.

Bovenstaande passage illustreert hoe vanuit het perspectief van de actor gewaarschuwd wordt voor de beperkte waarde van kwantitatieve informatie binnen het veiligheidsdomein. Het is hierbij van belang hoe raadsleden aankijken tegen de rol die cijfers in het verantwoordingsproces over ondermijningsbeleid behoren te spelen. De interviews met raadsleden bevestigen het beeld van ambtenaren dat in de raad een behoefte bestaat aan de beschikbaarheid van kwantitatieve data over ondermijningsbeleid. Er bestaat onder raadsleden in meer of mindere mate wel begrip voor de moeizaamheid om de resultaten van ondermijningsbeleid in cijfers te vangen. Onderstaande citaten illustreren dat:

"Hoe graag je dat ook in cijfers zou willen hebben, want dat zou het controleren makkelijker maken. Maar ik denk net zoals de burgemeester niet dat dat heel makkelijk kan." (R1-Ve).

"Als je het echt hebt over hoe maken we het meetbaar of je inderdaad ook je doelstellingen bereikt. Tsjja, dat zit toch echt op het activiteitsniveau zal ik het noemen." (R-Hi).

Dit laatste citaat raakt ook aan een tweede vraagstuk rondom de rol van kwantitatieve informatie, namelijk de vraag *welke* cijfers dan precies gedeeld worden. Een raadslid uit Utrecht geeft aan dat dit vaak gebeurt op inspanningsniveau, met informatie over het soort en de aantal handelingen die verricht zijn. Dit geeft echter niet altijd een goed beeld van bereikte resultaten, die lastiger in cijfers te vatten zijn dan dergelijke inspanningsstatistieken.

Ter afsluiting kan gezegd worden dat de resultaten laten zien dat alle onderzochte respondenten aangeven de rol van kwantitatieve informatie te ervaren als een complicatie in de verantwoordingsrelatie over het gemeentelijke ondermijningsbeleid. Dit geldt zowel voor ambtenaren als voor gemeenteraadsleden. Daarbij benadrukken ambtenaren de uitdaging om de resultaten van ondermijningsbeleid in cijfers te vangen. Respondenten benoemen ook de beperkingen van de kwantitatieve informatie die wel geboden wordt, en die zich in veel gevallen beperkt tot gegevens over de inzet van mensen en middelen of het aantal uitgevoerde ingrepen. Waar raadsleden idealiter de beschikking zouden hebben over meer cijfers dan ambtenaren hen nu kunnen bieden, bestaat er bij hen een zeker begrip voor de moeizaamheid van het inwilligen van deze vraag.

Complicaties samenhangend met de betrouwbaarheid van informatie

Een tweede factor die kan leiden tot een kloof tussen praktijk en verantwoordingsinformatie, heeft te maken met de betrouwbaarheid van bepaalde informatie die voor het verantwoordingsproces relevant is. Deze betrouwbaarheid beperkt de mogelijkheden die het college heeft voor een transparante informatievoorziening aan de gemeenteraad in het verantwoordingsproces over ondermijningsbeleid. Dit wringt aan twee kanten. Enerzijds kunnen raadsleden met onbeantwoorde vragen blijven zitten, anderzijds is het college beperkt in zijn vermogen om zijn beleid en handelen te verantwoorden.

Uit de interviews blijkt dat deze complicatie inderdaad ervaren wordt door respondenten en zich op verschillende momenten voordoet. In de eerste plaats bij lokale incidenten die raken aan ondermijnende criminaliteit. Deze incidenten kunnen vragen oproepen bij gemeenteraadsleden die door het

college niet altijd volledig beantwoord kunnen worden, omdat op casusniveau veel informatie vertrouwelijk is.

In de tweede plaats kan er sprake zijn van vertrouwelijkheid wanneer de burgemeester bevraagd wordt op informatie die afkomstig is van één van zijn of haar partners, bijvoorbeeld de politie. Deze informatie ontvangt een burgemeester in zijn of haar rol als lid van het beleidsnetwerk of de veiligheidsdriehoek en het staat hem of haar niet zomaar vrij om die informatie buiten dat netwerk te delen. In onderstaand citaat illustreert een respondent diens ervaringen met deze spanning:

“Waarbij zeker bij ondermijning, maar dat zal bij andere domeinen niet anders zijn, er natuurlijk ook dingen zijn die niet openbare informatie kunnen worden. En dus kun je het ook niet als zodanig delen met de Raad, omdat alles wat je met de raad deelt deel je eigenlijk met de wereld. En is er natuurlijk ook informatie die de burgemeester vanuit zijn rol ontvangt die hij niet met de openbaarheid kan delen. Bijvoorbeeld politie-informatie.” (A-Ut).

Een derde reden om vertrouwelijk om te gaan met bepaalde informatie over ondermijningsbeleid ligt in het feit dat gemeentes zich niet in de kaarten willen laten kijken door criminelen. Volledige transparantie over de wijze waarop criminele ondermijning wordt bestreden kan afbreuk doen aan de effectiviteit van die bestrijding. Onderstaande passage uit het ‘Uitvoeringsprogramma bij het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022’ (2019, p. 17) van de gemeente Utrecht illustreert die overweging:

De concretisering op bovengenoemde speerpunten is vertrouwelijk. We geven onze strategieën niet prijs, om criminelen niet wijzer te maken.

Ook in het ‘Integraal Veiligheidsplan 2018-2022’ van de gemeente Hilversum wordt op verschillende plekken expliciet de vertrouwelijke aard benoemd van een deel van de informatie waarmee gewerkt wordt (2018, p. 4, 27). Dit bevestigt het beeld dat uit de interviews naar voren komt, dat de vertrouwelijkheid van zekere informatie rondom ondermijningsbeleid op momenten de publieke verantwoording over datzelfde beleid compliceert. Tegelijkertijd is het belang van de vertrouwelijkheid van zekere informatie evident. Het is daarom een belangrijke opgave voor gemeentebesturen om binnen mogelijkheden tot transparantie die bestaan, een goede verantwoording plaats te laten vinden. Hoe colleges omgaan met de opgave voortvloeiend uit deze complicatie, wordt besproken in paragraaf 5.3.

5.3 Hoe wordt in het verantwoordingsproces omgegaan met ondervonden complicaties?

In de voorgaande twee paragrafen zijn achtereenvolgens het verantwoordingsproces rondom ondermijningsbeleid en de complicaties die respondenten daarin ondervinden in beeld gebracht. Vervolgens is onderzocht op welke wijze de respondenten met de ervaren complicaties omgaan; de resultaten hiervan worden in deze paragraaf beschreven. Hierbij wordt de lijn gevolgd van de drie achterliggende complicaties, zoals beschreven in de voorgaande paragraaf.

5.3.1 Omgaan met complicaties samenhangend met beleidsnetwerk ondermijning

Probleem van de vele handen

Hoewel in de theorie ‘het probleem van de vele handen’ een veelgenoemde complicatie is voor de verantwoording van beleid dat tot stand is gekomen in netwerken, blijkt dat in de onderzochte gemeentes geen rol te spelen. Als mogelijke reden hiervoor werd genoemd dat raadsleden vanuit andere veiligheidsthema’s al bekend zijn met de verschillende partnerorganisaties waarmee het college binnen het veiligheidsdomein samenwerkt. Het gegeven dat raadsleden geen complicaties in de verantwoording ervaren die samenhangen met de vorming van ondermijningsbeleid binnen

beleidsnetwerken kan echter ook te maken hebben met de wijze waarop colleges deze samenwerkingsverbanden inzichtelijk maken. Mogelijk draagt de verantwoording hieromtrent bij aan het voorkomen van onduidelijkheden over het beleidsnetwerk en de rol van het college daarbinnen. Uit de documentanalyse kwamen verschillende manieren naar boven waarop gemeentebesturen deze verantwoording vorm geven.

Zo benoemt de gemeente Hilversum in haar 'Actieplan ondermijning 2019-2022' per voorgenomen actie expliciet of zij daar zelf verantwoordelijk voor is of een partnerorganisatie en zo ja, welke (2019, p. 14-15). Op deze manier wordt voor raadsleden inzichtelijk gemaakt hoe de verschillende verantwoordelijkheden binnen de uitvoering van het ondermijningsbeleid belegd zijn. Dit is niet de enige manier waarop in dit document inzicht wordt verschaft in de wijze waarop de gemeente in de bestrijding van ondermijning samenwerkt met partnerorganisaties. In dit actieplan worden ook de verschillende overlegtafels van de gemeente en haar vaste partners bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit uiteengezet (2019, p. 8-9).

Een opvallende casus om hier te benoemen is Veenendaal. Deze gemeente heeft in samenwerking met vier buurgemeentes een 'Gezamenlijk IVP Heuvelrug' opgesteld. Hierbinnen zijn gezamenlijke prioriteiten vastgesteld en per gemeente lokale speerpunten benoemd. Op deze manier wordt in de verantwoording enerzijds dicht bij de vertrouwde gemeentelijke context gebleven en wordt anderzijds duidelijk gemaakt dat de gemeente opereert binnen een groter regionaal netwerk van betrokken organisaties.

Een andere interessante casus is Lelystad. In het 'Uitvoeringsplan integrale veiligheidsplan 2018-2020' van deze gemeente wordt een uitgebreide weergave gegeven van de voorgenomen inzet, waarbij per activiteit staat uitgesplitst welke externe partijen hierbij betrokken zijn. Een fragment van deze weergave is hieronder bijgevoegd (Gemeente Lelystad, 2017, p. 4). Deze is opvallend omdat hierbij ook wordt benoemd aan welke portefeuilles binnen de gemeentelijke politiek deze activiteiten raken. Dit raakt aan de behoefte aan een integrale aanpak binnen de gemeente, waarin verschillende portefeuilles die aan ondermijning raken betrokken worden in het verantwoordingsproces. De volgende sectie gaat hier verder op in.

