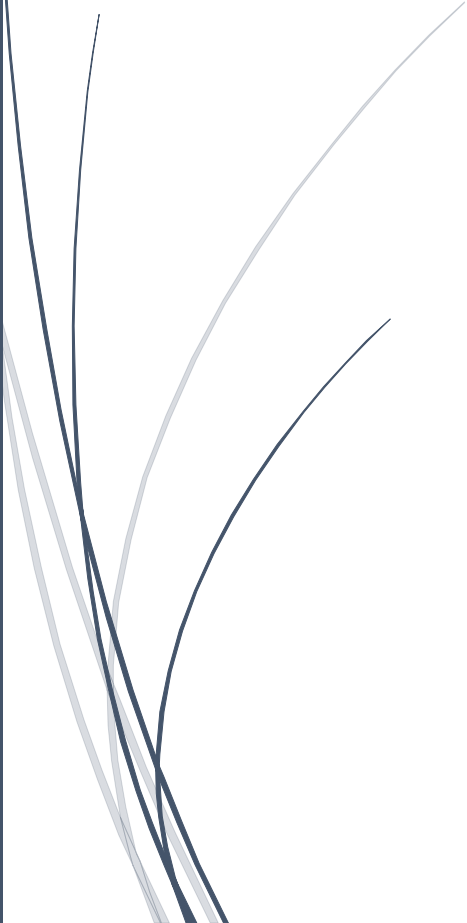


A dark blue vertical bar runs down the left side of the page. A blue arrow points to the right from this bar, containing the date.

3-8-2021

Wendbaar weerbaar zijn

Masterartikel over weerbaarheid
tegen ondermijning door middel
van een wendbare
organisatiestructuur

Several thin, curved lines in dark blue and light grey originate from the bottom left and sweep upwards and to the right.

