



# Samen één tegen de ontwrichtende werking van ondermijning

De ondermijningsaanpak als collectieve verantwoordelijkheid  
van het lokaal openbaar bestuur?

Auteur: mr. J.W. Franssen  
Opleiding Bestuurskunde  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Radboud Universiteit Nijmegen  
Masterthesis november 2019  
Begeleider: prof. dr. T. Brandsen



## Voorwoord

“Het schrijven van een masterscriptie is een echte uitdaging die veel voldoening geeft!”

Woorden van eenzelfde strekking zijn veelvuldig door mijn omgeving uitgesproken. Diezelfde woorden kan ik nu, aan het einde gekomen van het scriptieproces, volledig onderschrijven. Ik heb het ervaren als een vloeiend en gestructureerd proces. Met enthousiasme en focus heb ik de hoofdstukken uitgewerkt.

Graag ben ik mijn begeleider, de heer prof. dr. Taco Brandsen, erkentelijk voor de prettige gesprekken en de begeleiding. Door het stellen van scherpe vragen en het delen van zijn ervaringen heeft hij mij verder geholpen.

Ook het niet werken aan je masterscriptie is belangrijk. Met dank aan Sam, Ben en Jori voor de ontspanning tussendoor. Al bijna 10 jaar goede vrienden en dat wordt gewaardeerd.

Zo'n schrijfproces heeft altijd consequenties, in tijd en ruimte. Een groot woord van dank aan mijn lieve ouders, Gonny & Jo Franssen-van Loon en mijn broer, Rico, die op meerdere momenten tijdens mijn schrijfproces zaken hebben gedaan of gelaten en zo mij in de gelegenheid hebben gesteld me te richten op deze masterscriptie. Ook heb ik de interesse van mijn opa, Pierre van Loon, in mijn studie(voortgang) altijd op prijs gesteld.

Dit is mijn tweede en laatste masterscriptie die ik schrijf aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. Na mijn master Nederlands recht, met als specialisatie Staats- en Bestuursrecht en een masterscriptie over de balans tussen bestuurlijk terrorismebestrijding en individuele rechtsbescherming, ben ik de masteropleiding Bestuurskunde gaan volgen. In korte tijd heb ik veel medestudenten leren kennen en waardevolle contacten opgedaan. Nu ik binnenkort ook deze studie afrond is daarmee tevens een einde gekomen aan een fantastische studietijd aan de Radboud Universiteit. Ik heb er een ontzettend mooie tijd beleefd!

Graag wens ik u veel leesplezier en indien u over de inhoud wilt sparren schroomt u dan niet om contact met mij op te nemen.

Jorik Franssen

[Jorik.w.franssen@gmail.com](mailto:Jorik.w.franssen@gmail.com)

Nijmegen, november 2019

## Samenvatting

Ondermijning heeft een ontwrichtend effect op onze samenleving. Het is niet alleen een veiligheidsvraagstuk, het bedreigt ook onze lokale economie en is een breed maatschappelijk probleem. Bij zo'n brede aantasting van onze samenleving hoort ook een brede aanpak. Niet alleen de burgemeester die veiligheid en openbare orde tot zijn portefeuille rekent, maar vooral ook wethouders dienen zich toe te leggen op de aanpak van ondermijning. Dat is noodzakelijk omdat de aanpak van ondermijning een collectieve verantwoordelijkheid is (of moet worden) van het lokaal openbaar bestuur, met voor eenieder een eigen deelverantwoordelijkheid.

In dit wetenschappelijk onderzoek wordt voor het begrip ondermijning aangesloten bij de definitie ontwikkeld door Faber (2013, p. 21), die uitgaat van ondermijning als gevolg (te onderscheiden van ondermijning als activiteit). Faber definieert ondermijning als de *“aantasting van de robuustheid van legale samenlevingssystemen waardoor hun beoogde werking of continuïteit onder wisselende omstandigheden niet kan worden gegarandeerd, als gevolg van onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen, mede tot uitdrukking [sic!] komend in alternatieve of parallelle illegale samenlevingssystemen.”* Deze definitie stelt de maatschappelijke gevolgen centraal, hetgeen past bij het idee van ondermijning als breed maatschappelijk probleem.

Dit wetenschappelijk onderzoek is toetsend van aard: getoetst wordt in hoeverre wethouders vanuit hun portefeuillevaardelijkheid ondermijning aanpakken. De onderzoeksvraag luidt: **In hoeverre is sprake van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning?**

Om daarop een antwoord te formuleren zijn elf wethouders in de regio Zuidoost-Brabant bereid gevonden om deel te nemen aan een semigestructureerd interview dat is gevalideerd aan de hand van literatuuronderzoek. Het onderzoek is uitgevoerd onder de vlag van de Taskforce Ondermijning Brabant-Zeeland.

Belemmerend voor het realiseren van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning is verkokering. Verkokering wordt gedefinieerd als tekortschietende afstemming tussen te onderscheiden delen. Een meerderheid van de respondenten kent een hoge eindscore inhoudende een weinig verkokerde organisatie.

Bevorderlijk voor een college van B en W-brede aanpak van ondermijning zijn de volgende twee situaties: enerzijds door als collectief (lees: college) meer verantwoordelijkheid met elkaar te delen en, anderzijds, door als individu(el lid) de ondermijningsaanpak als iets van jou te zien. De eerste situatie gaat over wat in de literatuur aangeduid wordt als collegiaal bestuur en de tweede situatie wordt baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap genoemd.

Collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap wat betreft de ondermijningsaanpak zijn derhalve min of meer twee zijdes van dezelfde medaille. Een grote meerderheid van de respondenten heeft géén hoge eindscore voor wat betreft collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak. Een meerderheid van de colleges waartoe de respondenten behoren vormt derhalve géén team in de ondermijningsaanpak. Een meerderheid van respondenten heeft het gevoel dat de ondermijningsaanpak iets van hen is. Zij hebben baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap ontwikkeld aangaande de ondermijningsaanpak.

Om de betekenis van deze scores op het gebied van verkokering, collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap in samenhang nader te duiden, is gekeken naar in hoeverre sprake is van een onderscheid tussen respectievelijk personen of gemeenten die (het verschil in) de behaalde scores kunnen verklaren. De kenmerken van de respondenten (leeftijd, geslacht, politieke achtergrond en aantal jaren ervaring in de wethoudersfunctie) en van de gemeenten (type gemeente: stad/dorp en landelijk/verstedelijkt als ook inwonersaantal: minder dan 20k, tussen 20k en 40k en meer dan 40k inwoners) zijn in kaart gebracht en met de scores vergeleken: enig patroon in de scores is afwezig.

Bij allebei de college van B en W-brede aanpak van ondermijning bevorderlijke situaties, enerzijds collegiaal bestuur en anderzijds baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap, lijkt, gelet op de diversiteit aan antwoorden van de respondenten, met name de – per definitie – persoonsgebonden invulling van het ambt bepalend. De vrijblijvendheid bij de ambtsinvulling versterkt dat: de ondermijningsaanpak is géén onderdeel van het functieprofiel, noch wordt een wethouder erop aangesproken.

Het wetenschappelijk onderzoek heeft nog twee andere resultaten opgeleverd. Precies die resultaten bieden een concreet handelingsperspectief om het ideaal van een college van B en W-brede ondermijningsaanpak te bereiken. Ten eerste is er een onderling versterkende samenhang tussen ondermijningsbewustzijn, verantwoordelijkheidsafbakening en informatiedeling tussen leden van het college van B en W. Dit kan worden ingezet om een wethouder zichzelf te laten realiseren dat de ondermijningsaanpak een collectieve verantwoordelijkheid is voor het lokaal openbaar bestuur, met voor eenieder een eigen deelverantwoordelijkheid. Ten tweede kan de concentratie van taken, het beleggen van taken op het gebied van de ondermijningsaanpak bij bepaalde centrale personen in de interne ambtelijke organisatie, de belemmerende werking van verkokering neutraliseren, waardoor het ideaal van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning nog dichterbij komt.

Tot slot worden aanbevelingen gedaan die bijdragen aan het realiseren van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning. Vervolgonderzoek is noodzakelijk. Een suggestie is het in kaart brengen van de oorzaken van de persoonlijke invulling van het wethoudersambt.

# Inhoudsopgave

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Voorwoord</b>  | <b>2</b>  |
| <b>Samenvatting</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Inhoudsopgave</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>8</b>  |
| <b>2. Theoretisch kader</b>   | <b>11</b> |
| 2.1. <i>Ondermijning</i>  | 11        |
| 2.1.1. Begrip ondermijning  | 11        |
| 2.1.2. Ondermijning bediscussieerd in de literatuur                 | 12        |
| 2.1.3. Bestrijding van ondermijning                                 | 13        |
| 2.1.4. Deelconclusie  | 16        |
| 2.2. <i>Verkokering</i>   | 16        |
| 2.2.1. Alternatieven voor ontkokering                               | 17        |
| 2.2.2. Verkokering en integrale samenwerking                        | 18        |
| 2.2.3. Deelconclusie  | 18        |
| 2.3. <i>Collegiaal bestuur</i>                                      | 18        |
| 2.3.1. Collegiaal bestuur vanuit theoretisch perspectief            | 19        |
| 2.3.2. Collegiaal bestuur vanuit praktisch perspectief              | 19        |
| 2.3.3. Deelconclusie  | 20        |
| 2.4. <i>Psychologisch eigenaarschap</i>                             | 20        |
| 2.4.1. Ontstaan van psychologisch eigenaarschap                     | 20        |
| 2.4.2. Routes naar psychologisch eigenaarschap                      | 21        |
| 2.4.3. Baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap                 | 22        |
| 2.4.4. Deelconclusie  | 22        |
| 2.5. <i>Conclusie</i>   | 23        |
| 2.6. <i>Conceptueel model</i>                                       | 24        |
| <b>3. Methodologisch kader</b>                                      | <b>25</b> |
| 3.1. <i>Onderzoeksbenadering</i>                                    | 25        |
| 3.2. <i>Dataverzamelingsmethoden</i>                                | 25        |
| 3.3. <i>Operationalisatie</i>                                       | 26        |
| 3.4. <i>Afbakening regio</i>  | 33        |
| 3.5. <i>Respondenten</i>  | 33        |
| 3.6. <i>Onderzoekspraktijk</i>                                      | 35        |
| 3.7. <i>Inclusie- en exclusiecriteria</i>                           | 35        |
| 3.8. <i>Codering</i>  | 35        |
| 3.9. <i>Validiteit en betrouwbaarheid</i>                           | 36        |
| <b>4. Resultaten</b>  | <b>38</b> |
| 4.1. <i>Resultaten verkokering</i>                                  | 38        |
| 4.2. <i>Resultaten collegiaal bestuur</i>                           | 42        |
| 4.3. <i>Resultaten baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap</i> | 47        |

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| 4.4.      | <i>Overige resultaten</i>  | 52        |
| 4.4.1.    | Ondermijningsbewustzijn, verantwoordelijkheidsafbakening en informatiedeling | 53        |
| 4.4.2.    | Concentratie van taken   | 55        |
| 4.5.      | <i>Samenvatting van bevindingen</i>  | 56        |
| <b>5.</b> | <b>Conclusie</b>   | <b>58</b> |
| <b>6.</b> | <b>Discussie</b>   | <b>62</b> |
| 6.1.      | <i>Theoretische discussie</i>  | 62        |
| 6.2.      | <i>Methodologische discussie</i>   | 62        |
| 6.3.      | <i>Maatschappelijke discussie</i>  | 64        |
| <b>7.</b> | <b>Aanbevelingen</b>   | <b>66</b> |
|           | <b>Literatuurlijst</b>   | <b>67</b> |
|           | <b>Bijlagen</b>  | <b>72</b> |
|           | <i>Bijlage 1: Vragenlijst</i>  | 72        |
|           | <i>Bijlage 2: Uitnodiging deelname onderzoek</i>                             | 74        |
|           | <i>Bijlage 3: Coderingstabel</i>   | 75        |

---

*“[Ondermijning] heeft veelal onderhuids een ontwrichtende werking op de stad, financieel en sociaal. Dit roept pregnante vragen op, niet alleen over wie de baas is in de stad, maar ook over wat voor stad en wat voor samenleving men wil zijn.”*

---

Tops en Tromp (2019, p. 4)

## 1. Inleiding

Een kapper die geen klanten krijgt en toch veel geld lijkt uit te geven (Omroep Brabant, 2018), een bedrijfspanndat dag en nacht gesloten is en waar desondanks veel geld in lijkt om te gaan (Omroep Brabant, 2018) of een weldoener die wel heel veel geld lijkt te stoppen in de lokale sportvereniging om zijn of haar aanzien in de samenleving te vergroten (Bruinsma, Ceulen, & Spapens, 2018). Al deze voorbeelden komen in Nederland voor. Wat hebben deze voorbeelden gemeen? Naar buiten toe oogt het legaal en maken deze bedrijven of personen deel uit van onze samenleving. Echter, illustreren zij hetgeen zich ongemerkt, ‘achter de voordeur’, in elke gemeente afspeelt: geld afkomstig uit (het ontplooiën van activiteiten in) de onderwereld wordt gebruikt in onze bovenwereld. Stuk voor stuk vallen deze voorbeelden onder een specifieke vorm van criminaliteit die centraal staat in deze masterscriptie: ondermijning.

Ondermijning wordt, in onder meer de media, ook wel de vermenging van boven- en onderwereld genoemd. Het label ‘ondermijning’ is relatief nieuw, de daaronder vallende activiteiten echter, kennen we in Nederland al heel lang. De aanpak van ondermijning wordt op lokaal niveau geconcentreerd, waarbij er een samenwerking is tussen burgemeesters, politie, justitie en partners waaronder de belastingdienst en het betreffende Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). Het is een onderwerp waar veel personen zich over buigen: van journalisten tot wetenschappers, van politie tot justitie en van bestuurders tot politici. Deze personen benaderen (uitzonderingen daargelaten) ondermijning vooralsnog met name als een veiligheidsprobleem (Lam, Van der Wal, & Kop, 2018). Deze relatief verengde benadering heeft een belangrijke consequentie.

Door die karakterisering als veiligheidsprobleem en de dominante lokaal-gecentraliseerde aanvliegroute wordt de ondermijningsaanpak per definitie de volledige verantwoordelijkheid van de burgemeester, de ambtsdrager die op lokaal niveau verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid binnen zijn gemeente. Terwijl ondermijning zoveel meer is dan alleen een veiligheidsprobleem (Politie, z.d.). Het bedreigt onze lokale economie en faciliteert oneerlijke concurrentie. Het verzwakt onze samenleving. Dat bevestigt ook de aangehaalde quote van Tops en Tromp.

Bij zo’n brede aantasting van onze samenleving hoort ook een brede aanpak. In deze masterscriptie wordt de aanpak van ondermijning daarom vanuit een andere invalshoek benaderd. Niet alleen de burgemeester die veiligheid en openbare orde tot zijn portefeuille rekent, maar vooral ook wethouders dienen zich toe te leggen op de aanpak van ondermijning. Dat is noodzakelijk omdat de aanpak van ondermijning een collectieve verantwoordelijkheid is (of moet worden) van het lokaal openbaar bestuur, met voor eenieder een eigen deelverantwoordelijkheid. Dat vraagt om een cultuuromslag in de manier van samenwerken, verantwoordelijkheid delen en het creëren van ondermijningsbewustzijn.



De volgende onderzoeksvraag staat centraal:

### **In hoeverre is sprake van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning?**

In het theoretisch kader worden enkele variabelen uitgewerkt die daarop van invloed zijn. Deze onderzoeksvraag is gesplitst in diverse deelvragen:

1. Wat wordt verstaan onder ondermijning?
2. In hoeverre is sprake van verkokering in de interne ambtelijke organisatie?
3. In welke mate is sprake van collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak?
4. Hoezeer is bij wethouders sprake van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap aangaande de ondermijningsaanpak?
5. Welke aanbevelingen kunnen bijdragen aan het realiseren van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning?

Het doel is inzicht verschaffen in de mate waarin wethouders vanuit hun portefeuillevaardelijkheid een rol spelen in de ondermijningsaanpak. Dat inzicht draagt bij aan de bewustwording van wethouders over hun eigen rol in de aanpak van ondermijning. Zodoende kunnen aanbevelingen worden gedaan waardoor ook wethouders een positie in kunnen nemen in de ondermijningsaanpak, resulterende in een multidisciplinaire benadering.

Eerder wetenschappelijk onderzoek op het vlak van de ondermijningsaanpak heeft zich met name gericht op definiëring en afbakening van het begrip (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009; Faber, 2013), welke onderdelen van de samenleving worden aangetast door ondermijning (Lam, et al., 2018) en welke praktische obstakels de ondermijningsaanpak bemoeilijken (Lam, et al., 2018). Het onderhavige wetenschappelijk onderzoek vormt daar een aanvulling op. Behalve ondermijning komen ook wetenschappelijke theorieën aangaande verkokering, collegiaal bestuur en psychologisch eigenaarschap aan bod. Dit wetenschappelijk onderzoek is toetsend van aard, getoetst wordt in hoeverre wethouders vanuit hun portefeuillevaardelijkheid ondermijning aanpakken. Het betreft een kwalitatief onderzoek. Het onderzoek is wetenschappelijk relevant daar bijgedragen wordt aan de 'body of knowledge' aangaande ondermijning, te weten over de (politiek-bestuurlijke) rol van wethouders in de aanpak ervan. Het onderzoek is tevens maatschappelijk relevant: het creëert bewustwording over de rol van wethouders en geeft inzicht in de wijze waarop ondermijning multidisciplinair kan worden aangepakt op lokaal niveau.

De data zijn verzameld via veldonderzoek, meer specifiek aan de hand van gestructureerde interviews. Er zijn elf Interviews afgenomen in de provincie Noord-Brabant. Gekozen is voor de regio Zuidoost-Brabant. De geïnterviewden zijn allen wethouder in verschillende gemeenten in deze regio.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het theoretisch kader, waarin de belangrijkste begrippen worden gedefinieerd. In hoofdstuk 3 staat de methodologie van het onderzoek centraal. Hoofdstuk 4 bestaat uit de analyse en de uit het onderzoek voortvloeiende resultaten. Hoofdstuk 5 is gewijd aan de conclusie. Hoofdstuk 6 bestaat uit een theoretische, methodologische en maatschappelijke reflectie op het onderzoek, waarna hoofdstuk 7 afsluit met de aanbevelingen.

## 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste begrippen die in deze masterscriptie centraal staan en de daarbij relevante wetenschappelijke theorieën. Behandeld wordt (de reikwijdte van) het begrip ondermijning. Ook wordt aandacht besteed aan verkokering in de interne ambtelijke organisatie; een mogelijke sta-in-de-weg voor het pakken van een rol door wethouders bij de aanpak van ondermijning. Tot slot passeren collegiaal bestuur en psychologisch eigenaarschap de revue, daar deze een impuls kunnen geven aan een college van B en W-brede aanpak van ondermijning (lees: rol van wethouders bij de aanpak van ondermijning).

### 2.1. Ondermijning

Ondermijning, door anderen ook wel ondermijnende criminaliteit genoemd (LIEC, 2015), kan sinds enkele jaren rekenen op flinke belangstelling van bestuurders, politici en media. Daardoor ontstaat de indruk dat het gaat om een relatief nieuw fenomeen. De met het begrip aangeduide activiteiten bestaan daarentegen al sinds jaar en dag.

#### 2.1.1. Begrip ondermijning

In 2009 wordt door het destijds zogeheten korps van de politie Amsterdam-Amstelland een eerste gecombineerde theoretische en praktische aanzet gegeven ter concretisering van het fenomeen ondermijning. Daaruit volgt dat ondermijning een onderontwikkeld beleidsterrein is en definiëring van zowel het begrip als ermee samenhangende factoren zeer gewenst is. Ondermijning wordt door het korps gedefinieerd als: *“Het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze maatschappij, leidend tot een aantasting van haar fundamenteën en/of van de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt.”* (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009, p. 34).

Op basis van de definitie en onderzoek is door het korps het zogeheten *“weegmodel”* uitgewerkt (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009, p. 52). Aan de hand van het model kan worden bepaald of een bepaalde waargenomen gedraging dient te worden bestempeld als ondermijning. Dit model maakt korte metten met bestaande misconcepties over ondermijning in de praktijk. Dat bijvoorbeeld sprake is van een grote impact, maakt een voorval niet per definitie ondermijning. Belangrijk is waaróm het voorval impact heeft, om te kunnen worden gerekend tot ondermijning: op maatschappelijke fundamenteën of op de samenleving beschermende structuur van veiligheidspartners bestaande uit onder meer politie en gemeenten. Ook kan niet worden gezegd dat sprake moet zijn van strafbare feiten dan wel de overtreding van regels, alvorens gesproken kan worden van ondermijning. Tot slot valt niet elk ongewenst gedrag onder ondermijning, zo volgt uit het weegmodel.

In 2011 concludeert de Raad van Korpschefs dat met de huidige aanpak de nieuwe vormen van criminaliteit en onveiligheid, waaronder de onzichtbare ondermijnende criminaliteit, onvoldoende het hoofd kan worden geboden (Raad van Korpschefs, 2011). Een gewijzigde aanpak is nodig waarbij het veiligheidsprobleem centraal staat en er netwerkend gewerkt wordt op basis van een integrale aanpak samen met veiligheidspartners, burgers en ondernemers (Raad van Korpschefs, 2011).

### 2.1.2. Ondermijning bediscussieerd in de literatuur

Het is belangrijk om ondermijning nader te duiden. De definitie zoals destijds ontwikkeld door het politiekorps Amsterdam-Amstelland mist in mijn ogen belangrijke onderdelen, zoals de afbakening ten opzichte van aanverwante concepten en wat het beoogde doel is van ondermijning.

Wat betreft de afbakening het volgende. Er kan een verwevenheid worden opgemerkt tussen drie aanverwante begrippen, te weten ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit. Ondermijning is het overkoepelende begrip en georganiseerde criminaliteit het meest enge concept. Ondermijning wijkt af van ondermijnende criminaliteit daar sprake kan zijn van ondermijning zonder dat sprake is van enige vorm van criminaliteit (Lam et al., 2018). Bij ondermijnende criminaliteit is dat uiteraard wel vereist. Een onderscheid tussen dat begrip en georganiseerde criminaliteit is bijvoorbeeld dat bij het eerste begrip geen groepsverband benodigd is (Lam et al., 2018).

Faber (2013) stelt dat ondermijning géén doel op zich is en dat het gros van de criminelen slechts geïnteresseerd zijn in zelfverrijking. Faber (2013) ziet derhalve ondermijning met name als een *gevolg* van criminele activiteiten, waarbij dat gevolg bestaat uit een negatief effect op de systemen die noodzakelijk zijn om als samenleving te functioneren. Hij verwijst daarbij onder meer naar ons rechtssysteem, het politieke systeem of het financiële stelsel en het socialezekerheidsstelsel.

Faber maakt een splitsing tussen ondermijning als een activiteit enerzijds en anderzijds ondermijning als een effect op de samenlevingssystemen. Concreet definieert hij de te onderscheiden begrippen als volgt (Faber, 2013, p. 21):

*“Ondermijning als activiteit (‘zij, hij ondermijnt’) staat voor ‘het zodanig onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen dat daardoor de legale en beoogde werking van samenlevingssystemen (de bovenwereld) in het gevaar komt, en gelijktijdig het ontstaan en de werking van illegale samenlevingssystemen (de onderwereld) wordt gefaciliteerd’.”*

*“Ondermijning als gevolg (iets is ondermijnd) staat voor ‘aantasting van de robuustheid van legale samenlevingssystemen waardoor hun beoogde werking of continuïteit onder wisselende omstandigheden niet kan worden gegarandeerd, als gevolg van onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen, mede tot uitdrukking [sic!] komend in alternatieve of parallelle illegale samenlevingssystemen’.”*

Tot slot waakt hij voor oneigenlijk gebruik van de woorden ‘bovenwereld’ en ‘onderwereld’ in relatie tot ondermijning (Faber, 2013); deze ‘werelden’ zijn namelijk niet af te bakenen, staan in de praktijk niet op zichzelf, zijn beide onderdeel van de samenleving en hebben ook die samenleving nodig om te blijven voortbestaan. Andere auteurs, zoals Kolthoff en Khonraad (2016), zien in de vermenging van onder- en bovenwereld niet alleen het gevaar dat de bovenwereld slachtoffer wordt van ondermijning, maar met name dat de bovenwereld ervoor dient te waken niet (bewust of onbewust) ondermijning te gaan faciliteren.