Prioriteit 3: Ondernijning

onderdeel	inzet/activiteiten 2018-2020	portefeuille-onderdelen	extern betrokken partijen
integrale aanpak	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Beknopt regieplan/PvA bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit; overzicht instrumenten, coördinatie en sturing, evt. ontwikkelstappen; mede gebaseerd op ondermijningsbeeld RIEC [2018]</i> 	OOIV, IHH, HOR, VGW, GZ, EZ, INT, PO	politie, Openbaar Ministerie, RIEC
	<ul style="list-style-type: none"> o <i>Samenwerking met RIEC; convenant, lokaal RIEC-overleg</i> 		RIEC
<ul style="list-style-type: none"> o <i>BIBOB-instrumentarium; implementatie verbreding, randvoorwaarden bewaken</i> 	RIEC		
<ul style="list-style-type: none"> o <i>Hennep-aanpak; uitvoering regionaal hennepconvenant, Damocles-beleid</i> 	regionale veiligheidspartners, regiogemeenten		
<ul style="list-style-type: none"> o <i>Mensenhandel; actualisering prostitutiebeleid, afgestemd op Wet Regulering Prostitutiebranche; handhaving cf. APV en VTHUP; flankerende maatregelen mbt uitstappen, zorg, gezondheid</i> 	regionale zorg- en veiligheidspartners		
<ul style="list-style-type: none"> o <i>OMG's; barrièremodel; bepalen, uitdragen en effecturen bestuurlijk standpunt</i> 	regionale veiligheidspartners		
<ul style="list-style-type: none"> o <i>Criminele familienetwerken; casusoverleg, doorvoeren maatregelen ism handhavingpartners</i> 	politie, Openbaar Ministerie, RIEC		
<ul style="list-style-type: none"> o <i>Handhaving kamerverhuur/'huisjesmelkers'; conform VTHUP</i> 			
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Verkenning mogelijkheden voor integrale handhavingsaanpak ofwel interventieteamaanpak; inzet op RIEC-casus, specifieke locaties of branches [2019]</i> 	politie, Openbaar Ministerie, RIEC, brandweer, omgevingsdienst		
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Anticipatie op risico's rond Lelystad Airport en overslaghaven Flevokust; in beeld brengen risico's ondermijnende criminaliteit, optimalisering integrale samenwerking [2018]</i> 	regionale veiligheidspartners		
<ul style="list-style-type: none"> o <i>Verkenning van inzet communicatie-instrument in ondermijning aanpak; participatie in werkgroep Midden-Nederland</i> 	politie Midden-Nederland, regiogemeenten		

Borgen van integrale verantwoording

Waar respondenten aangaven geen complicaties in het verantwoordingsproces te ondervinden als gevolg van het externe beleidsnetwerk waar de gemeente deel van uit maakt, zagen zij die wel binnen de context van de gemeentelijke organisatie zelf. Doordat ondermijningsbeleid uiteenlopende beleidsdomeinen bestrijkt waarvoor verschillende portefeuillehouders verantwoordelijk zijn, zouden zij in de verantwoording over hun domeinen idealiter ook de implicaties van hun beleid op ondermijningsvraagstukken meenemen. Respondenten merken op dat dit in de praktijk niet gebeurt en verantwoording met betrekking tot ondermijning uitsluitend plaatsvindt binnen het veiligheidsdomein. Raadsleden hebben behoefte aan een meer integraliteit in de verantwoording over ondermijningsbeleid en daaraan gerelateerde beleidsdomeinen. In onderstaand citaat bevestigt een ambtenaar uit Utrecht deze ervaren complicatie:

“Maar wij zouden nog breder integraal willen verantwoorden. Dus dat we, dat is een beetje het punt van ondermijning, alleen vanuit onze koker lukt het niet. Alleen vanuit de strafrecht koker ook niet. Dus wat je eigenlijk wilt is het integraal aanpakken, maar als je daar dan weer niet integraal over verantwoordt maar alleen mono over verantwoordt dan krijgt de raad niet het complete beeld.” (A-Ut).

Bevraagde ambtenaren gaven aan met deze complicatie om te gaan door een interne ambassadeursrol binnen de gemeentelijke organisatie aan te nemen (A2-Hi). Dit houdt in dat zij in gesprek gaan met collega's bij andere domeinen dan het veiligheidsdomein, over de wijze waarop ondermijningsproblematiek ook aan hun werkveld gerelateerd is. Zo wordt gewerkt aan de interne bewustwording en kennis over het thema. Deze toegenomen bewustwording en kennis vergroot het ambtelijk vermogen om ondermijningsimplicaties ook in verantwoording over andere beleidsterreinen terug te laten komen. Op termijn kan dit bijdragen aan de verbetering van de interne integraliteit van gemeentelijke verantwoordingstukken over aan ondermijning gerelateerde beleidsdomeinen.

5.3.2 Complicaties door complexiteit vraagstuk

De tweede bron van complicaties in het verantwoordingsproces die uit het onderzoek naar voren komt vloeit voort uit de complexiteit van het vraagstuk ondermijning zelf. Dit bemoeilijkt de taak voor ambtenaren om de aard van de problematiek en het beleid ter bestrijding daarvan inzichtelijk te maken voor de gemeenteraad. Voor raadsleden vormt deze complexiteit een kennisdrempel om hun controlerende taak in het verantwoordingsproces uit te voeren. Uit gesprekken met zowel ambtenaren als raadsleden kwam naar voren dat dit de factor is die zij ervaren als het meest complicerend in de verantwoording over het gemeentelijke ondermijningsbeleid. Er zijn dan ook verschillende inspanningen die erop gericht zijn om deze complicatie het hoofd te bieden.

Inzet op invoelbaarheid: ‘beeldvormende bijeenkomsten’

Ten eerste zijn in alle onderzochte gemeentes zogeheten beeldvormende bijeenkomsten georganiseerd over het verschijnsel ondermijnende criminaliteit. Dit zijn aanvullende bijeenkomsten voor raadsleden, buiten reguliere raads- of commissievergaderingen om. Deze bijeenkomsten kunnen op verschillende momenten in het beleidsproces georganiseerd worden. In de gemeentes Veenendaal en Lelystad werd dit aan het begin van het beleidsproces gedaan, om de lokale problematiek over te brengen. In Utrecht zijn ook tijdens de looptijd van de uitvoering van het ondermijningsbeleid dergelijke bijeenkomsten georganiseerd om de praktijk waarin uitvoerders opereren over te brengen aan raadsleden. In dergelijke door het college gefaciliteerde bijeenkomsten wordt ingezet op het inzichtelijk en invoelbaar maken van het fenomeen ondermijning. Onderstaand citaat geeft een illustratie van de manier waarop een dergelijke bijeenkomst vormgegeven kan worden:

“We hebben bijvoorbeeld vorig jaar in mei een ‘ondermijningsdag’ georganiseerd, en op de dag hadden we dan trainingen voor collega's. Met een drugscontainer en een hennepcontainer enzo, en 's avonds hadden we dan voor de mensen in de buitengebieden met name en de ondernemers hadden we een avond waarbij er een praatje van de burgemeester was er toen, en je kent ze wel zo'n ervaringsverhaal van ik verhuur m'n schuur en het gaat mis. En die containers dus mensen konden ook gewoon rondlopen en dingen bekijken, beetje interactief, en het was op locatie.” (A-Ho).

Echter, dat deze bijeenkomsten niet altijd bijdragen aan het begrip van raadsleden over ondermijnende criminaliteit blijkt uit het vervolg van dezelfde respondent:

“We hebben veel campagne gevoerd, het was uiteindelijk een behoorlijk goed bezochte avond. Ik denk dat er 100 mensen waren, en het was niet zulk mooi weer. En ik denk dat er twee mensen vanuit de raad waren, en dan misschien nog niet eens een raadslid maar een commissielid ofzo. Dus ja, dat was het. En jammer, want het was wel zeer geslaagd en de mensen die er wel waren, waren er positief over.” (A-Ho).

Bovenstaande is aansprekend vanwege de voorstelbaarheid van de teleurstelling die eruit spreekt, maar ook opvallend omdat deze op basis van de interviews een uitzonderling lijkt te zijn. Alle bevraagde raadsleden gaven aan waarde te hechten aan dergelijke beeldvormende bijeenkomsten gericht op het inzichtelijk maken van het onderwerp ondermijning. Dit wordt treffend geïllustreerd door onderstaand citaat, dat al gedeeltelijk in paragraaf 5.2.2. is gebruikt ter illustratie van de ervaren complexiteit van het vraagstuk van ondermijning:

“En ik zeg het omdat ik zelf wel eens (...) bijeenkomsten heb gevolgd van mensen die op een iets bredere manier inzicht kunnen geven waarom ondermijning zo moeilijk is. (...) En dat was ontzettend goed, om dat soort informatie, even los van: oh en dit is wat wij doen, mee te krijgen. Gewoon even het beeld over wat voor aspecten erbij komen kijken enzovoorts.” (R-Hi)

Toegankelijk verantwoorden

Naast het periodiek organiseren van beeldvormende bijeenkomsten, geven de geïnterviewde ambtenaren aan dat zij de achterliggende complexiteit van het vraagstuk ondermijning uitdrukkelijk meenemen in de inrichting en uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden. Juist omdat ondermijning complex van aard is en de onderliggende problematiek lastig zichtbaar, worden verantwoordingsstukken herhaaldelijk verrijkt met aansprekende en verhelderende voorbeeldcasuïstiek om het onderwerp invoelbaar te maken.

Een goed voorbeeld hiervan is de ‘Tussenevaluatie en jaarplan 2019’ van het ondermijningsbeleid in Veenendaal. Hierin wordt onder meer aandacht besteed aan de complexe aard van ondermijnende criminaliteit en wordt met behulp van beeldmateriaal – een fragment hiervan is weergegeven – een inzicht gegeven in de lokale problematiek en aanpak (2019, p. 2).



Ook in het IVP van de gemeente Veenendaal wordt uitgebreid aandacht besteed aan het invoelbaar maken van het begrip ondermijnende criminaliteit (2018, p. 9-10). Er worden twee pagina's gewijd aan de uiteenzetting van het publieke vraagstuk ondermijnende criminaliteit, de aspecten waarop dit verschilt van andere soorten criminaliteit en de maatschappelijke impact die dit kan hebben. Ook wordt hierbij een schets gegeven van de bestuurlijke context en achtergrond van het beleidsthema, inclusief ontwikkelingen op landelijk en regionaal niveau.

De mate waarin in verantwoordingsstukken wordt ingezet op het inzichtelijk maken van de complexiteit van ondermijning verschilt echter per gemeente. In het integraal veiligheidsplan van de gemeente Lelystad wordt voorafgaand aan de beleidsuiteenzetting weliswaar kort stilgestaan bij de complexe aard van ondermijning maar de wijze waarop dit gebeurt is vergeleken met de andere onderzochte gemeentes beperkt. Er wordt geconstateerd dat het fenomeen lastig grijpbaar is en er wordt een opsomming gegeven van verschillende soorten ondermijnende criminaliteit, inclusief een bijlage (Gemeente Lelystad, 2017, p. 25) waarin een uitleg wordt gegeven van enkele vaktermen.

Deze bevinding uit de documentanalyse is in lijn met de in paragraaf 5.1.3. besproken bevinding waarbij een raadslid uit Lelystad aangaf ondermijnende criminaliteit niet als groot probleem voor zijn gemeente te ervaren. Dit zou kunnen betekenen dat ondermijning op dit moment inderdaad geen grote rol speelt in Lelystad en daarom ook geen grote rol in de publieke verantwoording hoeft te spelen. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat het bewustzijn onder raadsleden over ondermijnende criminaliteit achterblijft bij de praktijk; dit zou dan weer te maken kunnen hebben met de manier waarop verantwoording over het thema wordt afgelegd.

Net als Lelystad besteedt de gemeente Houten in haar 'Integraal Veiligheidsplan 2020-2023' relatief beperkt aandacht aan het toegankelijk maken van het fenomeen ondermijning. Wel wordt in het IVP nadrukkelijk benoemd dat één van de speerpunten moet zijn om de lokale problematiek beter in zicht te krijgen. In het 'Uitvoeringsplan IVP 2020-2021' van Houten wordt meer aandacht besteed aan het invoelbaar maken van de problematiek (2019, p. 10-14). Er wordt uitgebreid stilgestaan bij ontwikkelingen rondom ondermijning op landelijk, regionaal, districts- en lokaal niveau. Waar de lokale context in het IVP beperkt invoelbaar werd gemaakt, wordt in het Uitvoeringsplan expliciet stilgestaan

bij de verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit waar de gemeente Houten mee te maken heeft (2019, p.11). Hiermee ontstaat het beeld dat de gemeente Houten een proces doorloopt waarin de informatiepositie op het gebied van ondermijning verbetert en daaruit voortvloeiend de verantwoording over het thema wordt verrijkt.