Vince Verbaal

S1046643

RADBOD UNIVERSITEIT NIJMEGEN

FACULTEIT DER MANAGEMENTWETENSCHAPPEN

OPLEIDING BESTUURSKUNDE

MASTER ARTIKEL

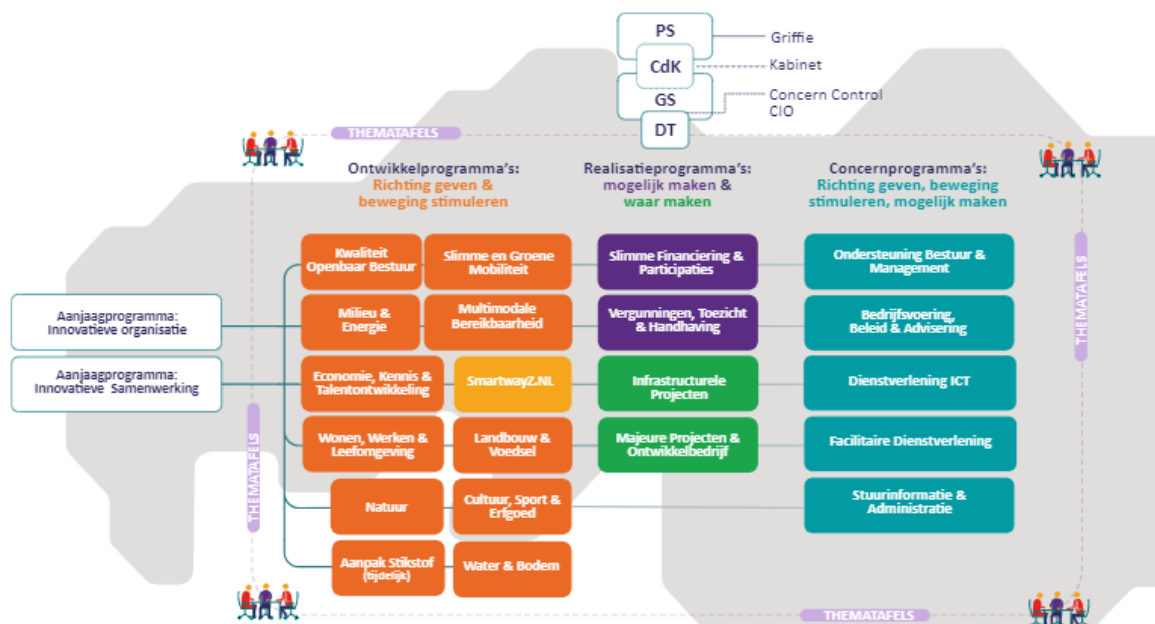
Abstract

Dit onderzoek biedt overheidsorganisaties zoals gemeenten, provincies en ministeries manieren om zich weerbaar te maken tegen ondermijning. Ondermijning is een snelgroeiende vorm van criminaliteit waarbij criminelen legale instanties gebruiken voor het verkrijgen van vergunningen, subsidies etc. om illegale praktijken uit te voeren. Hiervoor worden ambtenaren en bestuurders op allerlei manieren onder druk gezet, tot aan bedreiging en mishandeling toe. Overheden krijgen hier maar moeilijk grip op, zo ook de provincie Noord-Brabant. Ook zij vraagt zich af hoe het als overheidsorganisatie weerbaar kan zijn tegen ondermijning. Omdat de provincie momenteel in een transitie zit naar een wendbare organisatiestructuur probeert dit onderzoek te achterhalen hoe die wendbare organisatiestructuur die weerbaarheid kan verklaren. Het creëren van bewustwording, het delen van risico's, de lerende organisatie en een nieuwe leiderschapsrol zijn onderdelen van die wendbare organisatiestructuur en gebruikt om die weerbaarheid te verklaren. Dit is onderzocht door middel van de process-tracing-methode welke zoekt naar noodzakelijke en voldoende voorwaarden voor de weerbare overheidsorganisatie. Dit heeft als resultaat opgeleverd dat het bewustzijn van ambtenaren over het risico van ondermijning en het intern en extern met elkaar delen van ondermijningsrisico's een direct verband hebben met de weerbare overheidsorganisatie en dus een voldoende voorwaarde zijn voor de weerbare overheidsorganisatie. Ook een nieuwe invulling van de leiderschapsrol waarin de ambtelijk en bestuurlijk leider van de organisatie betekenis geven aan het ondermijningsrisico en partijen bij elkaar brengen voor de aanpak van ondermijning verklaart een deel van de weerbaarheid, maar dat verband is zwakker. Daarom is de nieuwe leiderschapsrol een noodzakelijke voorwaarde voor de weerbaarheid van een overheidsorganisatie. Voor de lerende organisatie is onvoldoende bewijs gevonden dat het de weerbaarheid van een overheidsorganisatie tegen ondermijning verklaart, omdat in de onderzochte casussen niet aan alle randvoorwaarden van een lerende organisatie is voldaan.

1. Inleiding

Het NRC meldt 9 juli 2021 dat een aantal Brabantse burgemeesters werken aan een manifest om de aanpak van ondermijning meer op de agenda te krijgen (Driessen & Meeus, 2021). Een evaluatierapport naar de aanpak van ondermijning bevestigt het beeld dat de aanpak van ondermijning naar de achtergrond is verdwenen, maar benadrukt dat deze vorm van criminaliteit nog steeds voor grote problemen zorgt (Nelen et al., 2021). Ondermijning is een vorm van georganiseerde criminaliteit waarbij criminelen legale instanties proberen te onderdrukken om zo vergunningen, subsidies etc. te bemachtigen waarmee ze criminele praktijken kunnen faciliteren (Lam et al., 2018). Zoals bijvoorbeeld het verkrijgen van een vergunning voor een horecazaak, waarmee de crimineel vervolgens geld kan witwassen. Die verwevenheid tussen boven- en onderwereld ontwricht onze samenleving en heeft invloed op alle lagen in onze maatschappij (Fijnaut et al., 2019).