Ondermijning als gevolg kent diverse vormen. Lam et al. (2018) onderscheiden de volgende soorten aantastingen. Verzwakken van:

1. Het financieel-economische stelsel;
2. De leefbaarheid;
3. De ecologische omgeving;
4. De moraliteit en het rechtsgevoel;
5. De rechtsstaat en zijn instituties.

Ook Tops en Van der Torre stellen de maatschappelijke effecten van ondermijning centraal, zo blijkt uit de door hen aangehangen definitie: *“Ondermijnende criminaliteit is criminaliteit die de formele (rechtsstaat) of informele (fatsoenlijke verhoudingen) grondslag van onze samenleving systematisch aantast.”* (Tops, & Van der Torre, 2015, p. 24).

### 2.1.3. Bestrijding van ondermijning

De aanpak van ondermijning is niet eenvoudig. Op basis van onder meer 76 interviews met personen uit diverse organisaties zoals het ministerie van V&J, het OM, de FIOD, het openbaar bestuur en het programmateam Betere Bijdrage Aanpak Ondermijning van de politie, zijn Lam et al. (2018) gekomen tot een overzicht met obstakels in de praktijk die de aanpak van ondermijning compliceren. Dat begint al bij de definiëring van ondermijning; er zijn veel definities in omloop waardoor organisaties en personen niet altijd over hetzelfde spreken of hetzelfde bedoelen. Daarnaast zijn niet alle partijen zich even bewust van het fenomeen ondermijning en vraagt het van personen, zoals bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar, een andere rolinvulling dan tot dan toe van hem verwacht werd. Ook de samenwerking tussen interne en externe partners verloopt, met name vanwege cultuurverschillen, niet altijd vlekkeloos.

Daarnaast zijn er diverse drempels bij de uitvoering, aldus Lam et al. (2018). Niet alleen vanwege de unieke organisatie-inrichting van elke partner en door een gebrek aan capaciteit bij gemeenten en politie, maar ook wegens een suboptimale informatiedeling tussen partners omdat bij gegevensverzameling wordt uitgegaan van geregistreeerde criminaliteit, regelgeving belemmerend werkt en doordat informatiestromen niet altijd bij elkaar uitkomen. Andere obstakels ontstaan, zo overwegen Lam et al. (2018), als gevolg van het gegeven dat expertise van technologie en kennis over (indicatoren van) ondermijning binnen de partners vaak belegd is bij een select aantal specialisten én onvoldoende beschikbaar is door de organisaties heen.

Ook het gegeven dat medewerkers niet altijd het gezamenlijke belang van de partnerorganisaties kunnen laten prevaleren boven het eigen organisatiebelang werkt belemmerend. Tot slot vormt, volgens Lam et al. (2018), de wijze van evaluatie van beleid een complicerende factor. Ondermijning vereist namelijk een verandering in kijken: zo moet het maatschappelijk vraagstuk centraal worden gesteld, is de ondermijningsaanpak niet gebaat bij resultaatdoelstellingen en worden bepaalde vormen van criminaliteit die met ondermijning samenhangen inmiddels maatschappelijk geaccepteerd – denk bijvoorbeeld aan het gedoogbeleid softdrugs.

Lam et al. (2018) concluderen dat een aantal zaken vereist zijn om de ondermijning te bestrijden. Enerzijds het afstoppen van het criminele bedrijfsproces en sociale gelegenheidsstructuren om de voedingsbodem weg te nemen die de ondermijning in stand houdt, anderzijds dienen overheidspartners een cultuuromslag te maken waarin samenwerken, onderling vertrouwen en het bewustzijn aangaande ondermijning wordt vergroot en wordt ingezet op een lokale aanpak van dit sociaal-maatschappelijk vraagstuk.

Bepaalde factoren kunnen ondermijning afremmen of bevorderen (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009, p. 114-130):

- De mentaliteit van burgers: een alerte, waakzame, saamhorige en aanspreekbare burger geeft ondermijning minder kans;
- De mentaliteit van organisaties: scoringsdrift versus oplettendheid en sociale verantwoordelijkheid geeft ondermijning respectievelijk meer dan wel minder kans;
- De mentaliteit van de politie: goede signalering, opsporing en samenwerking geeft ondermijning minder kans;
- De mentaliteit van bestuur: intern weerbaar en uitgaan van de één-overheid-gedachte geeft ondermijning minder kans;
- Aanwezigheid internationale infrastructuur geeft ondermijning meer kans;
- Anonimiteit en vrijplaatsen: mogelijkheden tot bewegen buiten het oog van de samenleving geeft ondermijning meer kans;

Van der Steen, Schram, Chin-A-Fat en Scherpenisse (2016) stellen op basis van diverse interviews, met personen werkzaam binnen het anti-ondermijningsveld, dat de aanpak zich dient te concentreren op vijf onderdelen. Ten eerste op de vatbaarheid van onder meer een wijk of branche, ten tweede op de weerbaarheid daarvan, ten derde op de tegen ondermijning beschermende barrières die onder andere in de wijk of branche aanwezig zijn, ten vierde op effectieve opsporing en tot slot op een effectieve sanctieoplegging en sanctie-uitvoering. Noodzakelijk voor een juiste uitvoering is dat de vijf onderdelen integraal en op maat worden ingezet, rekening houdend met de lokale problematiek.

Om een *effectieve* aanpak van ondermijning te realiseren zijn de volgende stappen cruciaal, aldus Van der Steen et al. (2016). Vereist is op systematische wijze aandacht te hebben voor ondermijning, relevante partners dienen te opereren vanuit de één-overheid-gedachte, het criminele bedrijfsproces moet worden verstoord door wezenlijke verbindingen uit te schakelen en crimineel vermogen af te pakken en de maatschappelijke weerbaarheid moet worden vergroot – dit alles vorm te geven door middel van een plaatselijk geconcentreerde aanpak.

Tops en Schilders (2016) hebben een meervoudige aanpak van ondermijning voor ogen: terugdringen en mobiliseren. Met terugdringen wordt door hen bedoeld op de inzet van samenwerkende overheidsinstanties en hun bevoegdheden om zo criminelen een halt toe te roepen. Bij mobiliseren staat centraal het faciliteren van acties uit de samenleving en bewustwording creëren bij maatschappelijke partners (gedacht kan worden aan notarissen, makelaars of bijvoorbeeld het midden-kleinbedrijf) dat ondermijning een zaak is van ons allemaal en dat alleen door samen op te trekken, overheid én maatschappij, de sociale structuren kunnen worden gewijzigd waardoor ondermijning minder tot geen kans meer maakt.

Uit het voorgaande volgt dat ondermijning door een aantal auteurs steeds meer als maatschappelijk probleem wordt beschouwd, waarbij de inzet van een diversiteit aan (strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of fiscale) maatregelen noodzakelijk is, samenwerking voorop staat en een lange adem nodig is. Ook de politie heeft dit erkend door de aanpak van ondermijning op te nemen in de ontwikkelagenda (De Vries, & Hensen, 2018).

Niet iedereen is positief over de keuze van bepaalde lokaal openbaar besturen om zichzelf op de voorgrond te plaatsen wanneer het de aanpak van ondermijning betreft. Zo ook Meershoek (2018). In zijn visie is de hoofdrol vooral weggelegd voor politie en justitie, ter handhaving van onze normen en is het lokaal bestuur slechts aanvullend op het gebied van het verbeteren van vertrouwen en samenwerking tussen bestuur en samenleving.

Volgens Meershoek (2018) bestaat de beste aanpak door het bestuur vooral uit openbaarheid en aanwezigheid in de samenleving. Tot slot heeft hij moeite met de continue roep om meer en betere informatiedeling met het openbaar bestuur; ongebreidelde informatiedeling leidt, aldus Meershoek, namelijk tot verlies aan focus en afleiding van de kerntaak van het lokaal openbaar bestuur: de weerbaarheid en veerbaarheid van de samenleving verbeteren.

#### 2.1.4. Deelconclusie

Uit het voorgaande volgt dat (de aanpak van) ondermijning een complex thema is. Diverse definities van ondermijning zijn de revue gepasseerd. In dit onderzoek wordt aangesloten bij de definitie van Faber (2013, p. 21) over ondermijning als gevolg: *“aantasting van de robuustheid van legale samenlevingssystemen waardoor hun beoogde werking of continuïteit onder wisselende omstandigheden niet kan worden gegarandeerd, als gevolg van onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen, mede tot uitdrukking [sic!] komend in alternatieve of parallelle illegale samenlevingssystemen.”* Die definitie gaat ook uit van de maatschappelijke gevolgen – hetgeen past bij het concept van ondermijning als breed maatschappelijk probleem – en is daarnaast de meest omvattende en concrete definitie. Omdat ondermijning als gevolg sluimerend de samenlevingssystemen van binnenuit erodeert gaat het blootleggen ervan zeer moeizaam. Deze brede maatschappelijke aantasting vraagt om een brede lokale aanpak door diverse publieke organisaties. Verkokering belemmert een brede aanpak van ondermijning, daarom wordt in de volgende paragraaf ingegaan op dit obstakel.

#### 2.2. Verkokering

In de voorgaande paragraaf is het fenomeen ondermijning nader gedefinieerd. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de theoretische variabelen die van invloed zijn op een college van B en W-brede aanpak van ondermijning: verkokering, collegiaal bestuur en psychologisch eigenaarschap.

Gestart wordt met een mogelijke sta-in-de-weg voor een college van B en W-brede ondermijningsaanpak: verkokering. De aanpak van ondermijning wordt belemmerd door verkokering omdat het de samenwerking en het onderling vertrouwen bemoeilijkt. Verkokering geldt als een klassiek probleem. Verkokering komt tot stand omdat binnen publieke organisaties (waaronder de overheid) complexe taken in kleine delen worden opgesplitst en daardoor onderlinge afstemming behoeven (Schillemans, 2008). Verkokering wordt dan ook gedefinieerd als *“falende coördinatie tussen gedifferentieerde delen”* (Schillemans, 2008, p. 110), met andere woorden tekortschietende afstemming tussen te onderscheiden delen. Schillemans (2008) ziet verkokering als een onafwendbare consequentie van de bestaande complexe publieke sector. Daarmee is (de mate van) verkokering wel beïnvloedbaar door diezelfde overheid. Schillemans (2008) constateert, na een literatuuranalyse over een tijdspanne van de afgelopen 25 jaar, dat verkokering de volgende verschijningsvormen kent: versnippering van taken, onvoldoende communicatie en halfbakken afstemming en samenwerking.



De oplossing van verkokering wordt vaak gezocht in ontkokering. Daarmee wordt bedoeld een meer uitgekristalliseerde prioritering van taken, vermindering van taken en verbeterde coördinatie van taken (Schillemans, 2008).

Concreet kent ontkokering diverse uitingsvormen waaronder een sterkere politieke regie, integraal denken en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden (Schillemans, 2008).

#### 2.2.1. Alternatieven voor ontkokering

Behalve ontkokering zijn er ook andere manieren om verkokering, als obstakel voor de ondernemingsaanpak, het hoofd te bieden. Zo draagt Schillemans (2008) een alternatief aan. Dat alternatief richt zich op de inrichting van de complexe publieke sector en wordt geduid met het begrip redundantie: *“een losse ordening met deels overlappende of concurrerende elementen”* (Schillemans, 2008, p. 140). Dat zorgt voor drie concrete voordelen: het voltallige systeem kan zich beter aanpassen aan de (veranderende) omgeving, elementen kunnen elkaar corrigeren en het biedt regelruimte aan professionals in de uitvoering van taken. Een alledaags voorbeeld van redundantie als oplossing kan, aldus Schillemans (2008), gevonden worden in de omgang met huissleutels aangezien dé perfecte opbergplek niet bestaat: meerdere sleutels worden bewaard op diverse plekken. Zie voor andere voorbeelden Stein (2002) en Carroll (2004).

Ook de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) herkent de problemen van verkokering, desondanks bekritiseert de RMO de veelvuldig toegepaste ontkoker-reflex als oplossing daarvoor. Dit vaak aangedragen antwoord op verkokering wordt door de RMO niet als afdoende beschouwd, met name vanwege het gegeven dat zowel verkokering als ontkokering op dezelfde logica is gestoeld: het droombeeld van een organisatie functionerend als lopende band (RMO, 2008). De praktijk is weerbarstiger. Ontkokering leidt af van de inhoud, vraagt meer energie en leidt tot meer bureaucratie (RMO, 2008). Veelzeggend is de uitspraak van de raad: *“Ontkokering van nu is verkokering van morgen”* (RMO, 2008, p. 26). Daarom stelt de raad voor te denken vanuit een ander perspectief: laat de ambitie van een integrale eindoplossing los en opereer meer pragmatisch. Concreet betekent dat: accepteer verkokering als een gegeven, stel de burger centraal, geef ruimte aan de uitvoerende professionals en erken dat een strakke afbakening juist in die complexe publieke sector niet nastrevenswaardig is (RMO, 2008).

Gerritsen (2011) presenteert als reactie op verkokering een oplossing bestaande uit drie elementen. Hij stelt voor om werkprocessen te herontwerpen, geldstromen te ontschotten en als organisatie in te zetten op frontlijnsturing. Een goed voorbeeld daarvan zijn de decentralisaties in het sociaal domein, te weten de decentralisatie van zorg, werk en jeugdhulp (Boogers, Schaap, Van Den Munckhof, & Karsten, 2008).

Tops (2001) ziet met name integrale samenwerking als oplossing. Zo zegt hij (Tops, 2001, p. 14): *“Integraliteit [lijkt] een beloftevol antwoord [...] op de bureaucratische pathologie van de verkokering, het onsamenvastend werken van verschillende organisatieonderdelen, waardoor concurrentie, verbrokkeling en gebrek aan afstemming ontstaan. [...] Integraliteit is het toverwoord dat deze deficiëntie moet verhelpen.”* Pröpper (2000) spreekt over *“Een bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen.”* Ook Hagendoorn (2001, p. 12) kan zich daarin vinden: *“integraal [...] betekent in het gunstige geval dat men vanuit de verschillende sectoren oog heeft voor mogelijke beleidseffecten op aanpalende beleidssectoren”*.

### 2.2.2. Verkokering en integrale samenwerking

Uit de vorige paragraaf volgen diverse opvattingen hoe verkokering tegen te gaan. Meerdere aangehaalde auteurs zien in integrale samenwerking de oplossing. Uit de literatuur komt naar voren dat tussen de concepten verkokering en integrale samenwerking een grote samenhang bestaat: verkokering gaat over tekortschietende afstemming en integrale samenwerking draait juist om een bewuste afstemming, zo volgt uit de vorige paragraaf.

### 2.2.3. Deelconclusie

Verkokering, tekortschietende afstemming tussen te onderscheiden onderdelen, belemmert een brede ondermijningsaanpak. Verkokering in de interne ambtelijke organisatie kent volgens Schillemans de volgende verschijningsvormen: versnipperde taken, gebrekkige afstemming, gebrekkige samenwerking en onvoldoende communicatie. In de literatuur zijn diverse oplossingen gepresenteerd om verkokering tegen te gaan, waaronder ontkokering. Een aantal auteurs is van oordeel dat de ontkoker-reflex niet de juiste manier is om met verkokering om te gaan. Door hen worden andere voorstellen gedaan. Zo stelt de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling voor om verkokering te accepteren als een gegeven, de burger centraal te stellen, ruimte te geven aan de uitvoerende professionals en te erkennen dat een strakke afbakening precies in die complexe publieke sector niet nastrevenswaardig is. Dat voorstel doet niets aan de verminderde samenwerking en onderling vertrouwen dat verkokering in de hand werkt. Door verschillende auteurs wordt een andere oplossing voor (de effecten van) verkokering opgeworpen: integrale samenwerking.

## 2.3. Collegiaal bestuur

In de voorgaande paragrafen is het fenomeen ondermijning verhelderd en is tevens een obstakel voor een college van B en W-brede ondermijningsaanpak geduid, te weten verkokering. In deze paragraaf wordt ingegaan op een mogelijke stimulans: collegiaal bestuur. Collegiaal bestuur zou bij kunnen dragen aan een college van B en W-brede aanpak van ondermijning. Het lokaal openbaar bestuur opereert in de regel collegiaal. Een van de drie organen van het lokaal openbaar bestuur betreft het college van burgemeester en wethouders, een college waar een burgemeester en altijd meerdere wethouders deel van uitmaken. Elke wethouder heeft een eigen beleidsterrein, een zogeheten portefeuille.

Hoewel elke wethouder zich toelegt op een aantal specifieke onderwerpen, is de besluitvorming iets van hen allemaal. Het voltallige college van B en W besluit welke stap er gezet wordt in welk dossier. Dat wordt aangeduid met de term collegiaal bestuur.

Ook de Gemeentewet gaat uit van collegiaal bestuur. Dat volgt uit artikel 169 lid 1 Gemeentewet: *“Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.”* Deze zin geeft aan dat het college als *collectief* handelt – te weten wethouders en burgemeester gezamenlijk – en alleen aan dat collectief bevoegdheden worden toegekend, niet aan individuele wethouders. Uit onderzoek, dat is uitgevoerd begin van deze eeuw, volgt dat de collegialiteit binnen colleges onder druk staat, vanwege toenemende partijpolitiek (Staatscommissie Dualisme en lokale democratie, 2000). Andere auteurs oordelen dat het dualisme tot gevolg heeft gehad een toename in collegialiteit binnen colleges van B en W (Aardema, Korsten, Riezebos, & Van Dam, 2011). Een sterk college is van belang omdat het bij kan dragen aan een college van B en W-brede aanpak van ondermijning en ook kan worden opgetreden tegen verkokering in de interne ambtelijke organisatie.

#### 2.3.1. Collegiaal bestuur vanuit theoretisch perspectief

Collegiaal bestuur betekent dat wethouders een gelijk stemgewicht hebben en ook gelijkwaardig zijn; er is formeel, binnen het college, geen hiërarchie (De Kok, Carabain, & Lont, 2009). Wethouders hebben ook geen eigen bevoegdheden, slechts gezamenlijk, als eenheid, kunnen bevoegdheden worden uitgeoefend (Dölle, & Elzinga, 1999). Het is dan ook belangrijk dat er onderling vertrouwen is om, indien nodig, taken van andere leden op te pakken of elkaar te ondersteunen. In de literatuur wordt de noodzaak van collegiaal bestuur onderstreept. Door collegiaal bestuur wordt solistisch optreden door wethouders voorkomen en weten wethouders waar eenieder mee bezig is (Korsten, & Schoenmaker, 2008). Collegiaal bestuur binnen het college van B en W is ook een van de voorwaarden voor het zijn van een sterk college van B en W (Korsten, & Schoenmaker, 2008). De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000) bestempelt collegialiteit als middel om verkokering tegen te gaan. Het ontbreken van collegiaal bestuur kan zorgen voor een zwak college van B en W en uiteindelijk resulteren in het ontstaan van een vechtcollege (Vuijk, 2018).

#### 2.3.2. Collegiaal bestuur vanuit praktisch perspectief

Collegiaal bestuur vraagt kwaliteiten van elk individueel lid van het college. In de kern draait het om focus op het gemeenschappelijke doel, om besef dat je gezamenlijk verantwoordelijk bent, om het tonen van respect naar elkaar, om open communicatie en om flexibel en initiatiefrijk te zijn (Zaal, z.d.). Zo worden conflicten grotendeels vermeden en indien er een ontstaat, kan het worden opgelost in het belang van de stabiliteit van het college en daarmee het gemeentebestuur.

Collegiaal bestuur kent ook grenzen, zo blijkt. Niet alleen kan een wethouder door een gebrek aan collegiaal bestuur in de gevarenzone komen (doordat niemand verantwoordelijkheid neemt), ook wanneer een wethouder eenmaal dreigt te vallen, dan is er over het algemeen weinig steun te verwachten van collega-wethouders (of de burgemeester) (Aardema et al., 2011). Eenieder staat voor hem- of haarzelf aan de lat: eigenbelang gaat voor collegialiteit, zo constateren Aardema et al. (2011).

### 2.3.3. Deelconclusie

Collegiaal bestuur zou bij kunnen dragen aan een college van B en W-brede aanpak van ondermijning. Formeel ligt collegiaal bestuur ook aan colleges van B en W ten grondslag, zo kan worden afgeleid uit de Gemeentewet. In navolging van De Kok, Carabain en Lont (2009), wordt in dit onderzoek collegiaal bestuur gedefinieerd als een college van B en W waarin tussen de leden geen hiërarchie bestaat, de leden gelijkwaardig zijn en de stem van wethouders van gelijk gewicht is. In hoeverre dat ook in de praktijk zo is, is afhankelijk van de persoonlijke kwaliteiten van elk lid. Het vereist focus op het gemeenschappelijke doel, besef dat er sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, respect naar elkaar, open communicatie en flexibiliteit en initiatiefrijke. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000) bevestigt het belang van collegialiteit: collegialiteit gaat verkokering tegen.

## 2.4. Psychologisch eigenaarschap

Een ander onderwerp dat een impuls kan geven aan een college van B en W-brede aanpak van ondermijning is de ontwikkeling van psychologisch eigenaarschap bij wethouders aangaande ondermijning binnen hun respectievelijke portefeuilles.

Eigenaarschap is bijzonder, aldus Etzioni (1991, p. 466), het is zowel deels mentaliteit en deels een object als gedeeltelijk in gedachten en deels echt. Vormen van eigenaarschap zijn formeel eigenaarschap en psychologisch eigenaarschap. Met formeel eigenaarschap wordt bedoeld op de juridische variant van eigenaarschap en bij psychologisch eigenaarschap gaat het om een bepaald ervaren gevoel. Hoewel beide varianten onafhankelijk van elkaar kunnen bestaan (Furby, 1980; McCracken, 1986) zijn het fundamenteel andere vormen van eigenaarschap. Zo wordt juridisch eigenaarschap erkend door de samenleving als geheel, wordt het ondersteund door een rechtssysteem en heeft het rechtsgevolgen; psychologisch eigenaarschap daarentegen wordt niet per definitie erkend door de samenleving, het wordt (slechts) ervaren door het individu en wordt ontleend aan de eigen perceptie (Pierce, Kostova, & Dirks, 2002). Ook brengen beide vormen andere verantwoordelijkheden met zich mee (Pierce et al., 2002).

### 2.4.1. Ontstaan van psychologisch eigenaarschap

Onder psychologisch eigenaarschap wordt verstaan een gevoel dat iets van jou is; *“individuals feels as though the target of ownership [...] or a piece of it is theirs”* (Pierce, Kostova & Dirks, 2001, p. 299). In de literatuur bestaat discussie over in hoeverre het idee van (psychologisch) eigenaarschap aangeboren dan wel een sociaal construct is.

Zo is Ellis (1985) duidelijk van oordeel dat het aangeboren is, hij wijst erop dat eigenaarschap universeel aanwezig is in elke samenleving en duidt dat het niet exclusief is voor de mens, ook dieren kennen eigenaarschap. Daarentegen is Levine (1983) aanhanger van de laatste school; (psychologisch) eigenaarschap wordt ontwikkeld in de eerste kinderjaren. Wat betreft dit debat wordt hier aangesloten bij de (meer gematigde) positie van Dittmar (1992): een gedeelte zou aangeboren kunnen zijn, desondanks spelen met name sociale en culturele factoren een rol.