Een laatste voorbeeld komt uit het 'Integraal Veiligheidsplan 2019-2022' van de gemeente Utrecht. Wat hier opvalt is dat in Utrecht nadrukkelijk wordt ingegaan op het inzichtelijk maken van de secundaire effecten van ondermijning. Niet alleen de verschillende vormen van criminaliteit die hiertoe behoren worden benoemd en op de eigen gemeente toegepast, maar ook de ondergravende maatschappelijke werking die ondermijning indirect op de lokale gemeenschap kan hebben worden inzichtelijk gemaakt. Hieronder is een fragment weergegeven dat deze inzet illustreert (Gemeente Utrecht, 2017, p. 27):

In de stad Utrecht zien we productie en handel in drugs (hennep, cocaïne), witwassen van crimineel vermogen en fraude; ook met geld van de overheid. We zien kwetsbare wijken en locaties, maar ook specifieke groepen zoals families die zich onaantastbaar wanen, en hun netwerken.

De maatschappelijke impact van criminele netwerken kan enorm zijn. Niet alleen vanwege het onderlinge geweld, maar ook omdat ze steeds vaker uitmonden in informele economieën waarin het illegale geld wordt geïnvesteerd. In vastgoed, bedrijven, handige locaties voor opslag van drugs of wapens. Daar is weggijken, meedoen en profiteren eerder regel dan uitzondering. Eerlijke ondernemers zijn daarvan de dupe. Maar ook in een woonwijk kan de impact groot zijn.

Bevraagde raadsleden benadrukken de meerwaarde die zij ervaren van het gebruik van dergelijke voorbeelden van toegankelijke verantwoording om zich het thema eigen te maken. Zulke vormen van verantwoording dragen bij – vergelijkbaar met de eerder besproken ambassadeursrol die betrokken ambtenaren intern op zich nemen – aan het levend houden van onderwerp ondermijning binnen de gemeentelijke politiek.

5.3.3. Kloof verantwoordingsbeeld versus beleidspraktijk

De derde en laatste categorie complicaties die is onderzocht komt voort uit de discrepantie die kan ontstaan tussen de beleidspraktijk en de realiteit die nog in verantwoordingsbeelden kan worden overgebracht. Zoals beschreven in de vorige paragraaf speelt de rol van kwantitatieve informatie binnen het verantwoordingsproces hierbij een belangrijke rol.

Omgaan met de rol van cijfers

Bevraagde ambtenaren gaven aan zich bewust te zijn van de spanning tussen de waarde die raadsleden hechten aan kwantitatieve informatie en de inhoudelijke beperkingen die aan dergelijke informatie kleven. Zij benoemden verschillende manieren waarop zij met deze complicatie om gaan. Ambtenaren gaven aan in de eerste plaats te proberen wel zoveel mogelijk kwantitatieve informatie beschikbaar te stellen aan raadsleden. In onderstaande passage beschrijft een respondent de manier waarop in de gemeente Hilversum ingezet wordt op het verschaffen van cijfers over het gemeentelijk ondermijningsbeleid.

“Dus wanneer komt een zaak binnen, wanneer heb je een zaak afgehandeld, hoe lang ben je er mee bezig geweest, wat voor zaak betreft het, wat voor branche betreft het. En daar zijn we nu

een heel databestand van aan het maken. Zodat we op basis van die data, op dit moment nog heel eenvoudig via Excel, draaitabellen en grafieken kunnen maken. Zodat je ook aan de raad en aan het college kunt laten zien van nou we hebben zoveel meldingen binnen gekregen, zoveel hebben we daadwerkelijk opgepakt, zoveel zijn gelijk naar de politie gegaan, er is zoveel uur in gaan zitten. Dit zijn de resultaten, er zijn zoveel panden gesloten zoveel vergunningen ingetrokken. [...] Ik noem het maar even een tussenrapportage, waarin je een beschrijvend deel zet van je inzet en dat ondersteunt met de cijfers die je uit dat databestand ophaalt.” (A1-Hi).

De laatste zin uit bovenstaand citaat illustreert de tweede manier waarop respondenten aangeven om te gaan met deze spanning, namelijk door te zoeken naar manieren om kwantitatieve informatie te verkrijgen met kwalitatieve informatie. Uit de documentanalyse blijkt dat cijfermatige informatie in verantwoordingsdocumenten vaak blijft steken op het niveau van inzet en inspanningen, waar raadsleden zoals eerder besproken idealiter informatie over bereikte effecten zouden krijgen. Door dergelijke cijfers aan te vullen met een uitwerking van de betekenis die zo'n inzet kan hebben aan de hand van een uitgewerkt voorbeeld, wordt het verantwoordingsbeeld vollediger. In onderstaand citaat legt een ambtenaar uit hoe hij in zijn werkzaamheden met dit vraagstuk omgaat:

“Want hoeveel onderzoek ik draai, zegt natuurlijk niets over wat uiteindelijk het effect voor de stad is. Dus ik kan 300 onderzoeken draaien achter mijn bureau, en kan ik 300 keer tot de conclusie komen dat ik geen actie moet ondernemen. Nou dan heeft de stad geen enkel gevoel gehad van wat BIBOB nou doet voor hen. [...] Dus wat je dan probeert, is deels met cijfers te verantwoorden, en deels ook het effect op de wijk zichtbaar te maken.” (A-Ut).

Bovenstaande passage illustreert de dubbele inzet van ambtenaren ten aanzien van de rol van cijfers in verantwoording omtrent ondermijningsbeleid. Enerzijds proberen zij tegemoet te komen aan de vraag om cijfers vanuit de raad en anderzijds proberen zij deze – vanuit hun opvatting dat dergelijke cijfers een onvolledig beeld geven – zo goed mogelijk aan te vullen met kwalitatieve, verbeeldende verantwoording. Een voorbeeld van deze inzet is de ‘Tussenevaluatie 2018 & 2019 integraal veiligheidsplan’ van de gemeente Lelystad. Hierin wordt veel gebruik gemaakt van kwantitatieve informatie over de voortgang van de voorgenomen activiteiten van de gemeente. Deze worden aangevuld met kwalitatieve informatie waarin een achtergrond en verdere duiding van de cijfers wordt gegeven. Met een dergelijke inzet kan waardering en begrip onder raadsleden bereikt worden, zoals onderstaand citaat illustreert:

“Eigenlijk heb ik daar [complicatie resultaten uitdrukken in cijfers] wel begrip voor. En ik ben over het algemeen juist vrij kritisch op dat soort zaken. Maar het is wel dermate hard gemaakt in getallen waar ik dat eigenlijk op een hele hoop andere onderwerpen waar dat misschien wel makkelijker zou zijn, helemaal niet zie. Dus voor onze maatstaven is het best wel heel erg aardig.” (R-Hi)

Omgaan met vertrouwelijkheid informatie

De tweede onderzochte complicatie die kan leiden tot een verwijdering tussen de beleidspraktijk en het beeld dat in het verantwoordingsproces kan worden overgebracht heeft te maken met vertrouwelijkheid. De vertrouwelijkheid van een deel van de informatie die voor ondermijningsbeleid relevant is, beperkt de mate waarin het college transparant kan communiceren naar raadsleden. Dit wringt bij beide partijen.

Uit de interviews kwam naar voren dat de belangrijkste manier waarop met deze complicatie werd omgegaan was doormiddel van het vertrouwelijk informeren van een deel van de raad. Alle onderzochte gemeentes kennen een vorm van vertrouwelijk overleg tussen vertegenwoordigers van de gemeenteraad en het college. Gemeentes hebben namelijk een overlegstructuur waarbij de burgemeester

periodiek overlegt met de fractievoorzitters over de regeling van de werkzaamheden van de gemeenteraad. Het is tijdens deze overleggen dat de burgemeester, indien de actualiteit daartoe aanleiding geeft, de fractievoorzitters vertrouwelijk informeert over ontwikkelingen in het ondernijningsdomein. Deze overlegstructuur biedt de mogelijkheid om op discrete wijze een iets verdere uitwisseling tussen college en raad plaats te laten vinden over ondernijningscasuïstiek, hoewel sommige informatie ook daar niet gedeeld kan worden.

Onder respondenten is algemeen begrip voor de vertrouwelijkheid van bepaalde informatie in het ondernijningsdomein. Uit de documentanalyse kwam een passage naar voren uit het 'Uitvoeringsprogramma bij het Integraal Veiligheidsplan 2019-2022' van de gemeente Utrecht met betrekking tot de uitdaging die dit voor het verantwoordingsproces meedraag (2019, p. 20). Deze is hieronder toegevoegd:

3.5 Betekenisvol verantwoorden

Zoals eerder vermeld kunnen we, gezien het vertrouwelijke karakter van de aanpak ondernijning in dit document, niet verder concreet worden. De gemeenteraad wordt op verschillende manieren betrokken bij het programma ondernijning. Zo zal de gemeenteraad mondeling verdergaand geïnformeerd worden. In samenspraak met de partners werken wij kritisch aan passende openheid en openbaarheid van zaken.

In deze passage wordt expliciet stilgestaan bij de wijze waarop het college betekenisvol verantwoording wil afleggen over zijn ondernijningsbeleid. Hierbij wordt gerefereerd aan de hiervoor besproken vertrouwelijke mondelinge overleggen en wordt ook benadrukt dat het college met partners in gesprek blijft over een passende openheid van informatie. Dit laatste punt is interessant omdat het specifiek slaat op de vertrouwelijkheid van informatie die het college verkrijgt vanuit zijn rol in het beleidsnetwerk. Het college benadrukt hier dat het in gesprek met zijn netwerkpartners blijft om een zo transparant mogelijke verantwoording te bewerkstelligen.

6. Conclusie

Dit onderzoek richtte zich op het beantwoorden van de volgende hoofdvraag:

Hoofdvraag

Hoe functioneert het publieke verantwoordingsproces tussen gemeenteraad en college van B&W over gemeentelijk ondermijningsbeleid?

In dit hoofdstuk worden eerst de drie vooraf gestelde empirische deelvragen beantwoord. Hierbij wordt per onderdeel stilgestaan bij hoe de resultaten zich verhouden tot de besproken theorie en welke indicaties voor de praktijk hieruit spreken. Hierbij wordt eveneens stilgestaan bij lessen die hieruit te trekken zijn. Vervolgens wordt de hoofdvraag beantwoord en worden de belangrijkste conclusies uiteengezet die uit dit onderzoek voortkomen.

6.1 Hoe ziet het verantwoordingsproces tussen college en raad over ondermijningsbeleid er uit?

Het verantwoordingsproces tussen college en raad is in beeld gebracht aan de hand van de drie faseringen van een verantwoordingsproces. De *informatiefase* verloopt in grote lijnen hetzelfde in de onderzochte gemeentes. Als eerste levert het college een meerjarig integraal veiligheidsplan aan waarin de prioriteiten bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit worden vastgelegd. Deze prioriteiten worden vervolgens uitgewerkt in een gemeentelijk actieplan. Ten slotte volgen tussenrapportages, waarin het college informatie over de voortgang van zijn ondermijningsbeleid met de raad deelt. Sommige onderzochte gemeentes kiezen ervoor om over de bestrijding van ondermijnende criminaliteit apart te verantwoorden, anderen nemen het mee in de verantwoording over het veiligheidsbeleid in den brede. Beide praktijken kennen voordelen, maar het eruit lichten van de ondermijnende criminaliteit als apart thema kan wel behulpzaam zijn in gemeentelijke situaties waarin de bekendheid met en kennis van dit onderwerp nog in ontwikkeling is.