Het is een risico waarvan overheidsinstanties al jarenlang weten dat het aanwezig is, maar waar nog onvoldoende op wordt gehandeld (Tops & Schilders, 2016). Ook de provincie Noord-Brabant erkent het risico van ondermijning gezien haar volgende ambitie: “Het faciliteren, aanjagen en stimuleren van de bestuurlijke en maatschappelijke weerbaarheid in de strijd tegen ondermijning om de impact hiervan op de samenleving te verkleinen en de veiligheid van de Brabantse leefomgeving te vergroten” (Provincie Noord-Brabant, 2020, p. 4). Dit past bij de ambitie van de provincie om weerbaar te zijn tegen de nadelige gevolgen van risico's. Kansen en risicomanagement moet daarom een expliciete rol krijgen in de organisatie (De Munnik & Niënhaus - Van Beek, 2019). Daarmee blijft het algemeen en publiek belang (veiligheid, volksgezondheid) beschermd. Tevens is het belangrijk dat de continuïteit van de publieke dienstverlening gewaarborgd blijft (Visser, 2008). Om dit te realiseren zijn Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant in 2017 al begonnen met het wendbaarder inrichten van de organisatie. Die wendbare structuur moet ervoor zorgen dat de provincie in staat is om adaptief te reageren op maatschappelijke veranderingen. De hiërarchische harkstructuur is verdwenen en heeft plaatsgemaakt voor een dynamische structuur waarin alle verschillende programma's met elkaar in contact staan. Met deze organisatiestructuur probeert de provincie voorbereid te zijn op bestaande en toekomstige risico's (Provincie Noord-Brabant, 2021; Pröpper et al., 2012).



Afbeelding 1: Organogram Provincie Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2021, p.8)

Gezien deze ambitie van de provincie is het interessant om te onderzoeken hoe die wendbare organisatiestructuur kan bijdragen in de aanpak van het ondermijningsrisico. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan ook: *Hoe kan de transitie naar een wendbare organisatiestructuur de weerbaarheid van een overheidsorganisatie tegen de risico's van ondermijning verklaren?* Gezien de urgentie van het ondermijningsprobleem is het verkrijgen van manieren om weerbaar te kunnen zijn tegen deze criminaliteit van maatschappelijk belang (Fijnaut et al., 2019). Overheidsorganisaties kunnen met de inzichten uit dit onderzoek aan de slag om de eigen organisatie weerbaarder te maken tegen ondermijning. Daarnaast is de hoofdvraag wetenschappelijk relevant omdat het eerst een duidelijk onderscheid maakt tussen wendbaarheid en weerbaarheid welke in de bestaande literatuur ontbreekt (Van der Steen, 2019; Nijssen et al., 2018; Steijger et al., 2011; Nijssen & Paauwe, 2012). Met dit onderscheid biedt dit onderzoek de kans aan vervolgonderzoek om deze concepten breder toe te passen en verdere kennis te vergaren. Tevens is de hoofdvraag wetenschappelijk relevant aangezien in de literatuur letterlijk wordt gevraagd naar oplossingsrichtingen hoe overheidsinstanties weerbaar kunnen zijn tegen ondermijning (Kolthoff & Khonraad, 2016). Dit onderzoek gebruikt uit verschillende onderzoeken in de wetenschappelijke literatuur factoren van de wendbare organisatiestructuur om die weerbaarheid te verklaren. Wanneer dit het geval blijkt, kunnen deze factoren in vervolgonderzoek ook losgelaten worden op de weerbaarheid tegen andere risico's. Hiermee versterkt het de huidige wetenschappelijke literatuur én biedt het mogelijkheden voor vervolgstudie.

Voor de wendbare organisatiestructuur is de theorie van De Bruijne et al. (2010) gebruikt welke kijkt naar de capaciteit van een organisatie om snel in te kunnen spelen op veranderende, onvoorspelbare omstandigheden. Voor de weerbare overheidsorganisatie is de theorie van Walker et al. (2004) gebruikt welke gaat over de capaciteit van een organisatie om schokken uit de omgeving op te vangen zodat risico's zich niet in crises kunnen ontaarden. Dit artikel onderzoekt hoe die wendbaarheid de weerbaarheid kan verklaren. Hiervoor is de process-tracing-methode gebruikt, deze methode zoekt naar processen die de causale relatie tussen specifieke variabelen verklaren. Continu wordt gezocht naar de oorzaak-gevolg-relatie door middel van noodzakelijke en voldoende voorwaarden (Bennet, 2010). Bovenstaande redenen maken het onderzoek zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant.