Wat voedt de wens tot psychologisch eigenaarschap bij individuen? Pierce et al. (2002; Pierce, & Jussila, 2011) onderscheiden drie menselijke behoeftes. Ten eerste hebben individuen een hang naar doeltreffendheid. Door resultaten te realiseren, ontstaat het gevoel dat je eigenaar bent van het proces. Ten tweede de hang naar zelfidentiteit. Het psychologisch eigenaarschap helpt individuen zichzelf te identificeren; ze identificeren zichzelf met de zaken waarover ze controle uitoefenen. Tot slot de hang naar onderdeel willen zijn van een groep, ergens onderdeel vanuit maken. Deze drie menselijke behoeftes versterken elkaar (Pierce, & Jussila, 2011).

De objecten – door Pierce et al. (2002, p. 16) ook wel “*targets*” genoemd – waarover psychologisch eigenaarschap kan worden ervaren kunnen grofweg worden onderverdeeld in twee categorieën: organisatie-gerelateerd of baan-gerelateerd. Met organisatie-gerelateerd psychologisch eigenaarschap wordt bedoeld dat het psychologisch eigenaarschap zich richt op de organisatie als geheel en bij baan-gerelateerd focust het psychologisch eigenaarschap zich op een specifieke taak of onderdeel van de baan (Dawkins, Tien, Newman, & Martin, 2015). Grofweg, want Pierce en Jussila (2011) zijn gekomen tot een overzicht met 128 objecten waarover psychologisch eigenaarschap kan worden ervaren, onderverdeeld in de volgende negen subcategorieën: materiële objecten, ruimtes, werkresultaten, verantwoordelijkheden, mensen/relaties, denkprocessen, sociaal systeem, daden en persoonlijke eigenschappen. Uit het voorgaande volgt dat de objecten zowel materieel als immaterieel van aard kunnen zijn.

#### 2.4.2. Routes naar psychologisch eigenaarschap

Psychologisch eigenaarschap ontstaat via drie routes (Pierce et al., 2002; Pierce, & Jussila, 2011). Elke individuele route leidt tot psychologisch eigenaarschap, waarbij dat eigenaarschap sterker is naarmate meerdere routes gevolgd zijn (Pierce et al., 2002). Ten eerste ontstaat psychologisch eigenaarschap via controle over het object van psychologisch eigenaarschap. Gedacht kan worden aan controle over de inhoud van een taak. Hoe hoger de mate van controle over het object, hoe meer het individu psychologisch eigenaarschap uitoefent over het object (Furby, 1978). Ten tweede door het object te leren kennen. Door enerzijds meer kennis te vergaren over het object en anderzijds betrokkenheid te hebben bij het object, raak je verbonden met het object (James, 1890). Weil geeft het voorbeeld van een tuinman, die door het werken in een bepaalde tuin verbonden raakt met die tuin – niemand kent de tuin beter dan hem – en zodoende psychologisch eigenaarschap ontwikkelt (Weil, 1952, p. 33).

Tot slot ontstaat psychologisch eigenaarschap via eigen investeringen. Door het verrichten van arbeid stoppen individuen tijd, energie, vaardigheden en inspanning in hun creaties en daarmee ontstaat psychologisch eigenaarschap. Zaken worden verbonden met de persoon die ze gecreëerd heeft omdat het ontstaat door zijn inspanningen (Durkheim, 1957). Die inspanningen worden versterkt wanneer individuen zich verantwoordelijk voelen voor het object (Pierce et al., 2002).

Psychologisch eigenaarschap (zowel organisatie- als baan-gerelateerd) is altijd context-afhankelijk en weerspiegelt het gevoel van het individu aangaande respectievelijk de organisatie of een specifieke taak binnen zijn baan, op dat moment in de tijd (Mayhew, Ashkanasy, Bramble, & Gardner, 2007). Psychologisch eigenaarschap hoeft derhalve niet voor altijd te duren, het gevoel kan weer verdwijnen (Pierce et al., 2002).

#### 2.4.3. Baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap

Bij baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap ligt de focus op een specifieke taak of onderdeel van de baan. Dat is in dit onderzoek relevant, daar hierin centraal staat of individuen (wethouders) een taak zien voor zichzelf aangaande de aanpak van ondermijning; het gaat niet om de organisatie als geheel. Derhalve wordt in het vervolg ingegaan op het baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap.

In bepaalde functies is meer ruimte voor baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap dan in andere functies. Met name wanneer het banen betreft die mogelijkheden bieden voor creativiteit en autonomie (Mayhew et al., 2007). Uit recenter onderzoek volgt dat een hoog niveau van autonomie in het plannen en uitvoeren van werkzaamheden een sterk positief effect heeft op baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap (Bullock, 2015). Ook hiërarchie is relevant: hogergeplaatsten hebben de beschikking over meer informatie en leggen daardoor meer psychologisch eigenaarschap aan de dag (Mayhew et al., 2007).

Baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap kent diverse voordelen. Zo heeft het een positief effect op werktevredenheid (Mayhew et al., 2007). Ook vertonen individuen met een hoog baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap meer wenselijk gedrag – te weten meer organizational citizenship behavior (OCB) – en zijn ze minder snel geneigd te vertrekken (Peng, & Pierce, 2015). Echter, er zijn ook risico's. Zo kunnen individuen territoriaal gedrag gaan vertonen en de reactie van anderen zien als een bedreiging op hun psychologisch eigenaarschap (Avey, Avolio, Crossley, & Luthans, 2009). Ook kan het leiden tot het achterhouden van informatie (Avey et al., 2009) en kan zeer negatief worden gereageerd op voorgestelde veranderingen (Cocieru, Lyle, Hindman, & McDonald, 2019).

#### 2.4.4. Deelconclusie

Baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap kan een impuls geven aan een college van B en W-brede aanpak van ondermijning. Naast baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap bestaat organisatie-gerelateerd psychologisch eigenaarschap.

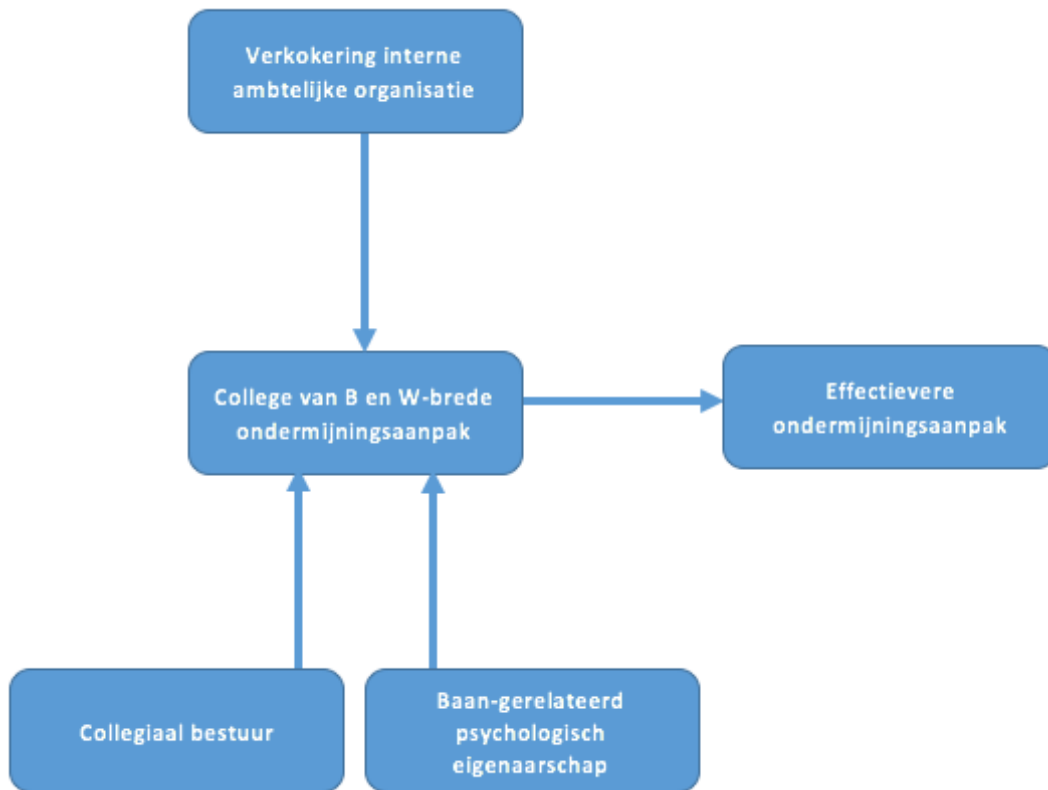
Psychologisch eigenaarschap ontstaat door drie afzonderlijke routes. Bij baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap ligt de focus op een specifieke taak of onderdeel van de baan. Op basis van de drie routes hebben Brown et al. (2014) een schaal ontwikkeld om baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap te meten, zie § 3.3. Die items zijn voor het onderzoek vertaald en toegespitst op de aanpak van ondermijning.

## 2.5. Conclusie

De belangrijkste concepten hebben in het theoretisch kader de revue gepasseerd. Gestart is met ondermijning en de aanpak daarvan. Daarna is een obstakel voor een college van B en W-brede aanpak van ondermijning geïdentificeerd: verkokering in de interne ambtelijke organisatie. Behalve dat obstakel zijn ook twee denkrichtingen uitgewerkt die juist een impuls kunnen geven aan een college van B en W-brede aanpak van ondermijning, te weten collegiaal bestuur en het ontwikkelen van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap. Waar bij verkokering een uitspraak wordt gedaan over de mate van tekortschietende afstemming tussen te onderscheiden delen (lees: afdelingen) in de interne ambtelijke organisatie van een gemeente, zien collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap op het orgaan college van B en W. Meer concreet, betreft collegiaal bestuur de gedeelde verantwoordelijkheid *van het collectief* (lees: college) aangaande de ondermijningsaanpak en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap het gevoel *van een bepaald individu* (tevens onderdeel van dat collectief (lees: college)) dat de ondermijningsaanpak iets van hem of haar is. De Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000) verbindt collegialiteit en verkokering: collegialiteit gaat verkokering tegen. De drie variabelen kunnen onafhankelijk van elkaar bestaan. Weliswaar is er enige overlap: zo hangt bijvoorbeeld controle over het object (eerste route naar psychologisch eigenaarschap) zowel samen met psychologisch eigenaarschap als ook collegiaal bestuur.

## 2.6. Conceptueel model

Het theoretisch kader leidt tot het volgende conceptueel model, waarin de relaties tussen de variabelen schematisch zijn weergegeven:



Een college van B en W-brede ondermijningsaanpak leidt tot een effectievere aanpak van ondermijning. Variabelen die van invloed zijn op het ontstaan van een college van B en W-brede ondermijningsaanpak zijn verkokering in de interne ambtelijke organisatie, collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap. Daarbij geldt verkokering als een obstakel voor het ontstaan van de B en W-brede aanpak (negatieve relatie). Collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap stimuleren juist de B en W-brede aanpak (positieve relatie).



### 3. Methodologisch kader

Centraal in dit onderzoek staat in hoeverre sprake is van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning. In dit methodologisch hoofdstuk wordt eerst de onderzoeksbenadering uiteengezet, daarna komen de dataverzamelingmethoden en de operationalisatie aan bod. Ook wordt ingegaan op de afbakening van de regio, de respondenten en de onderzoekspraktijk. Tot slot passeren de inclusie- en exclusiecriteria, het coderingsproces en de validiteit en betrouwbaarheid de revue.

#### 3.1. Onderzoeksbenadering

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Daarvoor is gekozen vanwege de voordelen daarvan (Bleijenbergh, 2015). Zo kan bij een kwalitatief onderzoek worden ingegaan op achterliggende gedachten, meningen en motivaties van respondenten, er kan tijdens het onderzoek focus worden behouden, ook kan eenvoudig worden doorgevraagd en kunnen respondenten actief worden gestimuleerd om zich open te stellen en te vertellen over wat de respondent werkelijk vindt en denkt over het vertrouwelijke en sensitieve thema van ondermijning en de aanpak daarvan. Er is zowel gebruik gemaakt van literatuuronderzoek als veldonderzoek.

#### 3.2. Dataverzamelingmethoden

In het literatuuronderzoek is literatuur verzameld, via deskresearch, aan de hand van de sneeuwbalmethode en systematisch zoeken. Bestudeerde onderwerpen zijn ondermijning, verkokering, collegiaal bestuur en psychologisch eigenaarschap. Publicaties die zien op deze onderwerpen zijn verzameld aan de hand van bestuurskundige wetenschappelijke tijdschriften en vaktijdschriften, Web of Science, RU Quest, Google Scholar en de scriptierespository van Nederlandse kennisinstellingen. Daarbij zijn ook synoniemen en antoniemen van deze onderwerpen gebruikt. Er is zowel gezocht naar titels als naar kernwoorden die deze onderwerpen bevatten. Het onderwerp ondermijning is met name via systematisch zoeken bestudeerd. Psychologisch eigenaarschap is eveneens grotendeels via systematisch zoeken bestudeerd. Wat betreft verkokering is gefocust op literatuur aangaande verkokering binnen organisaties, niet binnen teams. Bij collegiaal bestuur is nadrukkelijk het juridisch kader in beeld gebracht en afgezet tegen de praktijk.

Besloten is tot het doen van veldonderzoek. Veldonderzoek kent in algemene zin enkele nadelen, zo kan het tijdrovend zijn en kunnen respondenten lastig te spreken zijn (Dingemanse, 2018). Desondanks is in dit onderzoek voor veldonderzoek gekozen aangezien het noodzakelijk is ter beantwoording van de onderzoeksvraag om de opvattingen van de wethouders te achterhalen. De data zijn verzameld door middel van interviews. De interviewvragen zijn vooraf opgesteld en gevalideerd aan de hand van literatuuronderzoek.

De interviews zijn semigestructureerd van aard. Daarvoor is gekozen om zodoende ruimte te laten om door te vragen en de door de respondent gegeven antwoorden eventueel te laten verduidelijken. Daardoor worden de antwoorden gedetailleerder, zonder al te veel in te boeten op de validiteit van het onderzoek.

Er zijn stuk voor stuk face-to-face interviews gehouden. Daarvoor is gekozen zodat de wethouders zich meer openstellen om de antwoorden te geven die ze wensen te geven. Het onderwerp ondermijning en de ondermijningsaanpak is een sensitief en vertrouwelijk thema vanwege drie redenen. Ten eerste is de ondermijningsaanpak grotendeels gestoeld op vertrouwelijke informatie en kan in de interviews gesproken worden over acties in het veld. Ten tweede wordt met respondenten gesproken over een onderwerp dat formeel in de portefeuille van een ander collegelid zit (de burgemeester). Ten derde wordt gevraagd naar de kwaliteit van de samenwerking van de respondenten met de overige collegeleden. Het garanderen van vertrouwelijkheid en anonimiteit is derhalve een absolute voorwaarde voor enerzijds toegang tot de respondenten en anderzijds om de respondenten maximaal in de gelegenheid te stellen de werkelijke antwoorden te geven op de aan hen gestelde vragen.

### 3.3. Operationalisatie

Om de concepten meetbaar te maken is de literatuur uitgebreid doorzocht. Ondanks het gebruik van diverse zoektermen is het concept verkokering lastig te operationaliseren gebleken. Door diverse auteurs is integrale samenwerking aangedragen als oplossing voor verkokering en uit de literatuur volgt dat tussen verkokering en integrale samenwerking nauw samenhangen. Daarom is ervoor gekozen om aan te sluiten bij het tegenovergestelde van verkokering: integrale samenwerking en de items die daarvoor door Gouverneur (2011, p. 35) zijn ontwikkeld. De items zijn in dit onderzoek toegespitst op de ondermijningsaanpak, waarbij een lage score op onderstaande items duidt op verkokering in de (interne ambtelijke organisatie van de) betreffende gemeente bij de aanpak van ondermijning:

- Wordt in deze gemeente de aanwezige informatie over de aanpak van ondermijning gedeeld over meerdere afdelingen?
- Wordt in deze gemeente de aanwezige deskundigheid aangaande de aanpak van ondermijning gedeeld over meerdere afdelingen?
- Treden in deze gemeente verschillende afdelingen gecoördineerd op aangaande de ondermijningsaanpak wanneer dit mogelijk is?
- Worden in deze gemeente medewerkers van verschillende afdelingen ingezet om overkoepelende taken op het gebied van de aanpak van ondermijning gezamenlijk uit te voeren?
- Kennen de beleidsstukken in deze gemeente gerelateerd aan de aanpak van ondermijning van verschillende afdelingen samenhang?
- Wordt tijdens het opstellen van een beleidsstuk rekening gehouden met beleidsdocumenten over de aanpak van ondermijning van andere afdelingen?

- Zijn de werkwijzen binnen verschillende afdelingen van de gemeente gericht op de aanpak van ondermijning op elkaar afgestemd?
- Vindt er regelmatig contact plaats tussen afdelingen over de uit te voeren werkzaamheden aangaande de aanpak van ondermijning?
- Bent u op de hoogte van de werkzaamheden die andere afdelingen verrichten op het gebied van de aanpak van ondermijning?

Ook is gepoogd het concept collegiaal bestuur meetbaar te maken. Uiteindelijk is via de sneeuwbalmethode gebleken dat in 2011 door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een enquête is gehouden onder wethouders waarin aan de hand van één vraag collegiaal bestuur is gemeten, te weten: *“in hoeverre is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de portefeuilles binnen uw gemeente?”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011). Die vraag is, toegespitst op ondermijning, gebruikt in dit onderzoek (te weten: in hoeverre is er een gedeelde verantwoordelijkheid voor ondermijning binnen uw college?). Om het werkelijke gevoel van de respondent over de mate van ervaren collegiaal bestuur te meten, zijn aan de in de oorspronkelijke enquête gebruikte vraag een aantal vragen toegevoegd (te weten: waar blijkt die gedeelde verantwoordelijkheid voor ondermijning uit? Zou u meer gedeelde verantwoordelijkheid wensen op het vlak van ondermijning binnen uw college? Kan de gedeelde verantwoordelijkheid op het vlak van ondermijning ook te ver gaan in uw opinie?). In de oorspronkelijke enquête zijn de woorden *“gezamenlijke verantwoordelijkheid”* gebezigd. Het woord ‘gezamenlijke’ is gewijzigd in ‘gedeelde’ vanwege de positieve connotatie van het woord gezamenlijk dat zou kunnen leiden tot sociaal-wenselijke antwoorden en ‘gemeente’ is gewijzigd in college omdat dat specifiekere geformuleerd is en beter past bij de kern van dit onderzoek.

Tot slot is aan de hand van de literatuur naar de meetbaarheid van het concept psychologisch eigenaarschap gezocht. Verschillende auteurs hebben daarvoor een schaal ontwikkeld. In 2004 door Van Dyne en Pierce, in 2009 door Avey et al., in 2013 door Olckers en in 2014 door Brown, Pierce en Crossley. Kritiek op de genoemde schalen is ook gegeven, bijvoorbeeld door Olckers en Van Zyl (2017). Van Dyne en Pierce (2004) stellen het begrip bezit centraal en gebruiken als items daarvoor stellingen als *“dit is mijn organisatie”* en *“dit is ons bedrijf”*. Avey et al. (2009) hebben een psychologisch eigenaarschap-vragenlijst ontwikkeld. Volgens Avey et al. (2009) meet de schaal van Van Dyne en Pierce (2004) het concept onvoldoende.

De Avey et al. schaal, de Psychological Ownership Scale, gaat uit van een onderverdeling van psychologisch eigenaarschap: promotie-gefocusst (focus op eigen hoop en ambities binnen de organisatie) en preventie-gefocusst (focus op het voorkomen van gestraft worden binnen de organisatie) psychologisch eigenaarschap. De voorgestelde onderverdeling maakt de schaal van Avey et al. (2009) voor dit onderzoek niet geschikt, daar die tweedeling niet relevant is voor de actoren die centraal staan in dit onderzoek (wethouders). De door Olckers in 2013 ontwikkelde schaal is de SAPOS: de South African Psychological Ownership Scale.

De verbijzondering voor Zuid-Afrika maakt de schaal irrelevant voor dit onderzoek, daar dit onderzoek zich richt op Nederland. Tot slot is er de schaal van Brown et al. (2014). Van al de hiervoor genoemde schalen is voor de schaal van Brown et al. (2014) gekozen. Die schaal is ten eerste gebruikt vanwege het gegeven dat daarmee specifiek *baan-gerelateerd* psychologisch eigenaarschap wordt gemeten. Dat type psychologisch eigenaarschap is relevant voor dit onderzoek, omdat in dit onderzoek de invulling en keuzes door de wethouder in hun eigen baan centraal staat. Ten tweede is voor deze schaal gekozen vanwege het feit dat het baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap gemeten wordt aan de hand van de drie routes naar psychologisch eigenaarschap (zie § 2.4.2, door controle over het object van psychologisch eigenaarschap, door het object te leren kennen en door het doen van eigen investeringen).

Dat ligt het meest voor de hand: als een van de drie routes die leiden tot baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap aanwezig is, dan is er sprake van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap, zo volgt uit de resultaten van Brown et al. (2014).

Om controle over het object van psychologisch eigenaarschap te meten wordt door Brown et al. (2014) gebruik gemaakt van het werk van Tetrick en LaRocco (1987). Zij gebruiken zes items om controle over werkomgeving te meten (Tetrick, & LaRocco, 1987, p. 543):

1. To what extent do you have influence over the things that affect you on the job?
2. To what extent do you have influence over the tasks or parts of tasks that you will do?
3. To what extent do you influence job-related decisions that will affect you?
4. To what extent do you set your own work deadlines?
5. To what extent do you control the pace and scheduling of the work that you do?
6. In general, to what extent do you have control over your job?

Deze items zijn als volgt voor het onderzoek vertaald – waar nodig gebruikmakend van een online woordenboek – en daarna toegespitst op de aanpak van ondermijning:

1. To what extent do you have influence over the things that affect you on the job?
  - In welke mate heb je invloed op de zaken die jou in jouw werk beïnvloeden?
  - In welke mate heb je invloed op de zaken die jou in jouw werk beïnvloeden?
2. To what extent do you have influence over the tasks or parts of tasks that you will do?
  - In welke mate heb je invloed op de (deel-)taken die je doet?
  - In welke mate heb je invloed op de (deel-)taken die je op het gebied van de aanpak van ondermijning doet?

3. To what extent do you influence job-related decisions that will affect you?
  - In welke mate heb je een invloed op baan-gerelateerde beslissingen die een impact hebben op jou?
  - In welke mate heb je een invloed op ondermijningsaanpak-gerelateerde beslissingen die een impact hebben op jou?
4. To what extent do you set your own work deadlines?
  - In welke mate bepaal je je eigen werk-deadlines?
  - In welke mate bepaal je je eigen werk-deadlines?
5. To what extent do you control the pace and scheduling of the work that you do?
  - In welke mate bepaal je de snelheid en planning van het werk wat je doet?
  - In welke mate bepaal je de snelheid en planning van het werk wat je doet op het vlak van de aanpak van ondermijning?
6. In general, to what extent do you have control over your job?
  - In zijn algemeenheid, in welke mate heb je controle over je werk?
  - In zijn algemeenheid, in welke mate heb je controle over de aanpak van ondermijning?

Om de tweede route naar psychologisch eigenaarschap, het object leren kennen, te meten zijn Brown et al. (2014) zelf aan de slag gegaan. De basis daarvoor is gelegd door het verspreiden van een vragenlijst, waarop 250 universiteitsstudenten hebben gereageerd. Uiteindelijk komen Brown et al. tot de volgende items om de tweede route te meten (2014, p. 332):

1. I am intimately familiar with what is going on with regard to my job.
2. I have a depth of knowledge as it relates to the job.
3. I have a comprehensive understanding of the work that I am asked to do.
4. I have a broad understanding of this job.