In de onderzochte gemeentes blijkt voornamelijk geen sprake van een levendig *debat* over ondermijningsbeleid. Het onderwerp verschijnt hoofdzakelijk op de raadsagenda wanneer een collegevoorstel over de bestrijding van ondermijnende criminaliteit moet worden behandeld. Van hun recht om het college tussentijds ter verantwoording te roepen maken raadsleden voor dit thema slechts beperkt gebruik. Wanneer zij dit wel doen, is dit naar aanleiding van geruchtmakende incidenten in het ondermijningsdomein. Deze door incidenten gedreven werkwijze heeft gevolgen voor de aard van het gevoerde debat; de bevraging van het college kan blijven steken op het niveau van ophelderende vragen.

De fase waarin de raad *consequenties* kan verbinden aan het verantwoordingsproces is in de onderzochte periode vrij geruisloos verlopen. Collegevoorstellen over de bestrijding van ondermijnende criminaliteit worden doorgaans ongewijzigd aangenomen. Dit kan zowel als een goed teken worden opgevat – de voorstellen van het college kunnen rekenen op breed draagvlak – als een minder goed teken, namelijk van een geringe betrokkenheid van de raad bij dit onderwerp. Respondenten die de eerste visie aanhangen gaven aan dat het vroeg betrekken van raadsleden tijdens het ontwerpen van ondermijningsbeleid bijdraagt aan een vlot verloop van het verantwoordingsproces. Daar tegenover stonden respondenten die meenden dat het matte verloop van de consequentiefase ermee te maken had dat ondermijnende criminaliteit niet hoog op de agenda van raadsfracties in hun gemeente staat.

Samenvattend laten de resultaten in antwoord op de eerste deelvraag zien, dat er in de onderzochte gemeentes sprake is van een volledig ingericht verantwoordingsproces rond het ondermijningsbeleid, dat in de praktijk echter vrij plichtmatig wordt ingevuld. Over ondermijning wordt weinig gesproken in de gemeenteraad en beleidsbeschouwingen blijven doorgaans uit. Dit is opvallend, omdat de bestrijding van ondermijnende criminaliteit op landelijk niveau wel een prioritaire rol inneemt. Deze agendering

wordt wel overgenomen in IVP's en gemeentelijke actieplannen, maar de gevoelde urgentie lijkt op lokaal niveau voornamelijk achter te blijven. Vanuit de theorie kunnen daarvoor verschillende verklaringen worden gevonden, die inherent zijn aan de aard van ondermijnende criminaliteit. Ten eerste het 'ondergrondse' karakter ervan; het simpele feit dat criminelen onder de radar opereren werkt bewustwording over ondermijning tegen. En ten tweede wordt ondermijnende criminaliteit als een zeer complex vraagstuk ervaren. Dit maakt het als beleidsthema minder toegankelijk omdat er meer tijd en moeite nodig is om grip op het onderwerp te krijgen. In een context waarbij een forum beperkte tijd en middelen heeft om toe te zien op een groot aantal onderwerpen – zoals in de gemeenteraad het geval is – is te verwachten dat het nemen van de kennisdrempel en het 'levendig' krijgen van dit thema een proces van langere adem is.

Een beperkte invulling van het gemeentelijke verantwoordingsproces rond ondermijning kan op termijn problematisch worden, omdat de literatuur leert dat een vitale publieke verantwoordingsrelatie van meerwaarde is voor het ontwikkelen van legitimiteit en draagvlak voor beleid. Juist voor de bestrijding van ondermijning, een onderwerp waarvan de missie en capaciteit nog zo in ontwikkeling zijn en de mogelijke implicaties zo groot, is een levendige publieke verantwoording van groot belang.

Om te komen tot een rijker verantwoordingsproces is het van belang dat gemeentelijke actoren zich gedurende langere tijd ontfemen over de uitdaging om het beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit levend te houden op de lokale politieke agenda. Een manier om hieraan al in de informatie-fase te werken, is door het onderwerp eruit te lichten en afzonderlijk onder de aandacht te brengen. Wanneer ondermijningsbeleid één onderdeel is van de uitwerking van het veiligheidsbeleid in den brede moet het concurreren met tal van andere – toegankelijker – thema's en dreigt het gevaar van ondersneeuwen. Het afzonderlijk behandelen van de uitwerking van gemeentelijke plannen ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit genereert uitdrukkelijk aandacht en biedt bovendien de gelegenheid om uitgebreider stil te staan bij het toegankelijk maken van het onderwerp. Zo kan worden gewerkt aan een dynamischer verantwoording over gemeentelijk ondermijningsbeleid en het verstevigen van het fundament onder dit beleid. Een positief voorbeeld hiervan in dit onderzoek is de gemeente Veenendaal; een gemeente die er in slaagt om in het oog springende en goed leesbare verantwoordingsdocumenten specifiek over haar ondermijningsbeleid te produceren.

Aanbeveling 1:

Licht het ondermijningsbeleid er afzonderlijk uit in het gemeentelijke verantwoordingsproces, zolang dit thema nog niet is ingeburgerd en de kennis erover op lokaal niveau nog in ontwikkeling is.

6.2 Welke complicaties worden in het verantwoordingsproces ondervonden?

Vervolgens is onderzocht welke complicaties betrokkenen ervaren in het verantwoordingsproces over het beleid ter bestrijding van ondermijnende criminaliteit. De geïnterviewden zijn bevraagd over drie bronnen van complicaties, die op basis van de literatuur te verwachten zouden zijn. Niet al deze complicaties werden in dit onderzoek daadwerkelijk aangetroffen. Daarentegen benoemden verschillende geïnterviewden een complicatie die aanvankelijk geen deel uitmaakte van het onderzoek, maar vervolgens alsnog in de analyse is meegenomen.

Complicaties samenhangend met beleidsnetwerk

Als eerste is onderzocht of betrokkenen het als complicerend ervaren dat gemeentelijk ondermijningsbeleid tot stand komt in *beleidsnetwerken*, waarbinnen de eigen gemeente slechts één van de vele handen is. In de context van dit onderzoek zou dit kunnen betekenen dat het voor raadsleden moeilijk te bepalen is voor welke aspecten van het ondermijningsbeleid zij het college verantwoordelijk kunnen houden. Een verrassende uitkomst van het onderzoek was echter dat de geïnterviewde raadsleden deze

complicatie niet herkennen. Ambtenaren gaven aan evenmin uitdagingen in het verantwoordingsproces te ervaren als gevolg van de beleidsnetwerken waarin colleges opereren.

Dit is een opvallende afwijking van de in hoofdstuk 2 besproken implicaties van beleidsnetwerken voor publieke verantwoording. Binnen de context van dit onderzoek lijkt dit verklaard te kunnen worden doordat raadsleden al zeer vertrouwd zijn met de rol die partnerorganisaties vervullen binnen het veiligheidsdomein in den brede. De relatie tussen burgemeester, politie en het OM op veiligheidsgebied is dermate verankerd in het lokale bestel, dat dit zich lijkt door te vertalen in een bewustzijn van de noodzaak en rol van externe partners in het ondermijningsdomein. Doordat raadsleden gewend zijn dat hun burgemeester en wethouders op veiligheidsthema's een radertje zijn in een groter klokwerk, gaan zij hierop voorbereid het verantwoordingsproces omtrent ondermijningsbeleid aan.

Een belangrijke kanttekening is dat het hier gaat om het uitblijven van *ervaren* complicaties. Daarbij is ook de breedte van de blik van belang waarmee betrokkenen het verantwoordingsproces aangaan; het beleidsnetwerk ondermijning bevat immers meer partnerorganisaties dan het OM en de politie. Zoals een raadslid suggereerde zou het niet ervaren van complicaties er ook mee te maken kunnen hebben dat de activiteiten van raadsleden op het thema ondermijning zelden het niveau van lokaal beleid ontstijgen. Netwerkbesluiten waarvoor het college medeverantwoordelijk is – en die implicaties hebben voor de eigen gemeente – worden door raadsfracties niet meegenomen in hun controlerende rol binnen het gemeentelijk verantwoordingsproces. Het lokale veiligheidsbeleid wordt voor een belangrijk deel bepaald door regionaal afgesproken prioriteiten, waarvoor de eigen burgemeester medeverantwoordelijk is. De afspraken die het college hierover binnen het netwerk maakt worden echter zelden aan de orde gesteld in de gemeenteraad. Een dieper besef van de rol van het college binnen diverse beleidsnetwerken kan raadsleden in staat stellen hun verantwoordingstaak betekenisvoller uit te voeren.

Een uitdaging die wel breed wordt ervaren – en die aanvankelijk geen deel uitmaakte van dit onderzoek – heeft te maken met de *integraliteit* van verantwoording. Deze complicatie vloeit voort uit de veelheid aan beleidsonderwerpen waaraan ondermijning raakt. Raadsleden ervaren geregeld een gemis aan integrale communicatie hierover vanuit het college. Dit bemoeilijkt hun controlerende taak, omdat onvoldoende duidelijk wordt in hoeverre ondermijning wordt betrokken in beleidsafwegingen op andere terreinen dan het veiligheidsdomein. Wanneer zij het college hierop bevragen ervaren raadsleden dat in de beantwoording slechts één beleidslogica wordt gehanteerd. Zo worden vragen die gesteld worden over een economisch onderwerp – maar gerelateerd zijn aan ondermijnende criminaliteit – uitsluitend met een economische argumentatie beantwoord. Ambtenaren herkennen dit en zien een integrale verantwoording als een belangrijke uitdaging voor de gemeentelijke organisatie.

Aanbeveling 2:

Investeer in kennis over de rol van het college in verschillende beleidsnetwerken, zodat de gemeenteraad dit ten volle kan meenemen in zijn controlerende taak.

Complexiteit ondermijning

De complicatie die verreweg het meest ervaren wordt in het verantwoordingsproces hangt samen met de complexiteit van het onderwerp ondermijning. Raadsleden vinden het onderwerp relatief moeilijk toegankelijk, wat het moeilijker maakt hun controlerende taak uit te voeren. Op hun beurt vinden ambtenaren het uitdagend om hun werkzaamheden toegankelijk te maken in verantwoordingsstukken. De complexiteit en ongrijpbaarheid van het onderwerp maakt het lastig om betekenisvol de aard van hun werk inzichtelijk te maken.

Deze bevinding sluit aan bij de verwachtingen op basis van de eerder besproken theorie. Die stelt dat ondermijning vanwege de aard van de problematiek een complex thema is. De complexiteit leidt tot

een verhoogde kennisdrempel die forum en actor moeten nemen, wat het verloop van een publiek verantwoordingsproces hierover compliceert. De resultaten uit de onderzochte gemeentes bevestigen dit beeld.

Kloof tussen verantwoording en praktijk

Tot slot blijken betrokkenen twee complicerende factoren te ervaren die voor afstand zorgen tussen het werk 'in het veld' en het beeld dat daarover in het verantwoordingsproces kan worden overgebracht. De eerste is de complicatie van het uitdrukken van verantwoordingsinformatie in cijfers. Dit probleem is veel beschreven in de literatuur en wordt binnen de context van dit onderzoek volledig herkend. Ambtenaren beschreven de spagaat waarin zij zich bevinden. Enerzijds is het voor hen lastig om ondermijningsbeleid betekenisvol in cijfers te vatten; dit geldt al voor de gepleegde inzet maar zeker voor de behaalde resultaten. Anderzijds zijn zij zich bewust van de waarde die raadsleden hechten aan kwantitatieve informatie en willen ze aan die wens tegemoet komen.

Het risico van cijfermatig verantwoorden over onderwerpen die zich daar niet echt toe lenen is al beschreven in het theoretisch kader in hoofdstuk 2. Dit risico is bij uitstek relevant voor ondermijnende criminaliteit, in al zijn dynamische complexiteit. Een cijfermatige verantwoording leidt snel tot een focus op kerncijfers over het veiligheidsbeeld, waarmee relevante ontwikkelingen op aangrenzende terreinen buiten het verantwoordingsbeeld en de gemeentelijke inzet dreigen te vallen.

De tweede factor die bijdraagt aan een kloof tussen beleidspraktijk en verantwoordingsbeeld is de vertrouwelijkheid van bepaalde voor het verantwoordingsproces relevante informatie. Dit laat zich voelen als raadsleden vragen stellen over individuele casussen, waarover het college maar gedeeltelijk informatie kan verstrekken. Deze complicatie wringt aan beide kanten; raadsleden kunnen met onbeantwoorde vragen achterblijven en het college wordt beperkt in zijn vermogen om zich te verantwoorden.

6.3 Hoe wordt in het verantwoordingsproces omgegaan met ondervonden complicaties?

Hiervoor is besproken welke complicaties betrokken ervaren in het verantwoordingsproces. Hier wordt stilgestaan bij de verschillende manieren waarop hier mee omgegaan wordt.

Stimuleren integraliteit verantwoording

Een succesvolle bestrijding van ondermijnende criminaliteit begint bij een integrale aanpak, waarbij vanuit meerdere beleidsdomeinen een bijdrage wordt geleverd aan een gezamenlijke opgave. Hierbij is de uitdaging om deze collectieve inzet inzichtelijk te maken door als gemeente integraal te verantwoorden. Ambtenaren zijn zich ten volle bewust van deze uitdaging en gaan er in de praktijk mee om door een soort interne ambassadeursrol te vervullen ten opzichte van aangrenzende beleidsafdelingen. Hierbij brengen zij het onderwerp onder de aandacht en gaan met collega's van andere beleidsafdelingen in gesprek over de manieren waarop ondermijnende criminaliteit ook in hun domein een rol speelt. Op deze manier wordt gewerkt aan het vergroten van bewustzijn over ondermijning binnen het ambtelijke apparaat. Op den duur kan dit ook bijdragen aan een toegenomen integraliteit van verantwoording, doordat ambtenaren op gerelateerde afdelingen beter in staat raken om inzichtelijk te maken hoe hun inzet – bijvoorbeeld beleid met betrekking op winkelleegstand – zich verhoudt tot de bestrijding van ondermijnende criminaliteit.

Aanbeveling 3:

Geef de interne ambassadeursrol van ondermijningsambtenaren een structureel karakter door periodieke 'ondermijningsoverleggen' te organiseren met collega's van aangrenzende beleidsterreinen.

Omgaan met complexiteit van ondermijnende criminaliteit

De complicatie die respondenten het sterkst voelen bij de verantwoording over ondermijnende complexiteit, vloeit voort uit de complexiteit van het onderwerp. Een versteviging van de kennisontwikkeling over het onderwerp is noodzakelijk en vereist een langdurige inzet met nadrukkelijke aandacht voor het herkenbaar maken van problematiek. In alle onderzochte gemeentes zetten ambtenaren daar op in, op diverse manieren. In alle vijf gemeentes zijn beeldvormende bijeenkomsten georganiseerd. In zulke bijeenkomsten zetten ambtenaren – eventueel samen met externe partners – in op het inzichtelijk en invoelbaar maken van de praktijk van ondermijnende criminaliteit door het geven van presentaties en uitwerken van voorbeeldcasuïstiek. Niet alle raadsleden vonden dat vanuit hun college al voldoende gebeurd was op dit terrein. Wel benadrukten raadsleden de meerwaarde die dergelijke bijeenkomsten hadden voor hun vermogen om grip te krijgen op de materie van ondermijning. Door zulke bijeenkomsten een structurele plaats te geven in het verantwoordingsproces kan worden bijgedragen aan de inburgering van het thema in de gemeentelijke politiek.

Uit de documentanalyse blijkt dat ook in verantwoordingsdocumenten expliciet wordt ingezet op het toegankelijk maken van het onderwerp. Zo wordt in het integraal veiligheidsplan van elke gemeente aandacht besteed aan de precieze betekenis van ondermijning en de manieren waarop problematiek zich kan manifesteren. Ook wordt ingezet op de verrijking van verantwoordingsdocumenten om het vraagstuk invoelbaarder te maken, bijvoorbeeld door gebruik van beeld en voorbeelden. De mate en manier waarop dat gebeurt loopt uiteen per gemeente en zelfs per document. Door in deze beginnende fase van gemeentelijk ondermijningsbeleid doorlopend aandacht te blijven schenken aan het begrijpelijk maken van verantwoordingsstukken kan worden bijgedragen aan een geleidelijke opbouw van begrip en bewustwording van het thema.

Aanbeveling 4:

Organiseer ten minste jaarlijks beeldvormende bijeenkomsten over ontwikkelingen met betrekking tot ondermijnende criminaliteit en de bestrijding daarvan.

Aanbeveling 5:

Besteed in verantwoordingsdocumenten over ondermijning expliciet aandacht aan het toegankelijk maken van de inhoud door deze te verrijken met uitgewerkte casuïstiek en beeldende verantwoording.

Omgaan met kloof tussen verantwoording en praktijk

Ambtenaren gaan op verschillende manieren om met ervaren complicaties rond cijfermatige verantwoording. In de eerste plaats zetten zij er op in om toch zoveel mogelijk cijfers te verzamelen om aan raadsleden te kunnen voorleggen. In de praktijk betreft deze informatie vaak de gepleegde inzet of statistieken over gemelde criminaliteit. Hoewel dergelijke informatie niet inzichtelijk maakt in hoeverre gevoerd beleid bijdraagt aan het bestrijden van ondermijning waarderen raadsleden de inzet van ambtenaren om toch kwantitatieve parameters aan te leveren in het verantwoordingsproces. Daarnaast wordt cijfermatige informatie verrijkt door deze aan te vullen met kwalitatieve informatie. Door bijvoorbeeld cijfers over verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit aan te vullen met een uitleg van de impact hiervan aan de hand van een illustratief voorbeeld, wordt het verantwoordingsbeeld verrijkt. De betekenis die achter de kwantitatieve gegevens met betrekking tot ondermijningsbeleid schuilgaat wordt op deze manier beter in beeld gebracht.

De vertrouwelijkheid van sommige informatie is een complicatie voor het verantwoordingsproces die door alle betrokken wordt gezien en begrepen. In de praktijk wordt hiermee omgegaan door fractievoorzitters vertrouwelijk te informeren in bestaande overlegstructuren met de burgemeester. Dit

maakt het mogelijk om transparantie te verschaffen die in het openbare verantwoordingsproces niet geboden kan worden.

Aanbeveling 6:

Ga als college in gesprek met raadsleden over de beperkingen van het cijfermatig verantwoorden over ondernemingsbeleid. Geef de raad de mogelijkheid om kaders mee te geven van informatie die zij in elk geval in het verantwoordingsproces willen terugzien.

6.4 Beantwoording hoofdvraag

Met de beantwoording van de verschillende empirische deelvragen afgerond is het tijd om een antwoord te formuleren op de hoofdvraag die centraal stond in dit onderzoek:

Hoe functioneert het publieke verantwoordingsproces tussen gemeenteraad en College van B&W over gemeentelijk ondernemingsbeleid?

Het verantwoordingsproces over ondernemingsbeleid op gemeentelijk niveau is nog volop in ontwikkeling en heeft op sommige vlakken nog een flinke weg te gaan. Het lokale bewustzijn van de problematiek is nog in opkomst, waardoor het onderwerp nog weinig wordt besproken in de gemeenteraad. Het feit dat het onderwerp onderneming nog relatief nieuw is en maar weinig politieke activiteit ontlokt kan een verklaring zijn voor het uitblijven van ervaringen met zekere complicaties voor het verantwoordingsproces. Opvallend genoeg ervoeren raadsleden immers geen uitdagingen voortkomend uit de verschillende netwerken waarbinnen het college op het ondernemingsdomein opereert. Dit zou erop kunnen duiden dat het verantwoordingsproces zich nog niet zover heeft ontwikkeld dat raadsleden het handelen van het college in dergelijke netwerken meewegen in hun controlerende taak.

Andere complicaties dan die voortvloeien uit beleidsnetwerken worden wel degelijk ervaren in het gemeentelijke verantwoordingsproces over ondernemingsbeleid. De belangrijkste daarvan is wel dat zowel raadsleden als ambtenaren onderneming een bijzonder complex vraagstuk vinden. Ook de rol van cijfers en de betrouwbaarheid van bepaalde informatie leiden in de praktijk tot uitdagingen. Dit bewustzijn van complicaties onder betrokkenen is vitaal en leidt ertoe dat bewust met het verantwoordingsvraagstuk over onderneming wordt omgegaan. Hierdoor zetten ambtenaren zich op verschillende manieren in om het verantwoordingsproces over dit onderwerp zo goed mogelijk te laten verlopen. Hoewel raadsleden aangeven op sommige vlakken meer te verwachten vanuit het college, geven ze aan de inzet te waarderen en als een waardevolle meerwaarde te zien.

Dit laatste punt is misschien wel het belangrijkste resultaat met betrekking tot het verloop van publieke verantwoordingsprocessen over gemeentelijk ondernemingsbeleid. Ondernemingsbeleid is een relatief nieuw fenomeen in de onderzochte gemeentes; kinderziektes in de verantwoordingsrelatie hierover zijn begrijpelijk. Raadsleden en ambtenaren zijn zich echter bewust van de valkuilen die hierbij op de loer liggen en werken met wederzijds begrip aan het zo goed mogelijk laten verlopen van dit proces.

7. Discussie

Reflectie op uitvoering van het onderzoek

Tot slot is het van belang om kritisch stil te staan bij de uitvoering van dit onderzoek. Reflectie helpt de wetenschappelijke betekenis van dit onderzoek beter vast te stellen en kan tegelijkertijd aanknopingspunten bieden voor toekomstig onderzoek naar verantwoordingsrelaties op het terrein van ondermijningsbeleid.