Deze items zijn als volgt voor het onderzoek vertaald – waar nodig gebruikmakend van een online woordenboek – en daarna toegespitst op de aanpak van ondermijning:

1. I am intimately familiar with what is going on with regard to my job.
  - Ik ben erg vertrouwd met datgene wat er gebeurt binnen mijn werk.
  - Ik ben erg vertrouwd met datgene wat er gebeurt binnen de aanpak van ondermijning.
2. I have a depth of knowledge as it relates to the job.
  - Ik heb uitgebreide kennis van mijn werk.
  - Ik heb uitgebreide kennis van de aanpak van ondermijning.

3. I have a comprehensive understanding of the work that I am asked to do.
  - Ik heb uitgebreid inzicht in het werk dat van mij gevraagd wordt.
  - Ik heb uitgebreid inzicht in het werk dat van mij gevraagd wordt op het gebied van ondermijning.
4. I have a broad understanding of this job.
  - Ik heb een breed begrip van wat mijn werk inhoudt.
  - Ik heb een breed begrip van wat de aanpak van ondermijning inhoudt.

Ook voor het meten van de derde route naar psychologisch eigenaarschap, het doen van eigen investeringen, hebben Brown et al. (2014) eigen werk verricht. Op basis van eerdergenoemde vragenlijst komen Brown et al. uiteindelijk tot de volgende vijf items (2014, p. 332):

1. I have invested a major part of “myself” into this job.
2. I have invested many of my ideas into this job.
3. I have invested a number of my talents into this job.
4. I have invested a significant amount of my life into this job
5. In general, I have invested a lot in my job.

Deze items zijn als volgt voor het onderzoek vertaald – waar nodig gebruikmakend van een online woordenboek – en daarna toegespitst op de aanpak van ondermijning:

1. I have invested a major part of “myself” into this job.
  - Ik heb veel van mezelf geïnvesteerd in dit werk.
  - Ik heb veel van mezelf geïnvesteerd in de aanpak van ondermijning.
2. I have invested many of my ideas into this job.
  - Ik heb veel van mijn eigen ideeën in het werk geïnvesteerd.
  - Ik heb veel van mijn eigen ideeën in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd.
3. I have invested a number of my talents into this job.
  - Ik heb diverse talenten van mij in dit werk geïnvesteerd.
  - Ik heb diverse talenten van mij in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd/ingezet.
4. I have invested a significant amount of my life into this job.
  - Ik heb een deel van mijn leven in dit werk geïnvesteerd.
  - Ik heb een deel van mijn leven in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd.
5. In general, I have invested a lot in my job.
  - In zijn algemeenheid heb ik veel in dit werk geïnvesteerd.
  - In zijn algemeenheid heb ik veel in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd.

Brown et al. (2014, p. 330) hanteren voor de beantwoording op de items van de drie routes een zevenpunts-schaal van Likert, waarbij de 1 staat voor “strongly disagree” en de 7 voor “strongly agree”.

Het voorgaande resulteert in het navolgende overzicht:

| Abstract concept en werkdefinitie   | Indicatoren   | Items  |
|---|---|--|
| <p>Verkokering</p> <p>Werkdefinitie: tekortschietende afstemming tussen te onderscheiden delen</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Versnipperde taken</li> <li>- Gebrekkige afstemming</li> <li>- Gebrekkige samenwerking</li> <li>- Onvoldoende communicatie</li> </ul>  | <p>Wordt in deze gemeente de aanwezige informatie over de aanpak van ondermijning gedeeld over meerdere afdelingen?</p> <p>Wordt in deze gemeente de aanwezige deskundigheid aangaande de aanpak van ondermijning gedeeld over meerdere afdelingen?</p> <p>Treden in deze gemeente verschillende afdelingen gecoördineerd op aangaande de ondermijningsaanpak wanneer dit mogelijk is?</p> <p>Worden in deze gemeente medewerkers van verschillende afdelingen ingezet om overkoepelende taken op het gebied van de aanpak van ondermijning gezamenlijk uit te voeren?</p> <p>Kennen de beleidsstukken in deze gemeente gerelateerd aan de aanpak van ondermijning van verschillende afdelingen samenhang?</p> <p>Wordt tijdens het opstellen van een beleidsstuk rekening gehouden met beleidsdocumenten over de aanpak van ondermijning van andere afdelingen?</p> <p>Zijn de werkwijzen binnen verschillende afdelingen van de gemeente gericht op de aanpak van ondermijning op elkaar afgestemd?</p> <p>Vindt er regelmatig contact plaats tussen afdelingen over de uit te voeren werkzaamheden aangaande de aanpak van ondermijning?</p> <p>Bent u op de hoogte van de werkzaamheden die andere afdelingen verrichten op het gebied van de aanpak van ondermijning?</p> |
| <p>Collegiaal bestuur</p> <p>Werkdefinitie: een college van B en W waarin tussen de leden geen hiërarchie bestaat, de leden gelijkwaardig zijn en de stem van wethouders van gelijk gewicht is.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Focus op het gemeenschappelijke doel</li> <li>- Besef dat je gezamenlijk verantwoordelijk bent</li> <li>- Respect naar elkaar</li> <li>- Open communicatie</li> <li>- Flexibiliteit</li> <li>- Initiatiefrijk</li> </ul> | <p>In hoeverre is er een gedeelde verantwoordelijkheid voor ondermijning binnen uw college?</p> <p>Waar blijkt die gedeelde verantwoordelijkheid voor ondermijning uit?</p> <p>Zou u meer gedeelde verantwoordelijkheid wensen op het vlak van ondermijning binnen uw college?</p> <p>Kan de gedeelde verantwoordelijkheid op het vlak van ondermijning ook te ver gaan in uw opinie?</p>  |
| <p>Baan-gerelateerd psychologisch</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Controle over het object van</li> </ul>  | <p>In welke mate heb je invloed op de zaken die jou in jouw werk beïnvloeden?</p>  |

|  |                                    |   |
|--|------------------------------------|---|
| eigenaarschap<br>Werkdefinitie: het gevoel dat een specifieke taak of onderdeel van de baan van jou is | psychologisch eigenaarschap        | <p>In welke mate heb je invloed op de (deel-)taken die je op het gebied van de aanpak van ondermijning doet?</p> <p>In welke mate heb je een invloed op ondermijningsaanpak-gerelateerde beslissingen die een impact hebben op jou?</p> <p>In welke mate bepaal je je eigen werk-deadlines?</p> <p>In welke mate bepaal je de snelheid en planning van het werk wat je doet op het vlak van de aanpak van ondermijning?</p> <p>In zijn algemeenheid, in welke mate heb je controle over de aanpak van ondermijning?</p> |
|  | - Het object leren kennen          | <p>Ik ben erg vertrouwd met datgene wat er gebeurt binnen de aanpak van ondermijning.</p> <p>Ik heb uitgebreide kennis van de aanpak van ondermijning.</p> <p>Ik heb uitgebreid inzicht in het werk dat van mij gevraagd wordt op het gebied van ondermijning.</p> <p>Ik heb een breed begrip van wat de aanpak van ondermijning inhoudt.</p>   |
|  | - Het doen van eigen investeringen | <p>Ik heb veel van mezelf geïnvesteerd in de aanpak van ondermijning.</p> <p>Ik heb veel van mijn eigen ideeën in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd.</p> <p>Ik heb diverse talenten van mij in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd/ingezet.</p> <p>Ik heb een deel van mijn leven in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd.</p> <p>In zijn algemeenheid heb ik veel in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd.</p>   |

Wat betreft de antwoorden van de respondenten op bovenstaande vragen is het volgende relevant. In algemene zin geldt dat 'O.' inhoudt dat het antwoord op de gestelde vraag de respondent onbekend is dan wel met onvoldoende mate van zekerheid het antwoord kan geven en 'm.v.' staat voor missing value. De eindscores op de diverse items worden als volgt bepaald. Voor de eindscore op de items van verkokering gaat het om de mate van positieve reactie op de verschillende vragen die zijn gesteld aan de respondent, waarbij 'nee' en 'ja' even zwaar wegen en 'O.' wordt meegerekend als de middenpositie tussen 'ja' en 'nee'. Er is sprake van een hoge score bij 6 of meer keren 'ja' op de 9 items. Voor de eindscore op de items van collegiaal bestuur staat centraal de mate van positieve reactie op de vraag in hoeverre sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid en uit welke onderdelen die gedeelde verantwoordelijkheid bestaat aldus respondent.



Voor de eindscore op de items voor baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap wordt de eindscore bepaald aan de hand van de mate van positieve reactie op de verschillende vragen/stellingen door de respondent per respectievelijke route, waarbij bij de eerste route geldt hoe meer invloed, hoe positiever en bij route 2 en 3 geldt dat 'nee' en 'ja' even zwaar wegen. De deelconclusie, of baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap aanwezig is aangaande de ondermijningsaanpak, is gebaseerd op de eindscore per respectievelijke route van de respondent. In bijlage 1 is de complete vragenlijst, toegespitst op de ondermijningsaanpak, te vinden.

### 3.4. Afbakening regio

Om de rol van wethouders bij de aanpak van ondermijning in kaart te brengen zijn diverse interviews gehouden met wethouders in de regio Zuidoost-Brabant. De keuze voor deze regio is weloverwogen gemaakt. Aangesloten is bij het werkgebied van de organisatie onder de vlag waarvan het onderzoek is uitgevoerd, de Taskforce Ondermijning Brabant-Zeeland in Tilburg. Deze organisatie heeft een werkgebied dat strekt over twee provincies: Zeeland en Noord-Brabant. Daarbinnen is gekozen voor de provincie Noord-Brabant, gelet op het grote verschil in aantal aangevraagde Bibob-adviezen binnen de twee respectievelijke provincies in 2018.

De Wet Bibob (Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) is een belangrijk instrument in de aanpak van ondermijning aangezien daarmee de integriteit van aanvragers of houders van subsidies en vergunningen kan worden onderzocht. Een Bibob-advies is de uitkomst van het onderzoek, uitgevoerd door het Landelijke Bureau Bibob, op aanvraag van bestuursorganen (zoals gemeenten en provincies). In 2018 werd er in Noord-Brabant 56 keer een Bibob-advies aangevraagd (het een-na-hoogste aantal) en in Zeeland slechts 1 keer (het laagste aantal) (Landelijk Bureau Bibob, 2019, p. 6). Dat zegt niets over de werkelijke aanwezigheid van ondermijning, maar wel in hoeverre bestuursorganen het sluimerende gevaar van ondermijning in een concrete casus op het netvlies hebben; de mate van bestuurlijke aandacht voor ondermijning. Binnen de provincie Noord-Brabant is gekozen voor de regio Zuidoost-Brabant, bestaande uit 21 gemeenten. In die regio ligt namelijk een uitgebreider netwerk van de onderzoeker dan in de rest van de provincie. De regio Zuidoost-Brabant omvat de gemeenten Asten, Best, Bergeijk, Bladel, Cranendonck, Deurne, Eersel, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Heeze-Leende, Helmond, Laarbeek, Nuenen, Oirschot, Reusel-De Mierden, Someren, Son-en-Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre.

### 3.5. Respondenten

De respondenten zijn benaderd op drie manieren. Ten eerste door het netwerk van de Taskforce Ondermijning Brabant-Zeeland aan te spreken. Zo is contact opgenomen met diverse basisteamprogrammleiders ondermijning.

Dat zijn personen die namens de lokale driehoek, het overlegorgaan tussen politie, Openbaar Ministerie en burgemeester, belast zijn met het professionaliseren van en adviseren over de aanpak van ondermijning in de regio. Elke basisteamprogrammaleider is actief binnen een aantal gemeentes in de provincie Noord-Brabant. Aan de basisteamprogrammaleiders is verzocht om aan te geven welke gemeentes zij geschikt achten om het gesprek mee aan te gaan en welke contacten zij binnen die respectievelijke gemeentes kunnen en willen inzetten om een interview te organiseren. Via die weg zijn er contacten gelegd die uiteindelijk hebben geresulteerd in één interview. Overigens zijn de basisteamprogrammaleiders zelf niet geïnterviewd daar zij geen inzicht kunnen verschaffen in verkokering in de interne ambtelijke organisatie of collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap binnen het college van B en W. Ten tweede zijn respondenten gecontacteerd door het politiek-bestuurlijke netwerk van de onderzoeker aan te spreken voor een interview of voor een doorverwijzing naar andere wethouders. De onderzoeker heeft vanwege zijn reeds ontplooiende politieke activiteiten een breed netwerk, ook in de regio Zuidoost-Brabant. De onderzoeker heeft voorafgaand aan de interviews niet eerder face-to-face met de geïnterviewden gesproken. Tot slot zijn de resterende gemeentes, waar toegang niet is verkregen via een van de twee voorgaande manieren, benaderd door middel van het sturen van een e-mail (bijlage 2) naar hetzij rechtstreeks een wethouder, hetzij via het bestuurssecretariaat. In totaal zijn via deze drie manieren 21 van de 21 gemeentes in de regio Zuidoost-Brabant benaderd. Het is een bewuste keuze om alleen wethouders te interviewen: zij zijn namelijk de enige andere ambtsdragers binnen een college van B en W, naast de burgemeester. Zij kunnen vanuit hun positie reflecteren op het bestaan van verkokering in de interne ambtelijke organisatie en het al dan niet aanwezig zijn van collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap binnen het college van B en W.

Er zijn elf wethouders geïnterviewd. Daarvan zijn twee lid van een lokale politieke partij en negen van een landelijke politieke partij. Van de landelijke politieke partijen betreft het vier wethouders van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), vier wethouders van het Christen-Democratisch Appèl (CDA) en één wethouder van de Partij van de Arbeid (PvdA). De geïnterviewde wethouders zijn voornamelijk heren; negen van de elf zijn van het mannelijke geslacht. Twee geïnterviewde wethouders maken deel uit van hetzelfde college van B en W (in dezelfde gemeente). Dat brengt een risico van vertekening van de uitkomsten met zich mee. Echter is dat risico verwaarloosbaar, daar ondanks het gegeven dat men deel uitmaakt van hetzelfde college, personen een andere opvatting en ervaring kunnen hebben op het vlak van verkokering, collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap.

De kenmerken van de populatie zijn de volgende. De gemiddelde leeftijd van wethouders bedraagt 48 jaar (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019, p. 39). 74% van de wethouders is van het mannelijke geslacht en 83% kent een hogere opleiding (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019, p. 39).

Hun respectievelijke politieke kleur is als volgt: 31% van de wethouders zijn van een lokale partij, 20% van het CDA, 16% afkomstig van de VVD en de overige partijen leverden 7% of minder van het aantal de wethouders in Nederland (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019, p. 38).

### 3.6. Onderzoekspraktijk

Het onderzoek is in de praktijk als volgt verlopen. De interviews zijn op basis van individuele afspraken gehouden in mei en juni 2019. Elk interview heeft plaatsgevonden op de werkkamer in het gemeentehuis van de respectievelijke wethouders, ieder aan een kant plaatsnemende aan een vergadertafel. De afspraken hebben een-op-een plaatsgevonden. Een afspraak heeft gemiddeld 50 minuten geduurd. Elke afspraak is begonnen met het benoemen van de uitgangspunten van het interview, te weten dat informatie vertrouwelijk wordt behandeld, het interview geanonimiseerd wordt en dat de wethouder open dient te communiceren en dient aan te geven wat hij of zij echt vindt en denkt.

Alvorens het interview te starten is aangegeven welke soorten vragen aan bod gaan komen: enkele vragen over de organisatie, een aantal vragen over verantwoordelijkheid en een aantal vragen en stellingen gericht op de persoon in hun hoedanigheid als wethouder. Er is ook aangegeven welke definitie van ondermijning gebezigd wordt: ondermijning als gevolg (Faber, 2013, p. 21). Elk interview heeft gemiddeld 25 minuten in beslag genomen. Alle wethouders hebben ingestemd met het opnemen van het interview ter verwerking van de data. De interviews zijn woordelijk getranscribeerd.

### 3.7. Inclusie- en exclusiecriteria

Alleen volledig afgenomen interviews zijn gebruikt in het onderzoek. Ook enkel volledig opgenomen interviews zijn gebruikt. Er zijn alleen respondenten geïnterviewd die op het moment van afnemen van het interview, in mei en juni 2019, de functie van wethouder vervullen binnen een van de gemeentes in de regio Zuidoost-Brabant.

### 3.8. Codering

Het analyseproces omvat diverse stappen, hetgeen het fundament biedt voor een, naar aard, iteratief coderingsproces. Na het woordelijk transcriberen van de interviews en het uitprinten van de transcripties is ieder individueel transcript, op volgorde van het afnemen van het interview, aandachtig doorgenomen. Ook zijn per individueel transcript de waardevolle fragmenten verzameld door globaal de overbodige informatie, gelet op de onderzoeksvraag, weg te strepen. Dit proces van reductie, het weghalen van deze zogeheten ruis, is per individueel transcript drie keer herhaald. Vervolgens is per geselecteerd waardevol fragment bepaald of deze opgeknipt kan worden, zonder afbreuk te doen aan de leesbaarheid van het fragment. Tevens zijn deze inhoudelijke fragmenten opnieuw beschouwd waarbij overwogen is of er een bepaald label aan gehangen kan worden. Dit wordt ook wel open coderen genoemd en is per transcript met de hand gebeurd.

Vervolgens dient er axiaal te worden gecodeerd, inhoudende het ordenen en reduceren van labels. Dat leidt tot een overzicht van labels. Op basis daarvan wordt gepoogd relaties tussen de labels inzichtelijk te maken, ook wel selectief coderen geheten. Dit proces van open, axiaal en selectief coderen is een iteratief proces.

### 3.9. Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit en betrouwbaarheid zijn kernkwaliteiten van ieder wetenschappelijk onderzoek. Eerst wordt ingegaan op diverse vormen van validiteit –constructvaliditeit, interne validiteit en externe validiteit – en daarna komt betrouwbaarheid aan bod.

Aan de constructvaliditeit van het uitgevoerde onderzoek is vooraf uitvoerig aandacht besteed. Zo is op basis van extensief literatuuronderzoek gekomen tot een vragenlijst. Elke vraag is te herleiden naar het te meten concept (te weten verkokering, collegiaal bestuur of baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap). Ook heeft de onderzoeker gespard met zijn thesisbegeleider om de vragen zo nauwkeurig mogelijk en gericht te formuleren.

Daarnaast zijn er stappen gezet om de interne validiteit van het onderzoek te verhogen. Zo is met twee Limburgse burgemeesters gesproken over een college van B en W-brede aanpak van ondermijning, hoe zij daar tegenaan kijken en welke oorzaken zij noemen voor de huidige rolinvulling door wethouders in hun eigen omgeving. Door hen is collegiaal bestuur en verkokering daarmee in verband gebracht. Dat deel van het literatuuronderzoek is daarmee ook in de praktijk bevestigd. De keuze voor deze twee personen is weloverwogen gemaakt: zo is, vanwege de provincie waar het onderzoek plaats zou gaan vinden, gekozen voor *Limburgse* burgemeesters. Temeer daar Limburg geen onderdeel uitmaakt van het werkgebied van de Taskforce Ondermijning Brabant-Zeeland, waardoor potentiële belemmeringen om vrijuit te spreken over (de huidige kwaliteit van) een (college van B en W-brede) aanpak van ondermijning worden weggenomen. Daarnaast is rekening gehouden met de diversiteit in inwonersaantallen in de respectievelijke gemeenten van regio Zuidoost-Brabant; zo is de ene burgemeester eerste burger in een gemeente van ongeveer 18.000 inwoners en de ander in een gemeente met rond de 32.000 inwoners. Gelet op het voorgaande is derhalve triangulatie van bronnen toegepast. Verder is bij het opstellen van de vragenlijst en tijdens de interviews een vaste vragenvolgorde toegepast, waarbij bewust ruimte is gelaten om door te kunnen vragen, bijvoorbeeld naar voorbeelden of te vragen aan de respondent om het gegeven antwoord te verduidelijken, zodat ook gemeten wordt wat de onderzoeker wil meten. Tot slot is ervoor gezorgd dat de interviews zijn afgenomen onder dezelfde omstandigheden: een-op-een, ieder aan een kant van de vergadertafel op het kantoor van de wethouder.

Over de externe validiteit, veelal generaliseerbaarheid van het onderzoek genoemd, is ook vooraf nagedacht. Alle respondenten (wethouders in de regio Zuidoost-Brabant) zijn onderdeel van de populatie (wethouders). De regio waaruit de respondenten afkomstig zijn is bewust gekozen.

Welke wethouders uiteindelijk geïnterviewd zijn is in de basis een willekeurige selectie: alle 21 gemeenten in de regio Zuidoost-Brabant hebben een gelijklopend bericht ontvangen (bijlage 2). Echter, heeft de onderzoeker via zijn eigen politieke netwerk wethouders rechtstreeks benaderd om hen te bewegen om deel te nemen aan een interview, waardoor zij wellicht eerder geneigd waren om deel te nemen. Desalniettemin hebben zowel respondenten van landelijk actieve politieke partijen als lokale partijen deelgenomen, heren en dames en jongere en oudere respondenten. Daarmee zijn diverse typen respondenten geïnterviewd, waardoor ook een generaliseerbaar beeld naar de provincie Noord-Brabant als geheel wordt verwacht.

Betrouwbaarheid is de andere pilaar van elk wetenschappelijk onderzoek. Er wordt bijgedragen aan de betrouwbaarheid van het uitgevoerde onderzoek door zowel literatuuronderzoek als veldonderzoek uit te voeren. Ook het gebruik maken van één (en dezelfde) onderzoeker bij het afnemen van elk interview draagt bij aan de betrouwbaarheid: vragen worden letterlijk op dezelfde wijze gesteld en er wordt op dezelfde wijze gefocust bij elk interview.

## 4. Resultaten

Centraal in dit onderzoek staat in hoeverre sprake is van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning. Daartoe zijn in totaal elf wethouders in de regio Zuidoost-Brabant geïnterviewd. Op basis van het theoretisch kader zijn tijdens het interview diverse onderwerpen de revue gepasseerd. Enerzijds verkokering in de interne ambtelijke organisatie, als een mogelijke sta-in-de-weg voor een college van B en W-brede aanpak van ondermijning. Anderzijds collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap, daar deze onderwerpen een stimulans vormen voor een college van B en W-brede aanpak van ondermijning. Als eerste komen de resultaten op het vlak van verkokering aan de orde, daarna volgen respectievelijk de resultaten op het gebied van collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap, waarna ingegaan wordt op de overige resultaten. De in de diverse tabellen opgenomen respondenten zijn gerangschikt in volgtijdelijkheid: gerangschikt in de volgorde van datum waarop de respectievelijke interviews zijn afgenomen. De volgorde van respondenten is niet gelijk aan de in het hoofdstuk methodologie opgenomen, op alfabetische volgorde gerangschikte, lijst van gemeentes. Respondenten 3 en 6 zijn beide wethouder in hetzelfde college van B en W van een bepaalde gemeente in Zuidoost-Brabant (aangeduid in tabellen met \*).

### 4.1. Resultaten verkokering

Zoals volgt uit § 3.3 leiden positieve antwoorden op de diverse items tot een hoge eindscore en betekent een hoge eindscore een weinig verkokerde organisatie. Van de elf respondenten hebben respondenten 1, 3, 4, 5, 6, 8 en 9 een hoge eindscore en daarmee een weinig verkokerde organisatie. Om dat meer inzichtelijk te maken en te onderbouwen volgen enkele citaten die betrekking hebben op de mate van verkokering in de interne ambtelijke organisatie.

Zo overweegt respondent 1:

*“We hebben hier een afdeling veiligheid, die coördineert en die bepalen ook wie wanneer bijgeschakeld wordt.” “[Als elders in de organisatie zaken opvallen dan] is er direct een terugkoppeling naar die afdeling Veiligheid [...]”. Gevraagd naar werkzaamheden verricht door andere afdelingen op het gebied van de ondermijningsaanpak, is de respondent stellig: “Daar ben ik niet van op de hoogte en ik zou het ook niet goed vinden als dat gebeurt, omdat we het gecentraliseerd hebben en op het moment dat andere afdelingen dat ook gaan doen dan krijg je afstemmingsproblematieken en die willen we natuurlijk niet.”*

Daaruit volgt dat de wethouder waakzaam is voor het ontstaan van verkokering en de organisatie ook op verkokeringsbewuste wijze is ingericht.

Respondent 4 roemt het voordeel dat een kleine organisatie met zich meebrengt in de strijd tegen verkokering:

*“Het aanspreekpunt is [...] in een wat kleinere organisatie makkelijk. Die is dus voor iedereen vindbaar.” En: “[Onze] organisatie is niet zó groot, dus in die zin zit al die kennis vaak gewoon in een persoon en die betreffende persoon wordt aangesproken bij trajecten, projecten waar ondermijning onderdeel vanuit maakt. Zij, in ons geval is het een zij, neemt daar gewoon alle beleidsdocumenten in mee. Dat is een beetje het voordeel van een kleine organisatie.”*

Respondent 5 overweegt:

*“Ik heb ook vergunningen in mijn portefeuille zitten. Daar hebben we weer een aparte dienst voor samen met drie andere [specifieke naam] gemeenten. Daar wordt ook naar gekeken daar. Maar dat valt eigenlijk een beetje buiten ons gezichtsveld. Dat geldt ook bij de afdeling VTH, dat zit vooral daar [...]. Dat zien we niet dagelijks, maar als er wat aan de hand is, dan krijgen we wel terugkoppeling.”*

Daarin komt het gevaar van het op afstand plaatsen dan wel centreren van diensten buiten de eigen gemeentelijke organisatie naar voren: het valt buiten het gezichtsveld en als er wordt teruggekoppeld zit er een vertraging op de lijn. Terwijl juist zowel Vergunningen als Veiligheid, Toezicht en Handhaving belangrijke afdelingen zijn op het gebied van de ondermijningsaanpak.

Respondent 6 vertelt:

*“In het zuiden van het land zie je de afgelopen jaren steeds meer aandacht om die ondermijnende criminaliteit te bestrijden. Maar het is niet zo dat in iedere beleidsnota, als we het over iets heel anders hebben, terwijl je wel steeds meer die vermenging van de boven- en onderwereld ziet, dat we daar altijd bij stil staan. Dus ik denk dat dat niet verkeerd is om daar nog meer aandacht voor te hebben.”*

Daaruit volgt dat, ook in een weinig verkokerde organisatie, nog een aantal stappen te zetten zijn en de ondermijningsaanpak continue aandacht behoeft.

Respondent 8 maakt helder:

*“[Van onze beleidsstukken] worden integrale verhalen van gemaakt. Hoe ga je om met ondermijning, als je iets signaleert, waar kan je dan terecht en dan is weer de verdere stap: en hoe ga je dan onderzoeken wat er aan de hand is en wat heb je daarbij nodig.”* Ook overweegt hij: *“als iets is gesignaleerd wordt op een bepaald terrein en ze hebben een bepaalde deskundigheid nodig, dan wordt die ingevlogen. [...] Daar zijn verschillende mogelijkheden in en er zijn ook geen grenzen zeg maar, waarvan we zeggen ‘nee dat kunnen ze zelf oplossen’, nee ze kunnen altijd een beroep doen op deskundigheid.”* En, antwoordend op de vraag of informatie en mankracht in de organisatie dan kan worden opgehaald naar believen, is hij stellig: *“Ja. En daar wordt ook altijd voorrang aan gegeven, er moet altijd geleverd worden.”*

De antwoorden illustreren hoe veerkrachtig een organisatie kan worden ingericht om ad hoc-verzoeken om informatie en FTE ten behoeve van de ondermijningsaanpak op te vangen en hoe het vraagstuk van de ondermijningsaanpak ook doorsijpelt naar te maken beleidsstukken.

Respondent 9 geeft een interessant voorbeeld van hoe ook op een gevoelig thema als de ondermijningsaanpak de verbinding kan worden gelegd binnen en buiten het gemeentehuis: *“We hebben met de ondernemingsvereniging twee keer gesproken over ondermijning. Waar we zelf een verhaal houden, waar de politie een bijdrage doet. Waardoor we daar ook hulp krijgen van die kant. We willen ook ondernemers meegeven van ‘goh he let eens op’.”*

Behalve de respondenten met hoge eindscores zijn er ook respondenten met een lage of redelijke eindscore. Een lage eindscore betekent een veel verkokerde organisatie en een redelijke eindscore wijst op een redelijk verkokerde organisatie. Respondenten 2, 7 en 11 hebben een lage eindscore en respondent 10 een redelijke eindscore.

Zo illustreert respondent 2 de ogenschijnlijk fragmentarische aanpak binnen deze gemeente: *“[...] er is voor zover ik weet, niet specifiek een beleidsstuk ondermijning geschreven. Want het is, we hebben ooit een keer een brief gehad van de regioburgemeester [...] die heeft gezegd, joh jullie moeten er wat aan doen. Toen is er geld opgenomen in de begroting, maar er is niet een beleidsstuk voor geformuleerd”. En: “[...]er is geen overkoepelend beleid”.*

Respondent 11 antwoord op eenzelfde wijze als respondent 7:

*“[...] ik heb daar dus ook niet helemaal zicht op.” En: “[...] dan ga je wel heel diep, op een onderwerp waar ik zelf niet zo heel diep inzit.” En: “[...] dat onttrekt zich aan mijn beeld”.*

Respondent 10 antwoord op een aantal vragen op dezelfde wijze als respondenten 7 en 11 en op andere vragen is respondent 10 volmondig positief. Zo overweegt respondent 10:

*“Er zit wel veel connectie natuurlijk tussen AO [afdeling Algemene Ondersteuning] en VT, vergunning en toezicht. Daar zit denk ik wel de grootste, de meeste samenwerking.” En: “Dan worden er gewoon groepen [van medewerkers uit diverse afdelingen] samengesteld die dan een gezamenlijk punt aanpakken.” En: “Sowieso moet je bij ons altijd als er een stuk gemaakt wordt, ben je altijd verplicht om te kijken of daar integraliteit op te nemen. Dus daar moet je aan de voorkant sowieso al over nagedacht hebben.”*

De resultaten op het vlak van verkokering in de interne ambtelijke organisatie zijn overzichtelijk gebundeld in de volgende tabel.



|          | Score verkokering (items 1 t/m 9) |     |     |     |      |     |             |     |      | Eindscore op items | Deelconclusie                   |
|----------|-----------------------------------|-----|-----|-----|------|-----|-------------|-----|------|--------------------|---------------------------------|
|          | O.                                | Nee | Ja  | Ja  | Ja   | Ja  | Ja          | Ja  | Nee  |                    |                                 |
| Resp. 1  | O.                                | Nee | Ja  | Ja  | Ja   | Ja  | Ja          | Ja  | Nee  | Hoge score         | Weinig verkokerde organisatie   |
| Resp. 2  | Nee                               | Ja  | Ja  | Nee | Nee  | Nee | Nee, ad hoc | Nee | Nee  | Lage score         | Veel verkokerde organisatie     |
| Resp. 3* | Ja                                | Ja  | Ja  | O.  | O.   | O.  | Ja          | Ja  | Ja   | Hoge score         | Weinig verkokerde organisatie   |
| Resp. 4  | Ja                                | Ja  | Ja  | Nee | Ja   | Ja  | Nee, ad hoc | Ja  | Ja   | Hoge score         | Weinig verkokerde organisatie   |
| Resp. 5  | Nee                               | Nee | Ja  | Nee | Ja   | Ja  | Ja          | Ja  | Ja   | Hoge score         | Weinig verkokerde organisatie   |
| Resp. 6* | Ja                                | Ja  | Ja  | Ja  | m.v. | Nee | Nee, ad hoc | Ja  | Vaak | Hoge score         | Weinig verkokerde organisatie   |
| Resp. 7  | O.                                | Nee | Ja  | O.  | Ja   | O.  | O.          | O.  | Nee  | Lage score         | Veel verkokerde organisatie     |
| Resp. 8  | Ja                                | Ja  | Ja  | Ja  | Ja   | Ja  | Ja          | Ja  | Ja   | Hoge score         | Weinig verkokerde organisatie   |
| Resp. 9  | Ja                                | Nee | Ja  | Ja  | Ja   | Ja  | O.          | Ja  | Nee  | Hoge score         | Weinig verkokerde organisatie   |
| Resp. 10 | Ja                                | Ja  | Ja  | O.  | Ja   | Ja  | O.          | O.  | Nee  | Redelijke score    | Redelijk verkokerde organisatie |
| Resp. 11 | O.                                | O.  | Nee | O.  | Nee  | O.  | Ja          | O.  | Nee  | Lage score         | Veel verkokerde organisatie     |

Tabel 1 Resultatentabel verkokering

Bij bovenstaande tabel is het volgende van belang:

- Bij vraag 7 draait het om de afstemming van werkwijzen binnen verschillende afdelingen. Daar waar dat niet geborgd is in de organisatie, maar slechts ad hoc gebeurt, wordt het in deze tabel benoemd als 'Nee, ad hoc'. Daarmee valt het in de 'nee'-categorie;
- 'Vaak' valt in de 'ja'-categorie;
- Voor de betekenis van de scores in de tabel en de berekening van de eindscores zie § 3.3.

Uit de tabel volgt zeven keer een hoge eindscore, een keer een redelijke eindscore en drie keer een lage eindscore. Zeven van de elf gemeenten hebben daarmee een weinig verkokerde organisatie, één gemeente heeft een redelijk verkokerde organisatie en drie gemeenten hebben een veel verkokerde organisatie, hetgeen ook geïllustreerd wordt door de hiervoor aangehaalde citaten. Uit de diverse keren gegeven antwoord 'O.' door respondenten 3, 7, 10 en 11 volgt dat zij met meerdere aspecten van verkokering in hun eigen interne ambtelijke organisatie onbekend zijn. Om de betekenis van deze scores in samenhang nader te duiden dient te worden gekeken naar in hoeverre sprake is van een onderscheid tussen respectievelijk personen of gemeenten die (het verschil in) de behaalde score kunnen verklaren; met andere woorden, of daarin een bepaald patroon zichtbaar is. Daartoe zijn kenmerken van de respondenten in kaart gebracht en met de scores vergeleken. De kenmerken betreffen leeftijd, geslacht, politieke achtergrond en aantal jaren ervaring in de wethoudersfunctie. Uit die vergelijking volgt geen verklaring voor de verschillende scores; op basis van die kenmerken is geen patroon in de scores te ontwaren. Daarnaast zijn de gemeenten nader beschouwd, kenmerken in kaart gebracht en met de scores vergeleken. De kenmerken betreffen type gemeente (stad/dorp en landelijk/verstedelijkt) of inwonersaantal (minder dan 20k, tussen 20k en 40k en meer dan 40k inwoners). Ook uit die vergelijking volgt geen verklaring voor de verschillende scores: patronen ontbreken.

#### 4.2. Resultaten collegiaal bestuur

Zoals volgt uit § 3.3 wordt de eindscore bepaald door de mate van positieve reactie op de diverse vragen. De resultaten op het gebied van collegiaal bestuur zijn overzichtelijk gebundeld in de volgende tabel, waarbij per vraag kort de kern van het antwoord van elke respondent is opgenomen en op basis van die antwoorden een deelconclusie wordt getrokken.

|          | Score collegiaal bestuur (items 1 t/m 4)  |  |  |   | Eind-score op items | Deelconclusie   | Onderdelen gedeelde verantwoordelijkheid   |
|----------|---|--|--|---|---------------------|---|--|
| Resp. 1  | Volledig gedeelde verantwoordelijkheid  | Aanspreken sportvereniging is aan wethouder, vervolging niet; Drugslab, allemaal verantwoordelijk dat er iets gebeurt, hoe en wat aan burgemeester | Nee, volledig akkoord met huidige verdeling  | Bevoegdheden kunnen te ver gaan, gedeelde verantwoordelijkheden nooit   | Hoge score          | Hoge mate collegiaal bestuur aangaande ondermijnings-aanpak | Signalerende verantwoordelijkheid voor wethouder(s), hoe en wat er gebeurt aan burgemeester  |
| Resp. 2  | Geen enkele gedeelde verantwoordelijkheid. Puur bij burgemeester, hij is eindverantwoordelijk   | n.v.t.   | Nee, maakt functioneren onmogelijk   | Ja, wil niet weten waar welke onderzoeken lopen. Alleen uitkomsten delen met effecten op mijn portefeuilles   | Lage score          | lage mate collegiaal bestuur aangaande ondermijnings-aanpak | n.v.t.   |
| Resp. 3* | Echte gezamenlijke verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid wordt genomen a.d.h.v. loco-systeem (1 <sup>e</sup> , 2 <sup>e</sup> etc.) | Bij niet-pluis gevoel meteen neerleggen bij afdeling IV en melden in college   | Nee, volledig akkoord met huidige verdeling. Voelen ons echt 1 team in alles wat we doen | Ja, je moet kritisch blijven. Als college niet té verantwoordelijk voelen want dan kan je voorbarige in casussen conclusies gaan trekken                                  | Hoge score          | Hoge mate collegiaal bestuur aangaande ondermijnings-aanpak | Bespreken wat er aan de hand is, delen met afdeling IV, in het college kritisch zijn op getrokken conclusies en waken voor voorbarige conclusies |
| Resp. 4  | Alle wethouders zijn bewust van ondermijning. In sommige dossiers meer zichtbaar dan in andere dossiers                                     | Geen voorbeelden benoemd, wel aangegeven uit welke onderdelen gedeelde verantwoordelijkheid bestaat  | Nee, momenteel goed geborgd  | Nee, houden elkaar juist scherp. Wel goed om hoofdverantwoordelijkheid bij portefeuillehouder te leggen: daar komen alle signalen samen en heeft ook diverse instrumenten | Hoge score          | Hoge mate collegiaal bestuur aangaande ondermijnings-aanpak | Samen erover hebben, benoemen, op bestuurlijk niveau taakverdeling   |

|          |  |   |  |  |                 |   |  |
|----------|--|---|--|--|-----------------|---|--|
| Resp. 5  | Burgemeester eerstverantwoordelijke, overige leden inclusief gemeentesecretaris hebben gedeelde verantwoordelijkheid | Geen voorbeelden benoemd, wel aangegeven uit welke onderdelen gedeelde verantwoordelijkheid bestaat | Nee, momenteel is het duidelijk. Geen wijzigingen doorvoeren tenzij wetenschappelijke of anderszins nieuwe inzichten zijn ontstaan dat het beter kan   | In theorie wel. Ondernijning rekbaar begrip: te weinig ermee doen is niet goed, bij te veel op letten, wordt probleem alleen maar groter. Maak burgemeester zo verantwoordelijk mogelijk voor want meest neutrale persoon. | Redelijke score | Redelijke mate collegiaal bestuur aangaande ondernijningsaanpak | Elkaar op de hoogte houden, praten over eventuele aanpassingen beleid en geïnformeerd worden door burgemeester   |
| Resp. 6* | Gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid aanwezig  | Zelf een snelgroeiende horecazaak aangekaart bij afdeling IV  | Ja en nee. Enerzijds elkaar scherp houden. Anderzijds vertrouwen in kunnen burgemeester en zijn team   | Ja kan te ver gaan. Ik hoef niet iedere casus te horen van burgemeester. Wethouderschap drukke baan, vooral focus op eigen portefeuilles   | Redelijke score | Redelijke mate collegiaal bestuur aangaande ondernijningsaanpak | Signaleren, elkaar scherp houden, informatie delen en in vertrouwde en veilige omgeving sparren  |
| Resp. 7  | Gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid aanwezig  | Bij controles intensieve veehouderij ook op ondernijning controleren, was mijn eigen idee           | Nee. We hebben collegiaal bestuur, worden op de hoogte gehouden als er wat speelt  | Ik denk het niet. Ik hoef niet alles te weten. Door opleidingen te volgen bij RIEC gaat wereld voor je open. Goed om elkaar op de hoogte te houden, zonder persoonsgegevens  | Redelijke score | Redelijke mate collegiaal bestuur aangaande ondernijningsaanpak | Informatiedeling, spreken over integriteit en ondernijning   |
| Resp. 8  | Is een gezamenlijke verantwoordelijkheid   | Geen voorbeelden benoemd, wel aangegeven uit welke onderdelen gedeelde verantwoordelijkheid bestaat | Nee, coördinatiefunctie ondernijningsaanpak ligt bij burgemeester. Ieder focus op eigen portefeuille, werk genoeg. Burgemeester eerstverantwoordelijke | Nee, zorg wel voor duidelijkheid van eerste verantwoordelijkheid om zaken aan te pakken en door te spelen en bespreken in driehoek   | Redelijke score | Redelijke mate collegiaal bestuur aangaande ondernijningsaanpak | Als je het signaleert, meteen melden in college, elkaar op de hoogte houden, signaal neerleggen bij burgemeester. Twee richtingen: burgemeester naar collegeleden en collegeleden naar overige collegeleden. Sturen, oplossen en uitzoeken van ondernijning echt taak burgemeester |

|          |  |   |  |   |                 |  |  |
|----------|--|---|--|---|-----------------|--|--|
| Resp. 9  | Primaire taak bij burgemeester, collegeleden zijn er wel op aanspreekbaar  | Geen noemenswaardige voorbeelden benoemd, wel aangegeven uit welke onderdelen gedeelde verantwoordelijkheid bestaat | Nee, primaire verantwoordelijkheid ligt bij burgemeester, secundaire verantwoordelijkheid in de zin van signaleren bij wethouders  | Ja, niet alles delen. Kring van betrokkenen zo klein mogelijk en wat moet ik met die informatie. Als je te veel deelt is niemand verantwoordelijk, dan ben je te ver gegaan   | Redelijke score | Redelijke mate collegiaal bestuur aangaande ondermijnings-aanpak | Het doen van meldingen, het bespreken van dat wat opvalt (in college of bilateraal), Inspraak in en vaststellen collegebesluit aangaande veiligheidsbeleid, vooral collegeleden die burgemeester informeren dan andersom |
| Resp. 10 | Gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid aanwezig  | Geen noemenswaardige voorbeelden benoemd, wel aangegeven uit welke onderdelen gedeelde verantwoordelijkheid bestaat | Nee, goed gevoel bij. We hebben vertrouwen in elkaar   | Kan nooit te ver gaan. Ik heb daar zelf ook een bepaalde verantwoordelijkheid voor, zo voel ik dat. Maar burgemeester hoeft niet alles te delen. Mijn gevoel: aan informatie waar ik niets aan heb, wil ik ook niet weten | Hoge score      | Hoge mate collegiaal bestuur aangaande ondermijnings-aanpak      | Aanscherping van beleid, bespreken, op afstand blijven bij acties, na meldingen handelt burgemeester het verder af   |
| Resp. 11 | Geen echt gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid. Hoogstens eenrichtingsverkeer vanuit burgemeester als het mijn portefeuille raakt. Burgemeester erg formeel 'dit is van mij' en deelt weinig | n.v.t.  | Ja, graag meer stappen in zetten. Burgemeester moet de gezamenlijkheid opzoeken. Meer delen, samen optrekken. Andere colleges is het echt met elkaar een gedeelde verantwoordelijkheid | Belangrijkste is heldere rolverdeling.  | Lage score      | Lage mate collegiaal bestuur aangaande ondermijnings-aanpak      | n.v.t.   |

Tabel 2 Resultatentabel collegiaal bestuur

Bij bovenstaande tabel is het volgende van belang:

- Met n.v.t. wordt bedoeld niet van toepassing: indien er géén sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid, dan is vraag 2 (*“Waar blijkt die gedeelde verantwoordelijkheid voor ondermijning uit?”*) niet van toepassing. Hetzelfde geldt voor de onderdelen waaruit de respondent vindt dat gedeelde verantwoordelijkheid bestaat;
- Voor de berekening van de eindscores zie § 3.3.

Uit de tabel volgt dat vier respondenten een hoge eindscore, vijf een redelijke eindscore en twee een lage eindscore hebben behaald. De respondenten hebben diverse werkvormen en rolverdelingen geuit. Een centraal thema is de rol van de wethouder; er is onder respondenten grotendeels overeenstemming dat die rol voornamelijk signalerend van aard is. Hoe die rol precies dient te worden ingevuld, daar lopen de meningen over uiteen:

- Een signalerende verantwoordelijkheid voor wethouders op collegeniveau en de vervolgstappen en wijze van afhandeling zijn aan de burgemeester die hoofdverantwoordelijkheid draagt (geen tweerichtingsverkeer);
- Een signalerende verantwoordelijkheid voor wethouders op collegeniveau en als college samen spreken over aanscherping beleid, waarbij de vervolgstappen en wijze van afhandeling aan de burgemeester is, die niet alle informatie hoeft te delen (soms tweerichtingsverkeer);
- Een signalerende verantwoordelijkheid voor wethouders waarbij door hen rechtstreeks wordt geschakeld met de interne ambtelijke organisatie en op collegeniveau kritisch de vervolgstappen en wijze van afhandeling door de burgemeester worden gevolgd en gewaakt wordt voor voorbarige conclusies (tweerichtingsverkeer).

Het valt op dat de meningen over de wenselijkheid van méér gedeelde verantwoordelijkheid op het gebied van de ondermijningsaanpak zeer divers van aard zijn. Een aantal benadrukt de collegialiteit onderling, anderen wijzen op de formele portefeuilleverdeling tussen wethouders en burgemeester. Een enkeling wil echt meer gedeelde verantwoordelijkheid onderling in het college realiseren. De meest geventileerde opvatting, naar aanleiding van de laatste vraag, is dat gedeelde verantwoordelijkheid zeker te ver kan gaan. Opvallend is dat meerdere respondenten wijzen op de door hen ervaren grote werkdruk waardoor ze ondermijning niet (kunnen) oppakken. Een ander ziet het als de verantwoordelijkheid van de burgemeester vanwege zijn authentieke neutraliteit of vanwege de grote mate van vertrouwen dat diegene heeft in de burgemeester en zijn taakuitoefening.

De onder tabel 1 benoemde persoonskenmerken en kenmerken van gemeenten zijn in kaart gebracht en met de scores vergeleken om de verschillende scores te verklaren, ditmaal voor collegiaal bestuur. Op basis daarvan is geen patroon in de scores te ontwaren. Gelet op de diversiteit aan antwoorden van de respondenten lijkt met name de – per definitie – zeer persoonlijke invulling van het ambt bepalend voor de mate van collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak. Daar komt nog bij dat de vrijblijvendheid voor de ambtsinvulling in dat opzicht groot is: de ondermijningsaanpak staat niet in het functieprofiel en een wethouder wordt er niet op aangesproken.

### 4.3. Resultaten baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap

Zoals volgt uit § 3.3 leiden positieve antwoorden op de diverse items tot een hoge eindscore. Respondenten 1, 2, 7, 9 en 11 ervaren géén baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap en respondenten 3, 4, 5, 6, 8 en 10 hebben wel baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap ontwikkeld aangaande de ondermijningsaanpak. Om dat meer inzichtelijk te maken en te onderbouwen volgen enkele citaten die betrekking hebben op baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap.