Een eerste kanttekening bij dit onderzoek is dat niet gesproken is met leden van het college van burgemeester en wethouders uit de onderzochte gemeentes. Dit had voor de hand gelegen, aangezien zij de feitelijke actor zijn in de onderzochte verantwoordingsrelatie. De inschatting was echter dat het – gezien de tijd die voor dit onderzoek ter beschikking stond en de bestuurlijke drukte als gevolg van de coronacrisis – niet haalbaar was om een substantiële vertegenwoordiging van gemeentebestuurders bereid te vinden mee te werken aan dit onderzoek. Daarom is besloten om in plaats van de bestuurders hun ambtenaren te benaderen. Zoals beschreven in het methoden-hoofdstuk is gepoogd de afwezigheid van collegeleden als respondent te compenseren door ambtenaren te interviewen die vanuit hun werkzaamheden nauw betrokken zijn bij de verantwoording door het college. Op deze manier konden alsnog inzichten over het perspectief van de actor in de verantwoordingsrelatie verkregen worden.

Verder zijn de interviews noodgedwongen telefonisch of digitaal uitgevoerd. Dit was niet de oorspronkelijke opzet, maar fysieke interviews waren door de situatie rondom het COVID-19 virus onhaalbaar. Hoewel telefonische en digitale interviews hierin een uitkomst waren, is toch een deel van de waarnemingen tijdens de interviews verloren gegaan. Eventuele non-verbale signalen van respondenten die als indicatie van mogelijk waardevolle vervolgvragen hadden kunnen dienen, worden namelijk gemist. Voor een vervolgonderzoek heeft het dan ook de voorkeur om fysieke interviews uit te voeren. Om de kans op gemiste signalen te verkleinen is tijdens de interviews extra ingezet op het tussentijds terugkoppelen van de beantwoording van de respondent, door het geven van korte samenvattingen door de onderzoeker. Op deze manier werd gedurende de loop van het interview meermaals geverifieerd of het door de interviewer ontvangen beeld overeenstemde met de geest van de beantwoording door de respondent. Dit gaf bovendien de respondent de kans om aanvullingen te doen op zijn eerdere beantwoording.

Een laatste kanttekening bij de uitvoering van dit onderzoek hangt samen met de wijze van casusselectie; deze draagt het risico op een *bias* met zich mee. Zoals in hoofdstuk 4 besproken zijn meerdere gemeentes binnen de Veiligheidscoalitie Midden-Nederland benaderd. Uiteindelijk zijn de vijf onderzochte gemeentes bereid gevonden om mee te werken aan dit onderzoek. Hierbij is het voorstelbaar dat de gemeentes die bereid waren mee te werken aan dit onderzoek zich in een verder gevorderd stadium bevinden van het bewustwordings- en daarmee het verantwoordingsproces over ondermijning. Dit heeft mogelijk implicaties voor de representativiteit van de onderzoeksresultaten voor de situatie in andere gemeentes in Midden-Nederland. Voor de aard van dit onderzoek is dit echter geen groot obstakel. Zoals besproken was de insteek van dit onderzoek een eerste exploratief onderzoek uit te voeren naar de verantwoordingssituatie rond ondermijning in Midden-Nederland. Voor deze verkenning was de onderzochte groep gemeentes geschikt en de gevonden resultaten geven een nuttige eerste impressie van de verantwoordingspraktijk rond ondermijning. Zij zijn echter niet zonder meer te generaliseren voor het gehele gebied van Midden-Nederland; daarvoor zou een representatieve steekproef van gemeentes nodig zijn geweest en dat was niet het oogmerk van dit exploratieve onderzoek. De bevindingen bieden echter wel degelijk indicaties van de situatie in het veld en aanknopingspunten voor verder onderzoek.

Verhouding tot bestaande wetenschappelijke kennis en vervolgonderzoek

Aan het begin van dit werk is stilgestaan bij de verschillende wijzen waarop dit onderzoek mogelijk zou kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van wetenschappelijke kennis. Naast het verkrijgen van eerste inzichten in de staat van publieke verantwoording over gemeentelijk ondermijningsbeleid in Midden-Nederland lag deze mogelijke bijdrage in het aanvullen van bestaande kennis over de mogelijke implicaties van beleidsnetwerken voor publieke verantwoordingsprocessen. Hierbij ging het specifiek om verantwoording over complexe vormen van maatschappelijke problematiek, in verhouding tot de beleidsnetwerken waarbinnen die worden bestreden. Er is immers breed bestaande wetenschappelijke kennis over de complicaties voor publieke verantwoording die kunnen voortkomen uit de hantering van beleidsnetwerken (Denters, 2015; Provan & Kenis, 2008). Zo kunnen beleidsnetwerken het zicht van het forum op het handelen van de actor vertroebelen en het lastig onderscheidbaar maken waarvoor deze nog verantwoordelijk kan worden gehouden (Bovens, 2005; Klijn & Koppenjan 2014).

In dit onderzoek blijkt de complexe aard van het vraagstuk ondermijning bij te dragen aan een achterblijvende ontwikkeling van het verantwoordingsproces over het beleid ter bestrijding hiervan. Dit draagt bij aan het uitblijven van de op basis van de theorie verwachte complicaties die voortkomen uit het beleidsnetwerk waarin ondermijning wordt bestreden. Dit lijkt voort te komen uit deze achterblijvende ontwikkeling van het verantwoordingsproces, die ervoor zorgt dat het forum het handelen van de actor binnen het beleidsnetwerk niet meeweegt. Dit onderzoeksresultaat indiceert een verband dat breder toepasbaar is dan uitsluitend op de onderzochte context van publieke verantwoording over beleid ter bestrijding van ondermijning.

De aard van het vraagstuk waarover verantwoording wordt afgelegd lijkt dus van invloed te zijn voor de mate waarin in het verantwoordingsproces complicaties worden ervaren die voortkomen uit het beleidsnetwerk waarin geopereerd wordt. Naarmate publieke vraagstukken die binnen beleidsnetwerken behandeld worden complexer van aard zijn vormt dit een obstructie voor de ontwikkeling van het publieke verantwoordingsproces over dit onderwerp. Dit draagt bij aan het uitblijven van complicaties als gevolg van het beleidsnetwerk, doordat de achterblijvende ontwikkeling van het verantwoordingsproces eraan bijdraagt dat slechts een beperkt deel van het handelen van de actor door het forum wordt gewogen. Hierbij vallen handelingen van de actor binnen het beleidsnetwerk die weliswaar relevant voor het forum zijn, maar buiten diens directe blikveld vallen, al snel buiten het verantwoordingsproces. Mede als gevolg daarvan worden op dit vlak geen complicaties ervaren. Toch is in dit geval sprake van een onwenselijke situatie. Hierom is het van belang voor forum en actor om zich bewust te zijn van dit risico en – aansluitend bij aanbeveling 2 – te investeren in kennis bij het forum over de beleidsnetwerken waarbinnen de actor opereert en diens precieze rol daarin. Zo kan een betekenisvollere verantwoordingsrelatie gestimuleerd worden, waarin alle relevante facetten van het handelen van de actor belicht worden.

Vervolgonderzoek is van waarde om meer kennis over deze ogenschijnlijke relatie tussen de mate waarin complicaties voortkomend uit beleidsnetwerken en de aard van het onderwerp waarover verantwoording wordt afgelegd te verkrijgen. Hiermee kan onderzocht worden of de complexiteit van publieke vraagstukken – ook in andere gevallen dan bij ondermijnende criminaliteit – inderdaad van invloed is op de mate waarin complicaties in het verantwoordingsproces voortkomend uit beleidsnetwerken worden ervaren.

Verder ontstaat uit het onderzoek het beeld dat verantwoording over beleid ter bestrijding van ondermijning op gemeentelijk niveau nog in ontwikkeling is. Het is een relatief nieuw onderwerp en betrokkenen ervaren nog een hoge toegankelijkheidsdrempel. Toekomstig onderzoek zou zich kunnen richten op het in beeld brengen van de manier waarop verdere stappen in het ontwikkelingsproces daadwerkelijk plaatsvinden. Zoals besproken in het methoden-hoofdstuk is bewust gekozen om geen

onderzoek te doen naar voorhoedegebieden in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit, maar naar gebieden die dichterbij staan bij wat als een 'doorsnee' situatie kan worden beschouwd. Vervolgonderzoek zou zich juist op gemeentes kunnen richten die een paar stappen verder zijn in de strijd tegen ondermijning om te achterhalen welke ontwikkeling de publieke verantwoording over het thema in deze gemeentes heeft doorgemaakt. Inzichten hierover zouden kunnen bijdragen aan de opkomst van 'gidsgemeentes', gebieden die op het thema ondermijning voorlopen en daarmee inzichten kunnen bieden over hoe de ontwikkeling van het verantwoordingsproces in de rest van Nederland bespoedigd en geoptimaliseerd kan worden.

Afsluitend

De bestrijding van ondermijnende criminaliteit wordt landelijk gezien als een zeer belangrijke opgave. Deze opgave wordt bemoeilijkt doordat ondermijning in het dagelijks leven lastig waarneembaar is, hetgeen bewustwording tegenwerkt. De complexe en dynamische aard van de problematiek, waarbij verschillende uitingen van ondermijning op elkaar inwerken en continu van verschijningsvorm en werkwijze veranderen, maken het een ontoegankelijk beleidsthema. Dit zijn alle complicerende factoren die ook van toepassing lijken op de gemeentes in dit onderzoek en die het publieke verantwoordingsproces over ondermijnende criminaliteit bemoeilijken. Ondermijnende criminaliteit kan niet door de overheid alleen verslagen worden; de bestrijding ervan vindt plaats in beleidsnetwerken. Dit brengt zijn eigen uitdagingen mee en vraagt om een breed gedragen inzet. Juist daarom is het van belang om – met behulp van transparante verantwoording die de waarde van de inzet tegen ondermijning inzichtelijk maakt – draagvlak en steun voor deze inspanning te winnen.

Literatuurlijst

- Aucoin, P. & Heintzman, R. (2000) "The dialectics of accountability for performance in public management reform." *International Review of Administrative Sciences*, 66(1),45-55.
- Boeije, H. (2016). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bovens, M.A.P. (2005). Publieke verantwoording: Een analysekader. Geraadpleegd via https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/15016/Bovens_05_PubliekeverantwoordingEenanalysekader.pdf?sequence=1
- Bovens, M. A. P. (2005a). De verspreiding van de democratie. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 32(3), 119-127.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European law journal*, 13(4), 447-468
- Bovens, M., Goodin, R.E., & Schillemans, T. (Eds.). (2014). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford University Press.
- Bovens, M., & Schillemans, T. (2004). 3 Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen. *S. v. Thiel, Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*, 27-37.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Castenmiller, P.G. (2012). *Informatievoorziening in de Onderbond, informatie in de gemeente*. In G. Enthoven (ed.). *Informer en manipuleren? Over het samenspel tussen politicus en ambtenaar*. (p. 161 – 169)., Den Haag: SDU Uitgevers
- Castenmiller, P.G., M.J.E.M. van Dam & K. Peters. (2013). ... *geven de raad alle inlichtingen ... Een onderzoek naar informatievoorziening aan de gemeenteraad*. Geraadpleegd via: https://www.decentraalbestuur.nl/images/Rapportage_informatievoorziening_gemeenteraad
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2020). *Regionale Kerncijfers Nederland*. Geraadpleegd via: <https://opendata.cbs.nl/statline/?d=2096B#/CBS/nl/dataset/70072NED/table>
- Denters, B. (2015). Controle en verantwoording in een veranderend lokaal bestuur. Geraadpleegd 1 juli 2019 via: https://vng.nl/sites/default/files/controle_en_verantwoording_in_een_veranderend_lokaal_bestuur_onderzoek.pdf
- Gemeenteraad Utrecht. (2019). *Raadsagenda donderdag 6 juni 2019*. Geraadpleegd via <https://ris2.ibabs.eu/Agenda/Details/Utrecht/2da6ab2c-a282-4708-b21d-deb1df683d1f>
- Greiling, D., & Spraul, K. (2010). Accountability and the challenges of information disclosure. *Public Administration Quarterly*, 338-377.
- Groen, M., Nap, J. & Vos, J. (2015). Rijkere Verantwoorden: wat is de bedoeling? Geraadpleegd via <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/pdf/91453.pdf>
- Gualthérie van Weezel, T. (2019, 15 oktober). Amsterdam wil criminele ronselaars gaan 'verstoren'. *De Volkskrant*. Geraadpleegd via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/amsterdam-wil-criminele-ronselaars-gaan-verstoren~b948c40b/>
- Hart, P. 't (2001). *Verbroken verbindingen: Over de politisering van het verleden en de opkomst van een inquisitiedemocratie*. Amsterdam: De Balie.