Zo overweegt respondent 1 het volgende, hetgeen verklaart zijn redelijke deelscore op route 1 en zijn lage deelscores op route 2 en 3:

*“Je hebt altijd de mogelijkheid van de keuze, je hebt totale invloed, je kan meewerken of niet.”*

En: *“Op het vlak van ondermijning doe ik eigenlijk niet he. Helemaal niets.”* En: *“Ik ben helemaal niet betrokken geweest bij de aanpak van ondermijning vanuit mijn functie als wethouder.”*

Respondent 2 vertelt het volgende waarmee duidelijk wordt in hoeverre de respondent een gevoel heeft dat de ondermijningsaanpak iets van hem is (lees: baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap heeft ontwikkeld):

*“Ik heb geen taken op de ondermijningsaanpak. Niet heel specifiek om daarop te letten ofzo of in te handelen.”* En: *“Ik doe geen werk op het vlak van ondermijning. Nee.”* En: *“Nee, op het gebied van ondermijning zeker niet.”* En: *“[...] ik ben ook niet de verantwoordelijke, heb er ook geen controle over.”*

Respondent 7 heeft vergelijkbare opvattingen: *“Ik zie in mezelf niet echt de ondermijningsaanpak. Heel veel van de ondermijningsaanpak zit voor een groot deel gewoon in het proces ingebakken. Dus daar doe ik eigenlijk ergens verder niks mee. [...] Ik heb niet het idee dat ik daar invloed op heb of dat ik daar iets mee doe.”* En: *“Ik ben niet bewust bezig met de ondermijningsaanpak. Echt de ondermijningsaanpak als organisatie wordt op de een of andere manier door de burgemeester en die mensen geregeld.”*

Respondent 9 verklaart als volgt, hetgeen inzichtelijk maakt de redelijke deelscore op route 1 en de lage deelscore op route 2 en 3:

*“Ik hoop dat als ik inhoudelijk zeg, ik wil daarnaartoe, dat we daar dan ook komen. Dus dat ik daar dan ook invloed op heb.”* En wanneer gevraagd naar de mate van controle over de ondermijningsaanpak: *“Niet. Controle betekent dat ik dat alleen zou bepalen.”* En: *“Als ik ergens signaleer dat er wat is dan vraag ik daarop door. En als dat leidt tot ‘he dit zou ondermijning kunnen zijn’ dan leg ik dat voor bij de burgemeester of bij de ambtenaar, dat kan ook. En ik zeg dan gewoon, doe daar je voordeel mee.”*

Respondent 11 meldt het volgende, hetgeen de lage deelscore op de routes verklaard:

*"[...] voor mijn gevoel doe ik niet zoveel op het gebied van ondermijning." En: "[...] ik [heb] in de praktijk nauwelijks van doen heb met ondermijning." En: "[...] het dossier ondermijning is vooral een burgemeesterstaak, bevoegdheid, verantwoordelijkheid."*

Respondenten 3, 4, 5, 6, 8 en 10 hebben wel baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap ontwikkeld aangaande de ondermijningsaanpak. Dat blijkt ook uit de volgende citaten.

Zo geeft respondent 3 aan:

*"[...] je hebt zeker invloed ja, dat hangt van jezelf af en als je het wil. Je kan er ook voor kiezen om invloed te hebben, ja of nee. Soms zeg je, nou dat is niet mijn pakkie-an. Laat dat maar voor mijn collega, want ik heb genoeg." En: "De invloed van mij geldt vooral inzake dat ik gewoon de zaken aan kan kaarten rechtstreeks waarvan ik denk, daar moeten we iets mee. [...] persoonlijke invloed daarin is vooral hoe adequaat ga je ermee om en hoe snel en in welk tempo." En: "[...] het controleverhaal ligt in de afspraken die je met elkaar maakt. Hoe ermee om te gaan. [...] Dat je met elkaar goed overlegt over wat gaat er gebeuren, wanneer gaat het gebeuren en met wie en hoe."*

Respondent 4 vertelt:

*"Ik denk dat wij hier bestuurlijk gewoon, als portefeuillehouder behoorlijk veel invloed kunnen uitoefenen op bepaalde dossiers, richting kunnen geven et cetera." En: "Dus invloed hier van bestuurders is best groot." En: "Ik kan met de portefeuillehouder ook overleggen, gaan we nu wel of niet ingrijpen, de juiste timing kiezen". En: "[...] daar waar je elkaar raakt, zoek je elkaar op en gebeuren dingen soms wel of niet." En: "[...] ieder beleid [komt] ook op de colleegetafel [...]. Daar kan je dan iets van vinden." En: "[...] in het dagdagelijkse werk ben ik wel goed op mijn qui vive denk ik en zie ik dingen wel gebeuren."*

Respondent 5 overweegt:

*"[...] meestal dat er iets op ondermijningsgebied gebeurt, he want er gebeurt iets, heel veel dingen heb je van tevoren bedacht maar als er iets gebeurt dan is het een reactie. En een reactie is altijd wat passiever dan wat je normaal doet van hoe je het uitdenkt, hoe je dingen bepaalt. Dat is heel actief, 100% kun je daarop sturen. Maar op de actie die er gebeurt, daarop je reactie, dat is passief." En: "[...] de insteek is dat ik er zoveel mogelijk invloed op heb, de insteek is dat ik er zoveel mogelijk op stuur." En: "[...] ook dat is weer een gedeelde verantwoordelijkheid. Wat is je eigen idee en wat is je gezamenlijke idee? En wat is het idee van je collega? Dat is meer een gesprek waar je beide dan gezamenlijk opkomt."*

Respondent 6 is de volgende opvatting toegedaan:

*"Ik vind, ook als collegelid sta je midden in de samenleving, als je het goed doet, ben ik van mening. En dan heb je dus een signalerende rol. En als je dingen opvallen, zoals ik aangaf, die horecazaken dat viel mij op, dan ga ik vragen stellen."*



*En dan niet aan die horecaonderneming, maar hier intern aan de organisatie.” En: “[...] als er iets speelt moet je wel in een veilige en vertrouwde omgeving, in een college, met elkaar kunnen sparren, met elkaar van gedachte kunnen wisselen en ik vind dat de juiste werkvorm. En dat is hier zo.” En: “[De burgemeester] neemt je daar best wel in mee en je kunt daarin ook richting hem in adviseren [aangaande de ondermijningsaanpak].” En: “Controle heb je meer denk ik dan invloed in de besluitvorming, omdat controle achteraf plaatsvindt. Maar goed dan kan je het besluit niet meer veranderen maar dan kan je wel aangeven wat jij wellicht anders had gedaan of wat je verstandiger had gevonden om mee te nemen of niet [...].”*

Respondent 8 vertelt, hetgeen de – als enige respondent – hoge deelscore op zowel route 1 als route 2 verklaart:

*Op de mate van invloed op uit te voeren deeltaken op het gebied van de ondermijningsaanpak is de reactie van de respondent instemmend: “Als het mijn portefeuille betreft heb ik daar denk ik wel een hele grote invloed op. Betreft het de portefeuille van een collega dan heb je daar, in verhouding, veel minder invloed op. Maar ja als het gedeeld wordt dan heb je net zoveel inspraak als de portefeuillehouder zelf die het betreft.” En: “Ja, [over de ondermijningsaanpak] worden we goed over geïnformeerd. Ook met regelmaat, als er nieuwe signalen zijn wordt die ook opgepikt. Er wordt ook uitgelegd hoe zo iets in elkaar zit. Dus wat dat betreft worden we optimaal geïnformeerd om ook te kunnen signaleren.” En: “Als ik het signaleer en ik geef het aan, dan heb ik 100% controle op. Dan wordt er ook gezegd, lever je stukken aan, kijkt wat er gebeurt en waarom denk je dat er zaken spelen die niet in de haak zijn? Vervolgens krijg je dan ook steeds terugkoppeling over het project dat je aangeleverd hebt. Maar ja, wat is controle? In eerste instantie draag je het aan, je adviseert daarin, maar uiteindelijk de beslissing om iets wel of niet te doen die ligt bij de burgemeester. Op het moment om actie te ondernemen of geen actie te ondernemen, dat doe je wel in samenspraak, maar uiteindelijk beslist de burgemeester daarin.” En: “Elke casus is weer anders. En dan brainstorm je ook met elkaar hoe kan je dat het beste aanpakken en uiteindelijk kom je ook tot een conclusie van we gaan die kant uit.” En: “Ja, qua het op niveau houden van je kennis, daar investeer je best veel in.”*

Respondent 10 verklaart:

*“Mijn primaire taak is niet om hier ondermijningsdingen te doen, mijn primaire taak is om dingen te realiseren voor de gemeente waarbij ik controleer of ondermijning daar geen onderdeel vanuit maakt.” En: “[...] de Taskforce is er niet voor niks gekomen. We zien steeds meer dingen, we proberen steeds meer om het zo moeilijk mogelijk te maken om het te kunnen gaan doen. Dus ik zie wel dat het steeds meer komt. En dingen waarvan we in begin dachten dat gebeurt niet, zie je in de praktijk wel dat dat gebeurt. We weten allemaal, we kunnen onze ogen er niet meer voor sluiten. Ik denk dat er steeds meer controle komt.”*

*En: "Ik probeer mezelf in te lezen, probeer naar bijeenkomsten te gaan, hou de Taskforce in de gaten, ik hou onze acties van ons [naam instantie] team in de gaten, ik lees vakbladen, ik probeer op die manier als er bijeenkomsten zijn, we hebben zelf als politieke partij nog eens een avond georganiseerd over ondermijning, dus ja [ik heb een breed begrip van wat de aanpak van ondermijning inhoudt]."*

In § 2.4.3 is ook ingegaan op de risico's van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap. Zo zouden individuen territoriaal gedrag kunnen gaan vertonen, informatie kunnen achterhouden en zou zeer negatief kunnen worden gereageerd op voorgestelde veranderingen. Daar is bij de respondenten niets van gebleken. De resultaten op het gebied van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap op het vlak van de ondermijningsaanpak zijn overzichtelijk gebundeld in de volgende tabel (tabel 3).

| Baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap |                                  |                  |                 |                 |                  |                  |                 |                                  |     |     |     |                 |                                  |     |     |     |     |                | Deelconclusie                        |
|--|----------------------------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|-----------------|----------------------------------|-----|-----|-----|-----------------|----------------------------------|-----|-----|-----|-----|----------------|--------------------------------------|
|  | Score route 1<br>(items 1 t/m 6) |                  |                 |                 |                  |                  | Eind-<br>score  | Score route 2<br>(items 1 t/m 4) |     |     |     | Eind-<br>score  | Score route 3<br>(items 1 t/m 5) |     |     |     |     | Eind-<br>score | Baan-<br>gerelateerd<br>psych. eig.? |
| Resp. 1                                      | Veel invloed                     | Veel invloed     | Geen invloed    | Veel invloed    | Geen invloed     | Geen invloed     | Redelijke score | Nee                              | Nee | Ja  | Nee | Lage score      | Nee                              | Nee | Nee | Nee | Nee | Lage score     | Afwezig                              |
| Resp. 2                                      | Beperkt                          | Veel invloed     | Geen invloed    | Volledig        | Geen invloed     | Geen invloed     | Lage score      | Nee                              | Nee | Nee | Nee | Lage score      | Nee                              | Nee | Nee | Nee | Nee | Lage score     | Afwezig                              |
| Resp. 3*                                     | Veel invloed                     | Invloed          | Invloed         | volledig        | m.v.             | Geen invloed     | Hoge score      | Nee                              | Nee | Ja  | Ja  | Redelijke score | Nee                              | Nee | Nee | Nee | Nee | Lage score     | Aanwezig                             |
| Resp. 4                                      | Veel invloed                     | Volledig invloed | Veel invloed    | Veel invloed    | Veel invloed     | Beperkt          | Hoge score      | Nee                              | Nee | Nee | Ja  | Lage score      | Nee                              | Nee | Ja  | Nee | Ja  | Lage score     | Aanwezig                             |
| Resp. 5                                      | Veel invloed                     | Volledig invloed | Veel invloed    | Veel invloed    | Veel invloed     | O.               | Hoge score      | Ja                               | Nee | Nee | Nee | Lage score      | Nee                              | Ja  | Ja  | Nee | Nee | Lage score     | Aanwezig                             |
| Resp. 6*                                     | Veel invloed                     | Veel invloed     | invloed beperkt | Volledig        | Beperkt          | Beperkt          | Hoge score      | Ja                               | Nee | Nee | ja  | Redelijke score | Ja                               | Nee | Ja  | Nee | Nee | Lage score     | Aanwezig                             |
| Resp. 7                                      | Redelijk invloed                 | Veel invloed     | Geen invloed    | Geen invloed    | Geen invloed     | Beperkt          | Lage score      | Nee                              | Nee | Ja  | Ja  | Redelijke score | Nee                              | Nee | Ja  | Nee | Ja  | Lage score     | Afwezig                              |
| Resp. 8                                      | Redelijk invloed                 | Veel invloed     | Veel invloed    | Veel invloed    | Redelijk invloed | Veel invloed     | Hoge score      | Ja                               | Ja  | Ja  | Ja  | Hoge score      | Nee                              | Nee | Nee | Nee | Nee | Lage score     | Aanwezig                             |
| Resp. 9                                      | Veel invloed                     | Invloed          | Invloed beperkt | Invloed beperkt | Veel invloed     | Geen invloed     | Redelijke score | Nee                              | Nee | Ja  | Nee | Lage score      | Nee                              | Nee | Nee | Nee | Nee | Lage score     | Afwezig                              |
| Resp. 10                                     | Beperkt                          | Beperkt          | Geen invloed    | Invloed beperkt | O.               | redelijk invloed | Lage score      | Ja                               | Nee | Ja  | Ja  | Hoge score      | Nee                              | Nee | Nee | Nee | Nee | Lage score     | Aanwezig                             |
| Resp. 11                                     | Invloed                          | Geen invloed     | Invloed beperkt | Invloed beperkt | Invloed beperkt  | Geen invloed     | Lage score      | Nee                              | Nee | Nee | Ja  | Lage score      | Nee                              | Nee | Nee | Nee | Nee | Lage score     | Afwezig                              |

Tabel 3 Resultatentabel baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap

Bij bovenstaande tabel is het volgende van belang:

- Voor de berekening van de eindscores en de bepaling van de deelconclusie zie § 3.3.

Uit de tabel volgt dat vijf van de elf respondenten géén baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap hebben ontwikkeld aangaande de ondermijningsaanpak. Een kleine meerderheid heeft wel een gevoel dat de ondermijningsaanpak iets van hen is. Dat is ook terug te herleiden naar de scores op de diverse subonderdelen, daar scores die respondenten hoog. Dat komt enerzijds met name door de ervaren autonomie – en daarmee de ervaren invloed – van de wethouderspositie (daardoor hoge deelscore route 1). Anderzijds door de (zelfverkleerde) kennis, inzicht en begrip van de ondermijningsaanpak (daardoor hoge deelscore route 2). De unaniem lage deelscores op route 3 vallen op, er zijn weinig persoonlijke kwaliteiten geïnvesteerd in de ondermijningsaanpak door de diverse respondenten.

De onder tabel 1 benoemde persoonskenmerken en kenmerken van gemeenten zijn in kaart gebracht en met de scores vergeleken om de verschillende scores te verklaren, ditmaal voor baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap. Op basis daarvan is geen patroon in de scores te ontwaren. Gelet op de diversiteit aan antwoorden van de respondenten lijkt met name de persoonsgebonden invulling van het ambt bepalend voor de mate van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap aangaande de ondermijningsaanpak. Dat volgt ook uit de citaten van de respondenten: bepaalde respondenten *kiezen* ervoor om wél een rol te pakken in de ondermijningsaanpak en andere respondenten *kiezen* ervoor om juist géén rol te pakken in de ondermijningsaanpak. Beide keuzes vloeien rechtstreeks voort uit de wijze van invulling van het ambt door elke individuele respondent. Wederom is daarbij van belang dat de vrijblijvendheid voor de ambtsinvulling in dat opzicht groot is: de ondermijningsaanpak is géén onderdeel van het functieprofiel, noch wordt een wethouder erop aangesproken.

#### 4.4. Overige resultaten

Behalve de resultaten op het vlak van verkokering, collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap zijn ook andere relevante resultaten uit de antwoorden van de respondenten naar voren gekomen. Die conclusie kan worden getrokken naar aanleiding van het analyse- en coderingsproces, zoals uiteengezet in § 3.8. Dat heeft geleid tot een tabel, zie bijlage 3 (coderingstabel). Daarbij zijn alleen de transcripties van de interviews gehouden met respondenten 1 tot en met 6 uitgewerkt, de uitkomsten van de overige transcripties zijn daaraan getoetst en inhoudelijk als overeenkomstig beoordeeld.

Aan de hand van de labels voortvloeiend uit de transcripties via het iteratief proces van open, axiaal en selectief coderen, kunnen de relaties tussen de overkoepelende labels worden geduïd. Zo blijkt er enerzijds een onderling versterkende samenhang te zijn tussen ondermijningsbewustzijn, de verantwoordelijkheidsafbakening en de informatiedeling tussen leden van het college van B en W en leidt anderzijds concentratie van taken tot een verhoogde interne en externe coördinatie.

#### 4.4.1. Ondernijningsbewustzijn, verantwoordelijkheidsafbakening en informatiedeling

Ter illustratie van de eerste relatie volgen een aantal citaten van respondenten 4 en 11. Zo geeft respondent 4 aan over ondernijningsbewustzijn: *“Ik denk dat ik redelijk goed geïnformeerd ben over wat er speelt in het kader van ondernijning. En dat zich dat in heel veel gedaantes en ook op veel manieren kan manifesteren.”* En: *“Ik denk wel dat ik mij goed heb laten informeren, dat ik daarvoor opensta, dat ik niet naïef ben van hier is het niet, het is hier ook, ook hier in [naam gemeente] gebeurt het. Ik denk wel dat het serieus een onderdeel is van mijn werkzaamheden en dat ik dat in het achterhoofd ook altijd meeneem, van het niet-pluis-gevoel of hoe je het wil noemen.”*

Aangaande de verantwoordelijkheidsafbakening overweegt respondent 4: *“Ik kan met de portefeuillehouder ook overleggen, gaan we nu wel of niet ingrijpen, de juiste timing kiezen.”* En: *“Ik ben natuurlijk niet de portefeuillehouder zelf die het beleid moet uitvoeren op ondernijning. Dat doet de burgemeester. Maar daar waar je elkaar raakt, zoek je elkaar op en gebeuren dingen soms wel of niet.”*

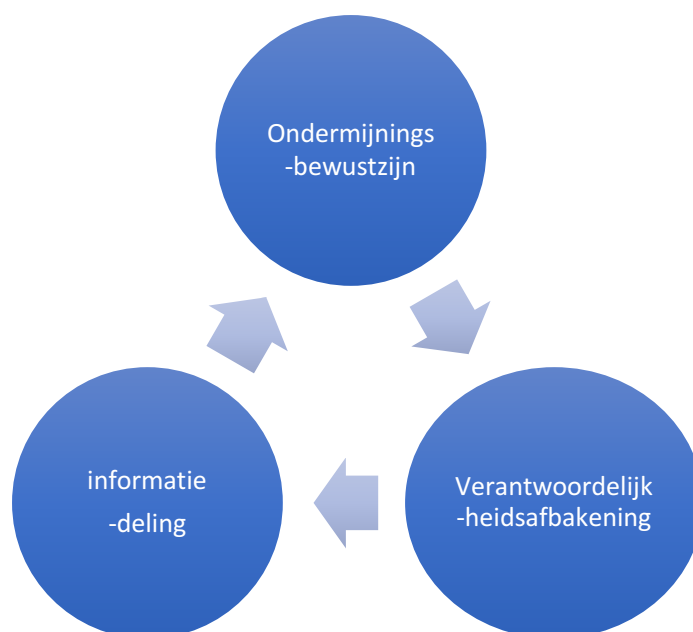
Over informatiedeling vertelt respondent 4: *“We weten van elkaar heel goed waar we mee bezig zijn en we houden er mekaar ook van op de hoogte.”* De gedeelde verantwoordelijkheid gaat volgens respondent 4 niet snel te ver, *“ik denk dat het juist goed is om mekaar daar scherp op te houden”*. Tot slot vindt respondent 4 het belangrijk *“om af te spreken dat je daarbij één portefeuillehouder hebt, waarbij alle signalen samenkomen. Bij ons is dat gewoon de burgemeester. [...] Dus in die zin is het goed om bij alle dossiers en bij colleges stand van zaken met elkaar te delen. Zodat de portefeuillehouder ook al die informatie krijgt [...]”*

Respondent 11 schijnt met het volgende licht op zijn ondernijningsbewustzijn: *“Veel van jouw vragen zijn gericht op de ondernijningsvraag, terwijl ik me dan elke keer zit af te vragen, oké, waar heb ik in mijn werk nu concreet van doen met ondernijning.”* En: *“Terwijl ik in de praktijk nauwelijks van doen heb met ondernijning.”* En: *“het is niet primair mijn aandachtsgebied he.”* En: *“voor mijn gevoel doe ik niet zoveel op het gebied van ondernijning.”*

Respondent 11 overweegt over informatiedeling en verantwoordelijkheidsafbakening: *“Nee. Ik voel dat toch vooral als de verantwoordelijkheid van de burgemeester. Maar dat komt ook omdat [de burgemeester] lang niet alles deelt. Dus [de burgemeester] zit heel strikt op de lijn van dit is mijn bevoegdheid en dan is het ook van mij.”* En: *“vaak is het dan een onderwerp in het college. En dan bespreken we de casus en dan zeg ik of een van mijn collega’s, volgens mij moet ik daarbij betrokken worden. Want het raakt heel erg economie, jeugd of sociaal domein. In welke vorm dan ook. Nou dan maken we daar in het college afspraken over.”* De respondent vervolgt: *“meestal [is het] een-richtingenverkeer. Tenminste, de initiatiefnemer is vaak de burgemeester.”*

Verder wordt door de respondent aangegeven: *“als er een casus voorbijkomt in het college en de burgemeester vraagt expliciet om een collegeoordeel of om een collegeadvies, dan heb je daar invloed op.”* De respondent, op de vraag of in zijn opinie meer gedeelde verantwoordelijkheid in het college gewenst is: *“Ja, want er zijn volgens mij ook gewoon colleges waarin het veel meer gedeeld wordt. Waar het veel meer een gezamenlijke verantwoordelijkheid is. Als een gezamenlijke verantwoordelijkheid gezien wordt. Dus ik zou daar nog wel een paar stapjes in willen zetten.”*

Het voorgaande maakt het volgende duidelijk. Er is een onderling versterkende samenhang aangaande het zijn van ondermijningsbewustzijn, de verantwoordelijkheidsafbakening en de informatiedeling tussen leden van het college van B en W. Hoe meer ondermijningsbewustzijn, hoe meer bij de verantwoordelijkheidsafbakening de nadruk komt te liggen op de rol van de individuele wethouders. Hoe meer de nadruk komt te liggen op de rol van de individuele wethouders, hoe meer informatie tussen de diverse collegeleden over-en-weer wordt gedeeld. Hoe meer informatie over-en-weer wordt gedeeld, hoe meer ondermijningsbewust alle collegeleden worden. Ondermijningsbewustzijn houdt in het bewustzijn dat ook binnen de respectievelijke portefeuilles en in de respectievelijke gemeente, ondermijning plaatsvindt en het daarmee een integraal onderdeel dient te zijn van het werk van ieder collegelid. Verantwoordelijkheidsafbakening draait om de, zeer persoonsgebonden, afbakening van de eigen verantwoordelijkheden en bijbehorende taken aangaande de ondermijningsaanpak door de individuele wethouder ten opzichte van (de eigen verantwoordelijkheden en bijbehorende taken van) de burgemeester. Informatiedeling gaat over het delen van informatie zoals vermoedens van ondermijning, onderzoeken die (gaan) worden uitgevoerd of concrete acties die (gaan) plaatsvinden binnen gemeentegrenzen om ondermijning te ondervangen. Dat ziet er schematisch als volgt uit:



#### 4.4.2. Concentratie van taken

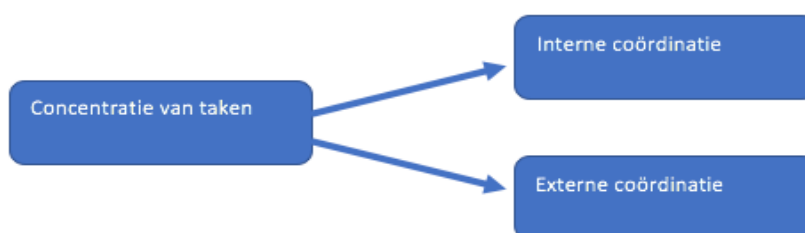
De tweede relatie zoals volgt uit de coderingstabel in bijlage 3, de effecten van concentratie van taken, kan worden geïllustreerd aan de hand van de antwoorden van diverse respondenten, bijvoorbeeld respondenten 1, 5 en 6.