Head, B. W. (2008). Wicked problems in public policy. *Public policy*, 3(2), 101.

Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A., & Rethemeyer, R. K. (2011). Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of public administration research and theory*, 21(suppl_1), i157-i173.

Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. *Academy of management review*, 22(4), 911-945.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. S. (2014). Accountable networks. *The Oxford handbook of public accountability*, 242-258.

Landelijk Informatie en Expertise Centrum. (2019, 21 oktober). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Geraadpleegd via: <https://www.riec.nl/binaries/riec/documenten/rapporten/2019/10/21/landelijk-beeld/Landelijk+beeld+def.+verzending+Minister+20191003.pdf>

Los, C., Nap, J. & Vos, J. (2020). Rijkserverantwoorden. Geraadpleegd via <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/blauwvakmanschap/Documents/rijker%20overantwoorden.pdf>

Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy?. *West European Politics*, 33(5), 1030-1049.

Peters, K., *De lokale staat* (Oratie). Universiteit Maastricht, Maastricht: 2014. Geraadpleegd via: <http://www.klaartjepeters.nl/sitefoto/1/De%20Lokale%20Staat-Oratie%20UM-Klaartje%20Peters.pdf>

Peters, K., & Van Stipdonk, V. P. (2016). Hoe staat de lokale democratie in Nederland er voor? *Bestuurswetenschappen*, 70(4), 27-49.

Pierre, J. (2009). Reinventing governance, reinventing democracy?. *Policy & Politics*, 37(4), 591-609.

Politie (n.d.). *Ondermijning*. Geraadpleegd op 6 april 2020 via <https://www.politie.nl/mijn-buurt/lokale-initiatieven/00---korpsmedia/ondermijning.html>

Politie (2020). *Organisatie: één politie, elf eenheden*. Geraadpleegd op 9 december 2020 via: <https://www.politie.nl/over-de-politie/een-politie-elf-eenheden.html>

Provan, K. G., Kenis, P., & Human, S. E. (2008). Legitimacy building in organizational networks. *Big ideas in collaborative public management*, 121-137.

RIEC.nl (n.d.). *Functie RIEC's en LIEC*. Geraadpleegd op 29 december 2020 via <https://www.riec.nl/riecs-en-liec>

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (n.d.). *Hoe werkt de veiligheidsregio?* Geraadpleegd op 20 december 2020 via <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/veilig-erfgoed/veiligheidsregios-en-erfgoed/hoe-werkt-de-veiligheidsregio>

Rijksoverheid (2018). *Prioriteiten voor 2018*. Geraadpleegd op 15 december via <https://magazines.rijksoverheid.nl/jenv/jenvmagazine/2018/01/hoofdartikel>

Rijksoverheid (n.d.(a)). *Veiligheidsregio's*. Geraadpleegd op 9 december 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>

Rijksoverheid (n.d.(b)). *Organisatie politie*. Geraadpleegd op 20 december 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>

Rijksoverheid (n.d.(c)). *Ministerie van Justitie en Veiligheid*. Geraadpleegd op 21 december 2020 via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid>

Rutten, W., Sterrenberg, L., & Vos, J.A. (2014). *Alleen cijfers meten is niet genoeg: hoe uitvoerders, wethouders en gemeenteraden samen prestaties kunnen meten in het sociale domein*. Den Haag: Platform31.

Scherpenisse, J., Van Twist, M. (2019) *Verrijken van verantwoording: Inzichtelijk en interactief maken van afwegingen rond de aanpak van ondermijning*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Schillemans, T. (2019). *Denkend bestuur: over verantwoording, gedrag en centrifugale druk* (Oratie).

Geraadpleegd via

https://www.researchgate.net/profile/Thomas_Schillemans/publication/338403437_Denkend_bestuur_Over_verantwoording_gedrag_en_centrifugale_druk/links/5e1306c74585159aa4b48845/Denkend-bestuur-Over-verantwoording-gedrag-en-centrifugale-druk.pdf

Schram, J., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2018) Zweven en zwoegen op Zuid. *NSOB*

Senge, P. M. (1990). *The fifth discipline; the art & practice of the learning organization*. Geraadpleegd via <http://www.seeing-everything-in-a-new-way.com/uploads/2/8/5/1/28516163/peter-senge-the-fifth-discipline.pdf>

Strom, K. (2000) Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261-289.

Tops, P., & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 12-15.

Van den Ent, K. (2017). *Verantwoording als strategie: Over de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit* (Masterscriptie).

Geraadpleegd via

<https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/358700/%27Verantwoording%20als%20strategie%27%20-%20Kaj%20van%20den%20Ent.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge.

Veiligheidscoalitie Midden-Nederland. (n.d.) *Onze partners*. Geraadpleegd op 15 december 2020 via <https://veiligheidscoalitie.nl/partners/>

Veiligheidscoalitie Midden-Nederland. (2019). *Regionale Veiligheidsstrategie Midden-Nederland 2019-2022*.

Geraadpleegd op 11 december 2020 via

<https://veiligheidscoalitie.nl/over/rvs-midden-nederland/>

VNG (n.d.). *Raadgever ondermijning*. Geraadpleegd op 10 november 2020 via

<https://vng.nl/artikelen/raadgever-ondermijning>

VVD, CDA, D66 & ChristenUnie. (2017). *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017 – 2021*. Geraadpleegd via

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst/Regeerakkoord+%27Vertrouwen+in+de+toekomst%27.pdf>

Bijlage I: Bronnenlijst documentanalyse

Gemeente Hilversum

Gemeente Hilversum. (2019). *Actieplan ondermijning 2019 – 2021*. Geraadpleegd via <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=hilversum&id=100290344>

Gemeente Hilversum. (2018). *Integraal veiligheidsplan 2019-2022*. Geraadpleegd via https://hetccv.nl/fileadmin/Bestanden/Onderwerpen/Veiligheidsplannen/Integraal_veiligheidsplan_2018-2022_1_.pdf

Gemeente Hilversum. (2020a). *Art. 41 vragen van de PvdA aan het college over Tozo-regeling en ondermijning*. Geraadpleegd via <https://ibabsonline.eu/LijstDetails.aspx?site=Hilversum&ListId=1c34931c-0f11-4450-a91c-5e8487342e7a&ReportId=e380cf0a-eb34-4658-b468-6870ca2037a8&EntryId=a27e742b-1238-4859-b10d-05f2c2b28e37&searchtext=ondermijning>

Gemeente Hilversum. (2020b). *Schriftelijke vragen art 41 van de VVD over voorlichting over ondermijning*. Geraadpleegd via <https://ibabsonline.eu/LijstDetails.aspx?site=Hilversum&ListId=1c34931c-0f11-4450-a91c-5e8487342e7a&ReportId=e380cf0a-eb34-4658-b468-6870ca2037a8&EntryId=e7c667ed-89dd-4da2-a387-9d131b417731&searchtext=ondermijning>

Gemeente Houten

Gemeente Houten. (2019, 9 april). *Integraal Veiligheidsplan gemeente Houten 2020-2023*. Geraadpleegd via <https://veiligheidscoalitie.nl/action/?action=download&id=1543>

Gemeente Houten. (2019). *Uitvoeringsplan 2020-2021*. Geraadpleegd via <https://ris2.ibabs.eu/Reports/ViewListEntry/Houten/a6e68c6d-8e77-427a-90f1-70f881272ad0>

Gemeente Lelystad

Gemeente Lelystad. (2017, oktober). *Integraal Veiligheidsplan 2018-2022*. Geraadpleegd via <https://www.lelystad.nl/Documenten/Bijlage%201%20-%20Integraal%20Veiligheidsplan%20Lelystad%202018-2022.pdf>

Gemeente Lelystad. (2018). *Plan van aanpak ondermijning Lelystad 2019-2022*. Geraadpleegd via <https://www.lelystad.nl/Docs/ONDERMIJNING%20VERSIE%20PUBLIEK-27-03-2019.pdf>

Gemeente Lelystad. (2020). *Tussenevaluatie 2018 & 2019 integraal veiligheidsplan*. Geraadpleegd via <https://www.lelystad.nl/Documenten/Gemeente/Actueel/Tussenevaluatie%202018%20en%202019%20integraal%20veiligheidsplan.pdf>

Gemeente Lelystad. (2017, oktober). *Uitvoeringsplan Integrale Veiligheidsplan 2018-2020*. Geraadpleegd via <https://www.lelystad.nl/Documenten/Uitvoeringsplan%20Integrale%20Veiligheid%20Lelystad%202018-2020.pdf>

Gemeente Lelystad. (2020, april). *Lelystad, een sprong voorwaarts: tussentijdse evaluatie raadsprogramma 2018-2022*. Geraadpleegd via <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Lelystad&id=39c4546f-cfc0-4182-bb49-39be0e5f73b4>

Gemeente Utrecht

Gemeente Utrecht. (2017). *Integraal Veiligheidsplan 2018-2022*. Geraadpleegd via <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/beleid/Integraal-Veiligheidsplan-2019-2022-Een-Veilige-Stad-voor-Iedereen.pdf>

Gemeente Utrecht. (2018). *Een veilige stad voor iedereen: integraal veiligheidsplan 2019 – 2022*. Geraadpleegd via <https://www.utrecht.nl/fileadmin/uploads/documenten/bestuur-en-organisatie/beleid/Integraal-Veiligheidsplan-2019-2022-Een-Veilige-Stad-voor-Iedereen.pdf>

Gemeente Utrecht. (2018). *Schema Realisatie nieuwe ontwikkelingen en activiteiten IVP 2015 - 2018*. Geraadpleegd via <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Utrecht&id=086cfab8-f356-48c9-9bc3-4039f5a241cc>

Gemeente Utrecht. (2019, 11 september). *Uitvoeringsprogramma bij het Integraal Veiligheidsplan 2019 – 2022*. Geraadpleegd via <https://online.ibabs.eu/ibabsapi/publicdownload.aspx?site=Utrecht&id=b34535e7-2963-4455-ae0d-806d58b781c0>

Gemeente Veenendaal

Heuvelrug. (2018). *Gezamenlijk Integraal Veiligheidsplan Heuvelrug 2019 - 2022*. Geraadpleegd via <https://veiligheidscoalitie.nl/action/?action=download&id=2074>

Gemeente Veenendaal. (2017). *Ondermijning in Veenendaal: Van beeld naar aanpak 2018-2021*. Geraadpleegd via <https://www.hierden-bosch.nl/ori/134118-4e.1%20Ondermijning%20-%20Van%20beeld%20naar%20aanpak%202018-2021.pdf>

Gemeente Veenendaal. (2019). *Ondermijning in Veenendaal: van beeld naar aanpak: Tussenevaluatie en jaarplan 2019*. Geraadpleegd via <https://hierden-bosch.nl/ori/73946-4.b1%20Tussenevaluatie%202018%20en%20vooruitblik%202019%20Ondermijning.pdf>

Gemeente Veenendaal. (2018). *Schriftelijke vragen inzake het rapport 'Ondermijning in Veenendaal'*. Geraadpleegd via https://veenendaal.raadsinformatie.nl/document/8498876/1/2018_01%20Schriftelijke%20vragen%20SGP%20inzake%20het%20rapport%20'Ondermijning%20in%20Veenendaal'

Bijlage II: Topiclijst respondent: raadslid

Introductie:

- Afstudeeronderzoek Universiteit Utrecht. Richt mij op verantwoordingsrelatie gemeenteraad – college over ondermijningsbeleid. Benieuwd naar praktijkervaringen betrokkenen.
- Gesprek wordt anoniem verwerkt en als data voor onderzoek gebruikt.
- Vragen vooraf?
- Bij voorbaat bedankt, akkoord om het interview op te nemen?

Verloop verantwoordingsproces:

- *(Informatiefase)* Op welke manieren ontvangen jullie informatie vanuit college over ondermijningsbeleid?
 - *Hoe vaak?*
- *(Debatfase)* Stellen jullie tussentijds weleens vragen over het onderwerp?
 - Zo ja, wanneer?
- *(Consequentiefase)* Hoe wordt verloopt uiteindelijk het besluitvormingsproces op basis van de verantwoording die het college aflegt?
 - Hoe wordt gereageerd op collegevoorstellen m.b.t. bestrijding van ondermijning?
 - In hoeverre komen fracties met aanvullende voorstellen?

Complicaties samenhangend met beleidsnetwerk:

- *(Introducerende vraag)* Klopt het dat de gemeente in bestrijding ondermijning in verschillende verbanden met externe organisaties samenwerkt?
 - In hoeverre is het voor u duidelijk hoe ver de invloed van de gemeente reikt op het thema ondermijning?
 - Hoe wordt in de raad gereageerd op beslissingen in dergelijke samenwerkingsverbanden waar het college medeverantwoordelijk voor is?
- Houdt het college in zijn informatievoorziening rekening met deze samenwerkingsverbanden? Zo ja, hoe?
 - *(Indien nodig):* Hoe wordt gecommuniceerd over die netwerken en de rol van het college daarin?
 - *(Indien nodig):* Hoe wordt gecommuniceerd over de rol van partners?

Complicaties samenhangend met complexiteit onderwerp:

- Hoe beschouwt u de toegankelijkheid van het onderwerp ondermijning en beleid ter bestrijding daarvan?
 - Hoe verhoudt die toegankelijkheid zich tot andere beleidsthema's?
 - In hoeverre helpt de manier waarop het college verantwoording aflegt voor u om grip te krijgen op de materie?
- Heeft u het idee dat vanuit het college wordt ingezet op het toegankelijk maken van het onderwerp?
 - Hoe?

- *(Indien nodig)*: Worden vanuit het college presentaties/bijeenkomsten georganiseerd?
 - Hoe verlopen die?
- *(Indien nodig)*: Worden voorbeelden gebruikt ter verduidelijking?
 - Hoe?

Complicaties door verantwoordingskloof:

- Hoe spelen cijfers en kwantitatieve informatie een rol in het verantwoordingsproces?
 - Hoe kijkt u daar tegenaan? Vindt u het belangrijk dat die aangeleverd worden?
 - Wat voor soort cijfers gaat het om?
 - *(Indien nodig)*: Je hoort wel eens dat ondermijning lastig in cijfers uit te drukken is.
 - Speelt die uitdaging ook bij jullie in de gemeente?
 - Hoe kijk jij daar tegenaan?
- Speelt vertrouwelijkheid van informatie een rol in het verantwoordingsproces?
 - Hoe ga je daar mee om?

Afronding:

- Is er nog iets wat u wilt meegeven, wat nu niet aan bod is gekomen?
- Heeft u nog vragen of opmerkingen?
- Vindt u het leuk om het eindresultaat opgestuurd te krijgen?
- Nogmaals bedankt!

Bijlage III: Topiclijst respondent: ambtenaar

Introductie:

- Afstudeeronderzoek Universiteit Utrecht. Richt mij op verantwoordingsrelatie gemeenteraad – college over ondermijningsbeleid. Benieuwd naar praktijkervaringen betrokkenen.
- Gesprek wordt anoniem verwerkt en als data voor onderzoek gebruikt.
- Vragen vooraf?
- Bij voorbaat bedankt, akkoord om het interview op te nemen?
- Kunt u kort iets vertellen over uw rol en betrokkenheid bij verantwoording over ondermijningsbeleid?

Verloop verantwoordingsproces:

- *(Informatiefase)* Op welke manieren leveren jullie informatie aan over ondermijningsbeleid?
 - *Hoe vaak?*
- *(Debatfase)* Krijgen jullie daar vaak vragen over vanuit de raad?
 - Zo ja, wanneer?
- *(Consequentiefase)* Hoe wordt gereageerd op de informatie die jullie aanleveren?
 - Hoe wordt gereageerd op collegevoorstellen m.b.t. bestrijding van ondermijning?
 - In hoeverre komen fracties met aanvullende voorstellen?

Complicaties samenhangend met beleidsnetwerk:

- *(Introducerende vraag)* Klopt het dat de gemeente in bestrijding ondermijning in verschillende verbanden met externe organisaties samenwerkt?
 - Hebben die samenwerkingen gevolgen voor verantwoordingsrelatie raad – college? Zo ja, hoe?
 - In hoeverre ervaart u weleens onduidelijkheid over hoe ver de invloed van de gemeente reikt op het thema ondermijning?
 - Hoe wordt in de raad gereageerd op beslissingen in dergelijke samenwerkingsverbanden waar het college medeverantwoordelijk voor is?
- Hoe houd je rekening met deze samenwerkingen in de manier waarop je verantwoording aflegt?
 - *(Indien nodig):* Hoe communiceert u over die netwerken en de rol van het college daarin?
 - *(Indien nodig):* Hoe communiceer je over de rol van partners?

Complicaties samenhangend met complexiteit onderwerp:

- Hoe is het om de praktijk van het beleid en wat het oplevert, te vertalen en inzichtelijk te maken in verantwoording?
 - Hoe verhoudt de uitdaging van die taak bij ondermijning zich tegenover andere thema's?
- Houd je hier rekening mee bij het afleggen van verantwoording?

- Hoe proberen jullie het onderwerp toegankelijk te maken?
- Organiseren jullie wel eens presentaties/bijeenkomsten over het thema?
 - Hoe verlopen die?
- Gebruiken jullie voorbeelden in verantwoordingsstukken?
 - Hoe gebruik je die?

Complicaties door verantwoordingskloof:

- Hoe spelen cijfers en kwantitatieve informatie een rol in het verantwoordingsproces?
 - Hoe kijk jij daar tegenaan?
 - Hoe ga je daar mee om?
 - Wat voor soort cijfers gaat het om?
 - Hoe presenteer je die / vul je die nog aan?
- Speelt vertrouwelijkheid van informatie een rol in het verantwoordingsproces?
 - Hoe ga je daar mee om?

Afronding:

- Is er nog iets wat u wilt meegeven, wat nu niet aan bod is gekomen?
- Heeft u nog vragen of opmerkingen?
- Vindt u het leuk om het eindresultaat opgestuurd te krijgen?
- Nogmaals bedankt!

Bijlage IV: Codeboom interviews

Hoofdcategorie	Categorie	Subcategorie
Verantwoordingsproces	Informatiefase	<ul style="list-style-type: none"> • Documentsoort • Inhoud document • Frequentie
	Debatfase	<ul style="list-style-type: none"> • Op welke wijze? • Aanleiding
	Consequentiefase	<ul style="list-style-type: none"> • Reactie gemeenteraad • Aanvulling/wijziging ondermijningsbeleid
Complicaties voor verantwoordingsproces	Probleem van de vele handen	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendheid met het beleidsnetwerk • Bekendheid met de rol van het college binnen het netwerk • Integraliteit verantwoording¹
	Dynamische complexiteit vraagstuk	<ul style="list-style-type: none"> • Ervaren complicaties raadsleden • Ervaren complicaties ambtenaren
	Kloof verantwoordingsbeeld versus praktijksituatie	<ul style="list-style-type: none"> • Rol cijfers binnen verantwoordingsproces • Invloed vertrouwelijkheid informatie
Omgang met complicaties in verantwoordingsproces	Probleem van de vele handen	<ul style="list-style-type: none"> • Inzichtelijk maken beleidsnetwerk • Stimuleren interne integraliteit²
	Dynamische complexiteit vraagstuk	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet op invoelbaar maken informatie • Inzet op toegankelijk maken onderwerp
	Kloof verantwoordingsbeeld versus praktijksituatie	<ul style="list-style-type: none"> • Omgaan met de rol van cijfers • Omgaan met vertrouwelijkheid informatie

¹ Deze code is toegevoegd op basis van niet vooraf verwachte resultaten.

² Idem

Bijlage V: Codeboom documentanalyse

Hoofdcategorie	Categorie	Subcategorie
Verantwoordingsproces	Informatiefase	<ul style="list-style-type: none"> • Documentsoort • Apart / samengestelde verantwoording • Frequentie
	Debatfase	<ul style="list-style-type: none"> • Aanleiding hoor – wederhoor • Frequentie hoor – wederhoor
	Consequentiefase	<ul style="list-style-type: none"> • Reactie gemeenteraad • Aanvulling/wijziging ondermijningsbeleid
Complicaties voor verantwoordingsproces	Probleem van de vele handen	<ul style="list-style-type: none"> • Bekendheid met het beleidsnetwerk • Bekendheid met de rol van het college binnen het netwerk • Integraliteit verantwoording
	Dynamische complexiteit vraagstuk	<ul style="list-style-type: none"> • Ervaren complicaties raadsleden • Ervaren complicaties ambtenaren
	Kloof verantwoordingsbeeld versus praktijksituatie	<ul style="list-style-type: none"> • Rol cijfers binnen verantwoordingsproces • Invloed vertrouwelijkheid informatie
Omgang met complicaties in verantwoordingsproces	Probleem van de vele handen	<ul style="list-style-type: none"> • Inzichtelijk maken beleidsnetwerk • Stimuleren interne integraliteit
	Dynamische complexiteit vraagstuk	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet op invoelbaar maken informatie • Inzet op toegankelijk maken onderwerp
	Kloof verantwoordingsbeeld versus praktijksituatie	<ul style="list-style-type: none"> • Omgaan met de rol van cijfers • Omgaan met vertrouwelijkheid informatie