Zo overweegt respondent 1: *“We hebben hier een afdeling veiligheid, die coördineert en die bepalen ook wie wanneer bijgeschakeld wordt. Op het moment dat er een vergunningsaanvraag is waar een ‘luchtje’ aan zit, van hé dat vertrouwen we niet helemaal, dan is er direct een terugkoppeling naar die afdeling Veiligheid, die dan ook weer zijn netwerk heeft waarin bijvoorbeeld een RIEC inzet, maar ook het Openbaar Ministerie en de Belastingdienst. Dan wordt er heel snel geschakeld van we hebben hier een situatie, wat kunnen en moeten we daarmee doen.”*

Respondent 5 geeft aan: *“We hebben een veiligheidscoördinator met een medewerker die daaronder zit. Daar wordt het meestal neergelegd. Mochten er acties komen uit de melding die er is geweest dan is dat degene die de coördinerende rol heeft binnen de organisatie.”* En: *“er zit een samenhang in [onze beleidsdocumenten]. Daar wordt ook door die coördinator bij elkaar gehouden. Daar zit ook de analyse als er een keer iets misgaat. Die kijkt er ook naar als er een aanpassing moet zijn samen met de desbetreffende afdeling hoe het geformuleerd wordt. Dat wordt altijd integraal bekeken.”*

Respondent 6 vertelt: *“de lead zit dan bij integrale veiligheid, daar zitten de deskundigen. Die zijn dagelijks bezig met het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Voor de ene casus zullen ze meer moeten delen met economische zaken en voor de andere casus misschien met de afdeling RO of sport, net wat er speelt. En er zijn natuurlijk andere, externe, partners, politie, justitie, belastingdienst, waarmee we samenwerken.”*

Het voorgaande illustreert dat concentratie van taken, het beleggen van taken op het gebied van de ondermijningsaanpak bij bepaalde centrale personen in de interne ambtelijke organisatie, een positief effect heeft op de mate van interne coördinatie, de afstemming binnen en tussen de interne onderdelen van de interne ambtelijke organisatie (bijvoorbeeld afdeling Veiligheid, Ruimtelijke Ordening, Sport), en op de mate van externe coördinatie, de afstemming tussen de interne ambtelijke organisatie en externe samenwerkingspartners, op het gebied van de ondermijningsaanpak (bijvoorbeeld politie, justitie, belastingdienst, het RIEC). Dat ziet er schematisch als volgt uit:



#### 4.5. Samenvatting van bevindingen

In dit hoofdstuk zijn de resultaten op het gebied van verkokering, collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap uiteengezet. Ook is ingegaan op de overige ontwaarde resultaten: enerzijds de onderling versterkende samenhang tussen ondermijningsbewustzijn, de verantwoordelijkheidsafbakening en de informatiedeling tussen leden van het college van B en W en anderzijds de effecten van concentratie van taken.

Een meerderheid van de respondenten kent een hoge eindscore inhoudende een weinig verkokerde organisatie. De respectievelijke eindscores zijn ook terug te voeren op de citaten aangaande verkokering in de interne ambtelijke organisatie. Enig patroon in de scores lijkt te ontbreken.

Een meerderheid van de colleges waartoe respondenten behoren vormt géén team in de ondermijningsaanpak: slechts vier respondenten hebben een hoge eindscore voor wat betreft collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak. Enig patroon in de scores is afwezig. Gelet op de diversiteit aan antwoorden van de respondenten lijkt met name de – per definitie – persoonsgebonden invulling van het ambt bepalend voor de mate van collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak. De vrijblijvendheid bij de ambtsinvulling versterkt dat: de ondermijningsaanpak is géén onderdeel van het functieprofiel, noch wordt een wethouder erop aangesproken.

Een meerderheid van respondenten heeft baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap ontwikkeld aangaande de ondermijningsaanpak. De aangehaalde citaten verzorgen meer context en vormen een illustratie van de respectievelijke eindscores. Wederom lijken patronen niet aanwezig en vormt de persoonsgebonden invulling van het ambt een bepalend gegeven voor de mate van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap aangaande de ondermijningsaanpak. Ook hier wordt dat gegeven versterkt door de vrijblijvendheid van de ambtsinvulling: de ondermijningsaanpak is géén onderdeel van het functieprofiel én een wethouder wordt niet op de ondermijningsaanpak aangesproken.

De gevonden onderling versterkende samenhang aangaande ondermijningsbewustzijn, verantwoordelijkheidsafbakening en informatiedeling tussen leden van het college van B en W, is een bijproduct voorkomend uit het consequent doorlopen proces van analyse en coderen. Hetzelfde geldt voor de gesignaleerde positieve effecten van concentratie van taken, te weten interne en externe afstemming. De aangehaalde citaten ondersteunen deze twee overige resultaten.

Tot slot dient te worden geanalyseerd in hoeverre de diverse deelresultaten met elkaar samenhangen. Een vergelijk tussen de eindscores per respondent op respectievelijk verkokering, collegiaal bestuur en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap resulteert niet in een samenhang.



Ter illustratie, een hoge eindscore op collegiaal bestuur leidt daarmee niet tot een aanwezigheid van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap of vice versa. Ook tussen de overige resultaten bestaat geen samenhang: het eerste resultaat ziet op de leden van het college van B en W en het tweede resultaat, concentratie van taken, stelt de interne ambtelijke organisatie centraal. De citaten van enerzijds respondenten 4 en 11 en anderzijds 1, 5 en 6 illustreren het ontbreken van enige samenhang aangaande de twee opgespoorde resultaten.

Baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap is te onderscheiden van de samenhang tussen ondermijningsbewustzijn, verantwoordelijkheidsafbakening en informatiedeling. Baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap houdt in een gevoel, op een bepaald moment in de tijd, dat de ondermijningsaanpak iets van jou is – een gevoel dat zich onafhankelijk van enig ander manifesteert. Bij ondermijningsbewustzijn gaat het om een vastberadenheid, een soort antenne, om actief ondermijning op te sporen en steeds bedacht te zijn over mogelijke ondermijning binnen de taken en portefeuilles. Verantwoordelijkheidsafbakening draait om afbakening in verhouding tot de burgemeester. Ook informatiedeling is een concrete activiteit; het benodigt een handelen. Gezegd kan worden dat baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap het voorportaal is om als individu te komen tot de drieslag ondermijningsbewustzijn, verantwoordelijkheidsafbakening en informatiedeling.

Concentratie van taken, het beleggen van taken op het gebied van de ondermijningsaanpak bij bepaalde *centrale* personen in de interne ambtelijke organisatie, is positief voor het tegengaan van verkokering (een tekortschietende afstemming tussen te onderscheiden delen) omdat het de integrale samenwerking en afstemming binnen de interne ambtelijke organisatie bevordert.

## 5. Conclusie

In het onderzoek heeft de ondermijningsaanpak door het lokaal openbaar bestuur centraal gestaan. De ondermijningsaanpak wordt (vooralsnog) met name benaderd als veiligheidsprobleem waardoor de burgemeester, in zijn verantwoordelijkheid voor de openbare orde en veiligheid binnen zijn gemeente, de ondermijningsaanpak binnen het lokaal openbaar bestuur op zich neemt. Dit onderzoek maakt bewust gebruik van een andere invalshoek. Ondermijning vormt een brede aantasting van onze samenleving en dat vereist een brede aanpak. Dat ook wethouders zich buigen over ondermijning is noodzakelijk omdat de aanpak van ondermijning een collectieve verantwoordelijkheid is (of moet worden) van het lokaal openbaar bestuur, met voor eenieder een eigen deelverantwoordelijkheid. De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

### **In hoeverre is sprake van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning?**

De onderzoeksvraag is gesplitst in diverse deelvragen:

1. Wat wordt verstaan onder ondermijning?
2. In hoeverre is sprake van verkokering in de interne ambtelijke organisatie?
3. In welke mate is sprake van collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak?
4. Hoezeer is bij wethouders sprake van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap aangaande de ondermijningsaanpak?
5. Welke aanbevelingen kunnen bijdragen aan het realiseren van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning?

Deze deelvragen worden hieronder achtereenvolgens beantwoord.

Ondermijning is een breed begrip, dat veelvuldig is gedefinieerd. In dit onderzoek is na een extensief literatuuronderzoek aangesloten bij de definitie ontwikkeld door Faber (2013, p. 21), die uitgaat van ondermijning als gevolg: *“aantasting van de robuustheid van legale samenlevingssystemen waardoor hun beoogde werking of continuïteit onder wisselende omstandigheden niet kan worden gegarandeerd, als gevolg van onregelmatig of onrechtmatig gebruik van kennis, toegang, positie, of vertrouwen, mede tot uitdrukking [sic!] komend in alternatieve of parallelle illegale samenlevingssystemen.”* Deze definitie stelt namelijk de maatschappelijke gevolgen centraal, hetgeen past bij het idee van ondermijning als breed maatschappelijk probleem.

Verkokering wordt het beste aangeduid als een tekortschietende afstemming tussen te onderscheiden delen. Uit de antwoorden van de respondenten opgenomen in het resultatenhoofdstuk is gebleken dat zeven van de elf respondenten een hoge eindscore en daarmee een weinig verkokerde organisatie hebben.

Drie respondenten hebben een lage eindscore en derhalve een veel verkokerde organisatie en één respondent heeft een redelijke eindscore en dientengevolge een redelijk verkokerde organisatie. Geanalyseerd is in hoeverre er een patroon te ontdekken is in de eindscores van respondenten aangaande verkokering in de interne ambtelijke organisatie. Zowel wanneer gekeken wordt naar kenmerken van de respondenten als naar die van de gemeenten is geen patroon te ontdekken: niet aangaande leeftijd, geslacht, politieke achtergrond en aantal jaren ervaring in de wethoudersfunctie, noch naar type gemeente (stad/dorp en landelijk/verstedelijkt) of inwonersaantal (minder dan 20k, tussen 20k en 40k en meer dan 40k inwoners).

Zowel in de literatuur als volgens de (Gemeente)wet is collegiaal bestuur binnen het college van B en W de norm. Collegiaal bestuur wordt in dit onderzoek gedefinieerd als een college van B en W waarin tussen de leden geen hiërarchie bestaat, de leden gelijkwaardig zijn en de stem van wethouders van gelijk gewicht is. In de praktijk is gebleken dat collegiaal bestuur verre van absoluut is en de mate ervan afhangt van de persoonlijke ambtsinvulling door elk lid van het college van B en W. Uit het resultatenhoofdstuk volgt dat vier respondenten een hoge eindscore hebben en daarmee een hoge mate van collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak ervaren. Vijf respondenten hebben een redelijke eindscore en ervaren derhalve een dito mate van collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak. Twee respondenten hebben een lage eindscore en ervaren een lage mate van collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak. Gelet op het voorgaande is in de meeste gevallen de ondermijningsaanpak volgens de respondenten géén breed gedragen collegetaak. Ook wat betreft deze eindscores is, met de voorgaande kenmerken van respondenten en gemeenten, geanalyseerd in hoeverre er een patroon te ontdekken valt; dat is niet het geval. De verscheidenheid aan antwoorden wijzen erop dat met name de – per definitie – zeer persoonlijke invulling van het ambt bepalend is voor de mate van collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak.

Onder psychologisch eigenaarschap wordt verstaan een gevoel dat iets van jou is. Bij baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap focust het psychologisch eigenaarschap zich op een specifieke taak of onderdeel van de baan: in casu de ondermijningsaanpak. Vijf van de elf respondenten ervaren géén baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap en zes respondenten hebben wel baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap ontwikkeld aangaande de ondermijningsaanpak. Daarmee heeft een kleine meerderheid een gevoel dat de ondermijningsaanpak iets van hen is. Eveneens is voor deze scores van respondenten op eenzelfde wijze als hiervoor naar een patroon gezocht – zonder succes. Gelet op de diversiteit van antwoorden lijkt met name de persoonsgebonden invulling van het ambt bepalend voor de mate van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap aangaande de ondermijningsaanpak.

Daarnaast volgt uit de resultaten dat er enerzijds een onderling versterkende samenhang is tussen ondermijningsbewustzijn, de verantwoordelijkheidsafbakening en de informatiedeling tussen leden van het college van B en W en anderzijds concentratie van taken in de interne ambtelijke organisatie leidt tot een verhoogde interne en externe coördinatie.

Terugkerend naar de onderzoeksvraag, die luidt:

### **In hoeverre is sprake van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning?**

Een college van B en W-brede aanpak van ondermijning kan op twee manieren worden bereikt: enerzijds door als collectief (lees: college) meer verantwoordelijkheid met elkaar te delen en anderzijds door als individu(el lid) de ondermijningsaanpak als iets van jou te zien. Collegiaal bestuur aangaande de ondermijningsaanpak en baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap wat betreft de ondermijningsaanpak zijn derhalve min of meer twee zijdes van dezelfde medaille. Zoals volgt uit een vergelijk tussen tabel 2 en 3 hoeft collegiaal bestuur niet samen te gaan met baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap, maar het kan wel.

De ondermijningsaanpak is in de meeste gevallen géén breed gedragen collegezaak; de meerderheid van de colleges vormt geen team in de ondermijningsaanpak. Een kleine meerderheid van de respondenten voelt dat de ondermijningsaanpak iets van hen is (baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap). Aangaande verkokering als belemmering voor een college van B en W-brede aanpak van ondermijning zijn een aantal gemeenten al goed op weg, in de ervaring van de respondenten: een meerderheid heeft een weinig verkokerde organisatie.

Van de gemeenten met een college van B en W-brede aanpak van ondermijning is daarbinnen nog een onderscheid te maken in de wijze van invulling, zo blijkt uit de antwoorden van de respondenten. Wat betreft de invulling van het delen van meer gedeelde verantwoordelijkheid als college staan respondenten diverse gradaties voor:

- Een signalerende verantwoordelijkheid voor wethouders op collegeniveau en de vervolgstappen en wijze van afhandeling zijn aan de burgemeester die hoofdverantwoordelijkheid draagt (geen tweerichtingsverkeer);
- Een signalerende verantwoordelijkheid voor wethouders op collegeniveau en als college samen spreken over aanscherping beleid, waarbij de vervolgstappen en wijze van afhandeling aan de burgemeester is, die niet alle informatie hoeft te delen (soms tweerichtingsverkeer);
- Een signalerende verantwoordelijkheid voor wethouders waarbij door hen rechtstreeks wordt geschakeld met de interne ambtelijke organisatie en op collegeniveau kritisch de vervolgstappen en wijze van afhandeling door de burgemeester worden gevolgd en gewaakt wordt voor voorbarige conclusies (tweeërictingsverkeer).

De wijze van invulling van het baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap is een stuk diverser. Aan de basis van het al dan niet ontwikkelen van baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap aangaande de ondermijningsaanpak staat altijd de persoonlijke invulling: bepaalde respondenten *kiezen* ervoor om wél een rol te pakken in de ondermijningsaanpak en andere respondenten *kiezen* ervoor om juist géén rol te pakken in de ondermijningsaanpak. Zo ook bij het al dan niet realiseren van een college van B en W-brede ondermijningsaanpak: het hangt met name af van de persoonlijke invulling van het ambt. In hoeverre iemand voor zichzelf een rol ziet in de aanpak van ondermijning is een vraag die afhankelijk is van de individuele keuze hoe het ambt wordt ingevuld. Die ruimte tot persoonsgebonden invulling van het ambt wordt in dit specifieke geval van de ondermijningsaanpak nog vergroot doordat het toeleggen daarop niet in het functieprofiel van een wethouder staat, er iemand anders binnen het college al formeel voor verantwoordelijk is en een wethouder er niet op wordt aangesproken. Met andere woorden, de vrijblijvendheid is groot. Een wethouder moet al intrinsiek bereid en gemotiveerd zijn om zich (mede) toe te leggen op de ondermijningsaanpak en zijn eigen deelverantwoordelijkheid te nemen binnen het lokaal openbaar bestuur.

Dat brengt mij terug bij de quote van Tops en Tromp (2019, p. 4): *“[Ondermijning] heeft veelal onderhuids een ontwrichtende werking op de stad, financieel en sociaal. Dit roept pregnante vragen op, niet alleen over wie de baas is in de stad, maar ook over wat voor stad en wat voor samenleving men wil zijn.”*

Dat vormt de kern van het gevaar van ondermijning: de brede, ontwrichtende aantasting van onze samenleving. Ondermijning raakt ons allemaal. Die brede aantasting van onze samenleving verplicht ons om te komen tot een brede aanpak. Die aantasting werpt daarnaast een fundamentele vraag op die elke wethouder voor zichzelf moet beantwoorden: wat is het behouden van onze identiteit als samenleving ons waard? Ondermijning mag niet verworden tot het nieuwe normaal. Daarvoor staan we allemaal aan de lat.

## 6. Discussie

Het voorgaande onderzoek in ogeschouw nemende, zijn er een aantal zaken die bespreking behoeven. In dit hoofdstuk vindt een theoretische, methodologische en maatschappelijke reflectie plaats op het uitgevoerde onderzoek.

### 6.1. Theoretische discussie

In deze paragraaf staat een kritische beschouwing van het literatuuronderzoek centraal. Er is veel theorie onderzocht, zo volgt ook uit de uitgebreide literatuurlijst. Niet elke theorie is bruikbaar geweest voor het onderzoek. De diverse voorstellen om met verkokering om te gaan waren niet allemaal even nuttig, noch de uiteenzetting van de menselijke behoeftes die leiden tot psychologisch eigenaarschap. Het meest bruikbaar waren de ondermijningsdefinitie van Faber, de kritische noot van Meershoek op de lokaal bestuurlijke aanpak, de verkokeringsdefinitie van Schillemans, de bijdrage van Gouverneur, de enquête uit 2011 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de routes naar en definitie van psychologisch eigenaarschap. Het theoretisch kader als geheel heeft voldoende houvast geboden om het onderzoek uit te voeren.

Het definiëren van kernbegrippen verliep goed. Een uitdaging was het, gegrond in de theorie, meetbaar maken van verkokering en collegiaal bestuur. Er is veel geschreven over verkokering, maar weinig over hoe dat concept meetbaar te maken. Daarom is ervoor gekozen om het tegenovergestelde van verkokering, integrale samenwerking, te onderzoeken – dat bleek een eenvoudiger opgave. Hetzelfde geldt voor collegiaal bestuur – een veel gebezigd concept maar minder vaak gemeten. De enquête uit 2011 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft uitkomst geboden.

Meer literatuur over het meten van collegiaal bestuur is gewenst. Graag had ik een meetinstrument gevonden wat op meer gestructureerde wijze collegiaal bestuur afpelde en vervolgens per onderdeel het zou meten (zoals bijvoorbeeld bij psychologisch eigenaarschap). Om toch die gestructureerde wijze te benaderen zijn er enkele vervolgvragen gericht op ondermijning bijgevoegd. Op de overige onderwerpen heeft voldoende literatuuronderzoek plaatsgevonden, wat ook genoeg relevante literatuur heeft opgeleverd om de kernbegrippen te definiëren en de mogelijkheid te bieden om de deelvragen te beantwoorden.

### 6.2. Methodologische discussie

Onderwerp van deze paragraaf betreft een kritische beschouwing van het functioneren van het gebruikte instrumentarium. Voor het literatuuronderzoek is gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode in samenhang met systematisch zoeken en om de respondenten te spreken is er veldonderzoek gedaan, waarbij de data zijn verzameld via interviews.

Een alternatief voor de sneeuwbalmethode en systematisch zoeken is citatiezoeken, daarmee wordt op basis van een artikel vooruitgegaan naar nieuwere artikelen, door middel van analyseren in welke artikelen het oorspronkelijke artikel is geciteerd. Daar is niet voor gekozen omdat dat te beperkte resultaten oplevert, daar er bij de diverse onderwerpen geen kernartikelen zijn die vaak worden geciteerd. Verder geldt dat via deze methode alleen *nieuwere* artikelen worden gevonden. Eventueel had dit wel gekund bij psychologisch eigenaarschap, daar Pierce et al., 2002 als kernartikel kan hebben te gelden.

Alternatieven voor interviews, binnen het domein veldonderzoek, zijn observaties of enquêtes. Daar is vanaf gezien omdat het doel van het onderhavige onderzoek, te weten inzicht verschaffen in de mate waarin wethouders vanuit hun portefeuillevaantwoordelijkheid een rol pakken in de ondermijningsaanpak, daar niet mee bereikt wordt. Interviews geven de ruimte voor wethouders om zich meer openstellen om de antwoorden te geven die ze wensen te geven. Ondermijning en de ondermijningsaanpak is nu eenmaal een sensitief en vertrouwelijk thema. Bij enquêtes is weinig ruimte om door te vragen en om voorbeelden te laten geven door de respondent; er is te weinig ruimte voor eigen inbreng van de respondent. Bij observaties kunnen er geen vragen worden gesteld aan de personen die je observeert in hun natuurlijke setting.

Gelet op het voorgaande zijn voor dit onderzoek de juiste dataverzamelmethode gebruikt. Bij het gebruik van die dataverzamelmethode waren er nauwelijks problemen. Twee keer zat bij een interview niet alleen de wethouder, maar ook een materie-deskundige ambtenaar. Die is vriendelijk verzocht om respondent en onderzoeker alleen te laten om het interview te houden. Alle interviews zijn een-op-een gehouden. Niemand had bezwaren tegen het opnemen of het getranscribeerd worden van enig interview, zolang de tekst niet te herleiden viel naar de respondent. Daar is uiteraard gehoor aan gegeven.

De onderzoeksdoelgroep, wethouders in de regio Zuidoost-Brabant, is bereikt op drie manieren: via het netwerk van de Taskforce Ondermijning Brabant-Zeeland, het politiek-bestuurlijke netwerk van de onderzoeker en, in de niet bereikte gevallen, het sturen van een e-mail naar respectievelijk wethouders dan wel het bestuurssecretariaat waarin om medewerking werd verzocht (bijlage 2). De drie manieren zijn complementair aan elkaar. Met name de respons via het netwerk van de Taskforce viel tegen: dat heeft slechts geleid tot 1 interview. In de reacties was een driedeling merkbaar: een aantal waren zeer enthousiast om deel te nemen, anderen kozen er bewust voor om niet mee te doen en nog een deel reageerde niet op het eerste verzoek (waarna een herhaalverzoek is verstuurd). Vooraf is het risico op onvoldoende medewerking als verwaarloosbaar bestempeld. In de praktijk zijn er in enkele gevallen meerdere contactmomenten noodzakelijk geweest om tot een definitieve afspraak te komen. Gelet op de voorgaande brede aanpak om de onderzoeksdoelgroep te bereiken hebben (wethouders van) alle 21 gemeenten evenveel kans gehad om deel te nemen aan een interview.

Het uiteindelijke aantal respondenten is relatief klein. Desondanks heeft dat een verwaarloosbaar effect op de bevindingen, want er zijn diverse typen respondenten geïnterviewd: wethouders van landelijk actieve politieke partijen en van lokale partijen, zowel heren als dames en zowel jongere als oudere personen hebben deelgenomen aan de interviews. Uit de gegeven antwoorden blijkt dat elke wethouder zich comfortabel genoeg voelde om zeer openhartig antwoord te geven op de gestelde vragen. Van sociaal wenselijke antwoorden is niet gebleken.

Vooraf is nagedacht over de betrouwbaarheid van het onderzoek. Zo zijn er verschillende onderzoeksmethoden gebruikt: enerzijds literatuuronderzoek door middel van de sneeuwbal methode en systematisch zoeken en anderzijds interviews afnemen. Ook is er bewust voor gekozen om één en dezelfde interviewer te gebruiken bij het afnemen van de interviews. Dat zorgt voor consistentie in de vraagstelling, in de mate van doorvragen en in de onderlinge omgang ten tijde van het interview. De betrouwbaarheid had nog meer verhoogd kunnen worden door in de bijlage de transcripties van de gehouden interviews op te nemen. Daar is evenwel niet voor gekozen vanwege de vereiste vertrouwelijkheid – gezien het onderwerp – en het gegeven dat dat in algemene zin niet gebruikelijk is om te doen. Een andere methode om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten zou het zogeheten peerreview kunnen zijn. In dat geval worden de resultaten van het onderzoek door iemand anders gecontroleerd. Daar is niet voor gekozen vanwege tijdtechnische redenen. Tot slot had de betrouwbaarheid kunnen worden vergroot door een grotere steekproefomvang. Groter dan het huidige aantal respondenten is, omwille van beperkte tijdsomvang, niet realiseerbaar gebleken.

### 6.3. Maatschappelijke discussie

In deze paragraaf wordt op de onderzoeksuitkomsten gereflecteerd. De uitkomsten vloeien voort uit een juist gebruik van theorie en onderzoeksmethodologie. Een meerderheid kent een weinig verkokerde organisatie. Mijn verwachtingen waren dat een meerderheid juist een verkokerde organisatie kende, vanwege de vele verschillende afdelingen die afstemming bemoeilijken. Dat is niet het geval gebleken en dat is goed nieuws.

De ondermijningsaanpak is in de meeste gevallen géén breed gedragen collegezaak. Slechts vier van de elf respondenten scoren hoog op collegiaal bestuur (gedeelde verantwoordelijkheid) aangaande de ondermijningsaanpak. Vooraf had ik gedacht dat deze mate van collegiaal bestuur nog lager zou liggen, vanwege de centrale rol die een burgemeester zich in de regel heeft toegeëigend op het vlak van al dat gerelateerd is aan veiligheid en openbare orde. Dat blijkt de persoonlijke invulling van het wethoudersambt een belangrijke rol speelt in het al dan niet realiseren van een college van B en W-brede ondermijningsaanpak is ontvondend. Dat bemoeilijkt het maken van beleid om te komen tot een college van B en W-brede aanpak van ondermijning.



Het blijkt veel meer te gaan om mindset. Dat vind ik verassend. Dat toont meteen de afhankelijkheid van individuen aan van het kunnen realiseren van een college van B en W-brede ondermijningsaanpak.

Dat een kleine meerderheid een gevoel dat de ondermijningsaanpak iets van hen is, vind ik uitzonderlijk en past niet bij de verwachtingen die ik voorafgaand aan het uitvoeren van het onderzoek had. Daarmee zijn deze wethouders goed op weg.

Een cruciale vraag is de volgende: hoe kan het ideaal van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning worden bereikt? De twee overige resultaten, bestaande uit enerzijds een onderling versterkende samenhang tussen ondermijningsbewustzijn, de verantwoordelijkheidsafbakening en de informatiedeling tussen leden van het college van B en W en anderzijds dat concentratie van taken leidt tot een verhoogde interne en externe coördinatie, bieden uitkomst. Het proces van ondermijningsbewustzijn, verantwoordelijkheidsafbakening en informatiedeling kan worden ingezet om een wethouder zichzelf te laten realiseren dat de ondermijningsaanpak een collectieve verantwoordelijkheid is voor het lokaal openbaar bestuur, met voor eenieder een eigen deelverantwoordelijkheid. Het tweede resultaat, concentratie van taken, kan de sta-in-de-weg genaamd verkokering neutraliseren, waardoor het ideaal van een college van B en W-brede aanpak van ondermijning nog dichterbij komt. Juist deze bijvangst biedt een concreet handelingsperspectief om op meer plaatsen een college van B en W-brede aanpak van ondermijning te realiseren, door het samenwerkingsproces binnen zowel het college van B en W als in de interne ambtelijke organisatie vorm te geven op de wijze zoals hierboven benoemd. Daar kunnen ook centrale partners als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Taskforce Ondermijning Brabant-Zeeland aan bijdragen.

Vervolgonderzoek is noodzakelijk. Een suggestie kan zijn het in kaart brengen van de oorzaken van de persoonlijke invulling van het wethoudersambt. De resultaten bieden handvatten om te komen tot enkele aanbevelingen. Die komen in het volgende hoofdstuk aan bod.

## 7. Aanbevelingen

De conclusie leidt tot een aantal aanbevelingen. De aanbevelingen zijn praktisch van aard, direct implementeerbaar door en gericht aan colleges van B en W:

1. Ontwikkel één helder begrip van (de) ondermijning(saanpak), dat maakt de reikwijdte van de problematiek inzichtelijk en maakt collegeleden duidelijk waarop ze dienen te letten. Aanbevolen wordt de definitie van Faber (2013): ondermijning als gevolg. Deze concrete definitie stelt namelijk de maatschappelijke gevolgen centraal, hetgeen past bij het idee van ondermijning als breed maatschappelijk probleem;
2. Maak als college gezamenlijk een keuze in de gewenste gradatie van de invulling van meer gedeelde verantwoordelijkheid als college. Aanbevolen wordt het realiseren van tweerichtingsverkeer binnen het college. Doordring individuele wethouders (middels trainingen) ervan dat zij een eigen deelverantwoordelijkheid hebben, de ondermijningsaanpak een teamaanpak vereist en neem het op in hun functieprofiel. Als college van B en W fungeert men met elkaar als oren en ogen voor ondermijning binnen de gemeentegrenzen;
3. Stimuleer het ondermijningsbewustzijn, de verantwoordelijkheidsafbakening en de informatiedeling tussen leden van het college van B en W door (de) ondermijning(saanpak) zichtbaar te maken door kennissessies te organiseren en casussen te delen;
4. Concentreer de uitvoering van de ondermijningsaanpak bij bepaalde centrale personen in de interne ambtelijke organisatie, hetgeen een positieve invloed heeft op de mate van interne en externe coördinatie.

## Literatuurlijst

Aardema, H., Korsten, A., Riezebos, K., & van Dam, M. (2011). *De vallende wethouder*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Avey, J. B., Avolio, B. J., Crossley, C. D., & Luthans, F. (2009). Psychological ownership: Theoretical extensions, measurement, and relation to work outcomes. *Journal of Organizational Behavior*, 30, 173–191.

Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Amsterdam: Boom Lemma Uitgevers.

Boogers, M., Schaap, L., van den Munckhof, E.D., & Karsten, N. (2008). Decentralisatie als opgave. Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid, 1993-2008. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Brown, G., Pierce, J., & Crossley, C. (2014). Toward an understanding of the development of ownership feelings. *Journal of Organisational Behaviour*, 35(3), 318–338. doi:10.1002/job.1869.

Bruinsma, M., Ceulen, R., & Spapens, T. (2018). Ondernijning door criminele ‘weldoeners’. Inventariserend onderzoek. Den Haag: Politie & Wetenschap.

Bullock, R.B. (2015). The development of job-based psychological ownership. Geraadpleegd van [https://digitalcommons.spu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1004&context=iop\\_etd](https://digitalcommons.spu.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1004&context=iop_etd)

Carroll, J.S. (2004). ‘Redundancy as a design-principle and an operating principle’, *Risk Analysis* vol 24, nr 4, p. 955-957.

Cocieru, O.C., Lyle, M.C.B., Hindman, L.C., & McDonald, M.A. (2019). The ‘Dark Side’ of Psychological Ownership during Times of Change, *Journal of Change Management*, DOI: 10.1080/14697017.2019.1584121

Dawkins, S., Tien, A., Newman, A., & Martin, A.J. (2015). Psychological ownership: A review and research agenda. *Journal of Organizational Behavior*. doi: 10.1002/job.2057.

Dingemanse, K. (2018, 26 februari). Wat is fieldresearch of veldonderzoek nu precies? Geraadpleegd van <https://www.scribbr.nl/onderzoeksmethoden/fieldresearch-veldonderzoek/>

Dittmar, H. (1992). *The social psychology of material possessions: To have is to be*. New York: St. Martin Press.

Dölle, A.H.M., & Elzinga, D.J. (1999). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Durkheim, E. (1957). *Professional ethics and civil morals*. Vertaald door C. London: Routledge & Kegan Paul, Ltd.

Ellis, L. (1985). On the rudiments of possessions and property. *Social Science Information*, 24 (1), 113-143.

Etzioni, A. (1991). The socio-economics of property. In F. W. Rudmin (Ed.), *To have possessions: A handbook on ownership and property*. *Journal of Social Behavior and Personality*, 6, 465–468.

Faber, W. (2013). Ondemijning als activiteit en als gevolg. Een poging tot duiding van een lastig te definiëren fenomeen. *Finecscience*. Geraadpleegd van [www.finec.eu/PDF/Ondermijning-als-activiteit-en-als-gevolg-Wynsen-Faber.pdf](http://www.finec.eu/PDF/Ondermijning-als-activiteit-en-als-gevolg-Wynsen-Faber.pdf)

Furby, L. (1978). Possessions: Toward a theory of their meaning and function throughout the life cycle. In P. B. Baltes (Ed.), *Life Span Development and Behavior* (1, p. 297-336). New York: Academic Press.

Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd: Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Gouverneur, M. (2011). *De invloed van verschillende factoren op integrale samenwerking binnen Nederlandse gemeenten*. Utrecht: Movisie.

Hagendoorn, T. (2001). Van integraal naar geïntegreerd beleid. In *Vitale Stad*, p. 4-7.

James, W. (1890). *The principles of psychology*. New York: Holt.

De Kok, A., Carabain, W., & Lont, T. (2009). *Een goed begin is het halve werk. Nieuwe wethouders op weg. Alphen aan den Rijn: Kluwer*.

Kolthoff E., & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), pp. 76-90.

Korsten, A.F.A., & Schoenmaker, M. (2008). *Sterke colleges. De kracht van colleges van burgemeester en wethouders in 37 adviezen*. Den Haag: Overheidsmanagement.

Lam, J., Van der Wal, R., & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom criminologie.

Levine, L. E. (1983). Mine: Self-definition in 2 year-old boys. *Developmental Psychology*, 19(4), 544-549.

LIEC (2015). *Samen gebundeld. Impressies van een integrale aanpak van ondermijning*. Den Haag: LIEC.

Mayhew, M.G., Ashkanasy, N.M., Bramble, T., & Gardner, J. (2007). A Study of the Antecedents and Consequences of Psychological Ownership in Organizational Settings. *The Journal of Social Psychology*, 147 (5), 477-500.

McCracken, G. (1986). Culture and consumption: A theoretical account of the structure and movement of the cultural meaning of consumer goods. *Journal of Consumer Research*, 13, 71-84.

Meershoek, G. (2018). Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid bij de georganiseerde misdaadbestrijding. *Het tijdschrift voor de politie*. Jaargang 80, nr. 1, p. 6-10.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). Resultaten enquête Bestuurders onder druk. Geraadpleegd van <https://www.wethoudersvereniging.nl/actueel/nieuws/een-derde-van-de-wethouders-is-voorbereid-door-de-politieke-partij-op-het>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). Staat van het bestuur 2018. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256047/staat-van-het-bestuur-2018.pdf>

Olckers, C. (2013). Psychological ownership: Development of an instrument. *SA Journal of Industrial Psychology/SA Tydskrif vir Bedryfsielkunde*, 39(2), Art.#1105, 13 pages. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.4102/sajip.v39i2.1105>

Olckers, C., & van Zyl, L. (2017). Measuring psychological ownership: A critical review. In C. Olckers, L. van Zyl, & L. van der Vaart (Eds.), *Theoretical Orientations and Practical Applications of Psychological Ownership* (pp. 61-78). Cham: Springer. DOI: 10.1007/978-3-319-70247-6\_4

Omroep Brabant. (2018, 15 april). Verdacht veel kappers en autoverhuurders, gemeenten willen criminele ondernemers dwarsbomen. *Omroep Brabant*. Geraadpleegd van <https://www.omroepbrabant.nl/nieuws/240871/Verdacht-veel-kappers-en-autoverhuurders-gemeenten-willen-criminele-ondernemers-dwarsbomen>

Peng, H., & Pierce, J.L. (2015). Job- and organization-based psychological ownership: relationship and outcomes. *Journal of Managerial Psychology*, Vol. 30 Issue: 2, pp. 151-168. <https://doi.org/10.1108/JMP-07-2012-0201>

Pierce, J.L., & Jussila, I. (2011). Psychological ownership and the organizational context: Theory, research evidence, and application (C. L. Cooper, Ed.). Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

Pierce, J.L., Kostova, T., & Dirks, K. T. (2001). Toward a theory of psychological ownership in organizations. *Academy of Management Review*, 26 (2), 298–310.

Pierce, J.L., Kostova, T., & Dirks, K. T. (2002). The state of psychological ownership: Integrating and extending a century of research. *Review of General Psychology*, 7, 84–107.

Politie. (z.d.). Ondernijning. Geraadpleegd van <https://www.politie.nl/themas/ondernijning.html>

Politie Amsterdam-Amstelland (2009). *Over ondernijning. Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen*. Amsterdam: Politie Amsterdam-Amstelland.

Pröpper, I.M.A.M., (2000). 'Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken', Bestuurskunde, jaargang 9, nummer 3.

Raad van Korpschefs (2011). *Strategie aanpak criminaliteit. 2011-2015*. Den Haag: Raad van Korpschefs.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2008). *De ontkokering voorbij*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Schillemans, T. (2008). *Regelruimte. Over de logica van verkokering en alternatieven voor ontkokering*. Amsterdam: Uitgeverij SWP.

Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (red.). (2000). *Dualisme en lokale democratie: rapport van de Staatscommissie Dualisme en lokale democratie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Van der Steen, M., Schram, J., Chin-A-Fat, N., & Scherpenisse, J. (2016). *Ondernijning ondernijnd. Hoe het rijk meer ruimte kan maken voor een (boven)lokale aanpak van georganiseerde ondernijnende criminaliteit*, Den Haag: NSOB.

Stein, J.G. (2002). 'Bad Translation or Double Standard? Productivity and Accountability Across the Private, Public and Voluntary Sectors', *The Review of Economic Performance and Social Progress*, 2002, pp.: 259-275.

Tops, P. (2001) Ruimte voor de quarterback. In *Vitale Stad*, 4-7, p. 13-15.

Tops, P., & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Het tijdschrift voor de politie*. Jaargang 78, nr. 7, p. 12-15.

Tops, P.W., & Torre, E.J. van der (2015). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Tops, P., & Tromp, J. (2019). *De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgelateerde criminaliteit*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.

Van Dyne, L., & Pierce, J.L. (2004). Psychological ownership and feelings of possession: Three field studies predicting employee attitudes and organizational citizenship behaviors. *Journal of Organizational Behavior*, 25, 439–459. <http://dx.doi.org/10.1002/job.249>

De Vries, H., & Henssen, M. (2018). Podium voor goed Politiewerk. *Het tijdschrift voor de politie*. Jaargang 80, nr. 5, p. 6-10.

Vuijk, R. (2018). Vechtcolleges. Wat zijn vechtcolleges, hoe herken je vechtcolleges en welke variatie treedt er op? Geraadpleegd van [https://www.researchgate.net/profile/Ronald\\_Vuijk/publication/328368947\\_Vechtcolleges\\_Wat\\_zijn\\_vechtcolleges\\_hoe\\_herken\\_je\\_vechtcolleges\\_en\\_welke\\_variatie\\_treedt\\_er\\_op/links/5bca5e8a92851cae21b43420/Vechtcolleges-Wat-zijn-vechtcolleges-hoe-herken-je-vechtcolleges-en-welke-variantie-treedt-er-op.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Ronald_Vuijk/publication/328368947_Vechtcolleges_Wat_zijn_vechtcolleges_hoe_herken_je_vechtcolleges_en_welke_variatie_treedt_er_op/links/5bca5e8a92851cae21b43420/Vechtcolleges-Wat-zijn-vechtcolleges-hoe-herken-je-vechtcolleges-en-welke-variantie-treedt-er-op.pdf)

Weil, S. (1952). *The need for roots: Prelude to a declaration of duties towards mankind*. London: Routledge and Kegan Paul Ltd.

Zaal, L. (z.d.). [teambuilding colleges van B&W]. Geraadpleegd van [http://www.titalont.nl/images/publicaties/Nieuwe\\_wethouders.pdf](http://www.titalont.nl/images/publicaties/Nieuwe_wethouders.pdf)

## Bijlagen

### Bijlage 1: Vragenlijst

Interviewvragen gevalideerd aan de hand van literatuuronderzoek

#### **Verkokering (vraag steeds naar voorbeelden)**

1. Wordt in deze gemeente de aanwezige informatie over de aanpak van ondermijning gedeeld over meerdere afdelingen?
2. Wordt in deze gemeente de aanwezige deskundigheid aangaande de aanpak van ondermijning gedeeld over meerdere afdelingen?
3. Treden in deze gemeente verschillende afdelingen gecoördineerd op aangaande de ondermijningsaanpak wanneer dit mogelijk is?
4. Worden in deze gemeente medewerkers van verschillende afdelingen ingezet om overkoepelende taken op het gebied van de aanpak van ondermijning gezamenlijk uit te voeren?
5. Kennen de beleidsstukken in deze gemeente gerelateerd aan de aanpak van ondermijning van verschillende afdelingen samenhang?
6. Wordt tijdens het opstellen van een beleidsstuk rekening gehouden met beleidsdocumenten over de aanpak van ondermijning van andere afdelingen?
7. Zijn de werkwijzen binnen verschillende afdelingen van de gemeente gericht op de aanpak van ondermijning op elkaar afgestemd?
8. Vindt er regelmatig contact plaats tussen afdelingen over de uit te voeren werkzaamheden aangaande de aanpak van ondermijning?
9. Bent u op de hoogte van de werkzaamheden die andere afdelingen verrichten op het gebied van de aanpak van ondermijning?

#### **Collegiaal bestuur**

1. In hoeverre is er een gedeelde verantwoordelijkheid voor ondermijning binnen uw college?
2. Waar blijkt die gedeelde verantwoordelijkheid voor ondermijning uit?
3. Zou u meer gedeelde verantwoordelijkheid wensen op het vlak van ondermijning binnen uw college?



4. Kan de gedeelde verantwoordelijkheid op het vlak van ondermijning ook te ver gaan in uw opinie?

### **Baan-gerelateerd psychologisch eigenaarschap**

1. In welke mate heb je invloed op de zaken die jou in jouw werk beïnvloeden?
  2. In welke mate heb je invloed op de (deel-)taken die je op het gebied van de aanpak van ondermijning doet?
  3. In welke mate heb je een invloed op ondermijningsaanpak-gerelateerde beslissingen die een impact hebben op jou?
  4. In welke mate bepaal je je eigen werk-deadlines?
  5. In welke mate bepaal je de snelheid en planning van het werk wat je doet op het vlak van de aanpak van ondermijning?
  6. In zijn algemeenheid, in welke mate heb je controle over de aanpak van ondermijning?
- 

Tot slot leg ik graag enkele stellingen aan u voor:

1. Ik ben erg vertrouwd met datgene wat er gebeurt binnen de aanpak van ondermijning.
  2. Ik heb uitgebreide kennis van de aanpak van ondermijning.
  3. Ik heb uitgebreid inzicht in het werk dat van mij gevraagd wordt op het gebied van ondermijning.
  4. Ik heb een breed begrip van wat de aanpak van ondermijning inhoudt.
- 

1. Ik heb veel van mezelf geïnvesteerd in de aanpak van ondermijning.
2. Ik heb veel van mijn eigen ideeën in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd.
3. Ik heb diverse talenten van mij in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd/ingezet.
4. Ik heb een deel van mijn leven in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd.
5. In zijn algemeenheid heb ik veel in de aanpak van ondermijning geïnvesteerd.

## Bijlage 2: Uitnodiging deelname onderzoek

E-mail verstuurd naar de betreffende wethouder(s)/het bestuurssecretariaat

Onderwerp: Taskforce Ondernijning: rol wethouders ondernijningsaanpak

Geachte wethouder [naam],

Naast mijn fractievoorzitterschap van de VVD-raadsfractie in Nederweert, doe ik onderzoek bij de Taskforce Ondernijning Brabant Zeeland in Tilburg. Daar ben ik bezig met een onderzoek naar de rol van wethouders bij ondernijning. Ondernijning is een complex thema en ik ben benieuwd naar hoe wethouders het thema ondernijning beleven en in hoeverre ze het thema ondernijning terugzien in hun portefeuilles. Staat u of een van uw collega-wethouders in [naam gemeente] open voor een gesprek daarover?

Ik verneem de reactie graag.

Met vriendelijke groet,

Jorik Franssen

mr. J.W. (Jorik) Franssen  
Fractievoorzitter VVD Nederweert

### Bijlage 3: Coderingstabel

|                | Open coderen  | Axiaal coderen   | Selectief coderen  |
|----------------|---|--|--|
| Transcriptie 1 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interne coördinatie/afstemming</li> <li>- Flexibele schil</li> <li>- Externe coördinatie/afstemming</li> <li>- Specialisatie/concentratie van taken</li> <li>- Waakzaam voor ontstaan verkokering</li> <li>- Trekt grens bij signaleren</li> <li>- Keuzevrijheid/autonomie</li> <li>- Houdt afstand vanwege integriteit</li> <li>- Legitieme functie-uitoefening door anderen, geen bemoeienis mee</li> <li>- Ziet signaleren niet als werk op gebied van ondermijningsaanpak</li> <li>- Ervaring/kennis door relevante achtergrond</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interne coördinatie</li> <li>- Externe coördinatie</li> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Verkokeringsbewust</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> <li>- Autonomie</li> <li>- Werkverleden</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Interne coördinatie</li> <li>- Externe coördinatie</li> <li>- Ondermijningsbewust</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> <li>- Informatiedeling</li> </ul> |
| Transcriptie 2 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Informatiedeling</li> <li>- Interne coördinatie</li> <li>- Externe coördinatie/afstemming</li> <li>- Past handelen/gedrag pas aan na duidelijkheid</li> <li>- Afwachtend/passief</li> <li>- Ad hoc/incidenteel</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Informatiedeling</li> <li>- Interne coördinatie</li> <li>- Externe coördinatie</li> <li>- Passief</li> <li>- Ad hoc</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> </ul>           |  |
| Transcriptie 3 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kennisdeling/bewustwording</li> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Interne coördinatie</li> <li>- Informatiedeling</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> <li>- Autonomie</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ondermijningsbewust</li> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Interne coördinatie</li> <li>- Informatiedeling</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> </ul>  |  |
| Transcriptie 4 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Ad hoc</li> <li>- Interne coördinatie</li> <li>- Interne samenwerking</li> <li>- Ondermijningsbewust</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Interne coördinatie</li> <li>- Informatiedeling</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> </ul>   |  |

|                |  |   |  |
|----------------|--|---|--|
|                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informatiedeling</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ondernijingsbewust</li> </ul>  |  |
| Transcriptie 5 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Praktijkervaring ontbreekt</li> <li>- Interne coördinatie/afstemming</li> <li>- Externe coördinatie/afstemming</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> <li>- Informatiedeling</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Praktijkervaring ontbreekt</li> <li>- Interne coördinatie</li> <li>- Externe coördinatie</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> <li>- Informatiedeling</li> </ul> |  |
| Transcriptie 6 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Interne coördinatie/afstemming</li> <li>- Externe coördinatie/afstemming</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> <li>- Interne samenwerking</li> <li>- Informatiedeling</li> <li>- Werkdruk</li> <li>- Samenwerken</li> <li>- Loslaten in vertrouwen</li> <li>- Informatie zenden</li> <li>- Zichtbaar zijn in samenleving</li> <li>- Zelfstudie</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Concentratie van taken</li> <li>- Interne coördinatie</li> <li>- Externe coördinatie</li> <li>- Verantwoordelijkheidsafbakening</li> <li>- Informatiedeling</li> <li>- Loslaten in vertrouwen</li> </ul>     |  |