De eerstvolgende paragraaf gaat in op de literatuur met betrekking tot dit onderwerp en presenteert de hypothesen die dit onderzoek gebruikt. Daarna volgt een methodologische paragraaf dat ingaat op de wijze van dataverzameling en dataanalyse. Vervolgens worden de resultaten gepresenteerd en de hypothesen getest. Afsluitend is er een concluderende paragraaf die de resultaten interpreteert, het onderzoek reflecteert en een uiteindelijke conclusie velt.

2. Theoretisch Kader

2.1. Begrippen

2.1.1. Ondermijning & Weerbaarheid

In de inleiding werd duidelijk dat in dit onderzoek 'de weerbaarheid tegen ondermijning' de afhankelijke (Y) variabele is die het wil verklaren. Het is daarom belangrijk ondermijning en weerbaarheid te definiëren alvorens ze samen te gebruiken als één variabele. Ondermijning is een vorm van georganiseerde criminaliteit waarin de focus voornamelijk op overheidsinstanties ligt. Tops en Schilders (2016, p. 12) definiëren ondermijning als "crimineel handelen dat de potentie heeft om sluipenderwijs een zodanige sociale en economische invloed te ontwikkelen, dat het de fundamenten van de rechtsstaat kan ondermijnen en daarmee ook de veiligheid en integriteit van de samenleving". Het liquideren van advocaten en misdadaverslaggevers is hier een bekend en actueel voorbeeld van. Overheidsorganisaties hebben veel moeite om zich te weren tegen deze vorm van criminaliteit. Vaak blijkt zelfs dat overheidsinstanties de ondermijning juist 'faciliteren', bijvoorbeeld door het verlenen van vergunningen of subsidies (Kolthoff & Khonraad, 2016). Overheidsorganisaties hebben onvoldoende capaciteit, tijd en geld evenals een gebrek aan ervaring, deskundigheid en specialisme om hiermee om te gaan. Met name gemeenten klagen over een te sterke bureaucratie en een onvoldoende doordachte beleidsstrategie op het gebied van de weerbare overheidsorganisatie. Medewerkers weten niet goed wat ze moeten doen en vinden het dan ook moeilijk om juist om te gaan met hun informatie- en vertrouwenspositie (Ezinga et al., 2019).

Weerbaarheid gaat over het absorberen van (onvoorspelbare) schokken uit de omgeving waardoor risico's zich niet ontaarden in crises. Omdat verstoringen niet zijn te voorkomen is het belangrijk dat verstoringen snel genoeg worden opgevangen zodat de organisatie tijd heeft om op deze veranderingen te anticiperen. Dit heeft als gevolg dat het haar hoofdactiviteit kan blijven uitvoeren (Walker et al., 2004). Om weerbaar te zijn is een fundamentele aanpak nodig, dit betekent dat je niet alleen het gras moet maaien, maar het probleem bij de wortels moet pakken. Zeker op het gebied van ondermijning aangezien investeringen en maatregelen daartegen steeds uitgebreider worden (Scherpenisse et al., 2020). Zo benadrukt Noordanus (2016) dat de verschillende betrokken organisaties moeten worden overtuigd van het gemeenschappelijke doel en dat er concrete acties moeten worden opgesteld. Tevens moet het overheidsbestuur in contact staan met de burgers, zodat het weet wat er in de samenleving speelt (Meershoek, 2018). Tops en Schilders (2016, p. 15) beschrijven het als volgt: "Naast het aanpakken en terugdringen van criminelen en hun handlangers is een actieve rol en betrokkenheid van maatschappelijke actoren cruciaal". Daarmee bedoelen zij het mobiliseren van sociale krachten onder leiding van het (lokaal/provinciaal) bestuur. Door integrale samenwerking raken overheidsorganisaties beter in staat om op te treden tegen ondermijning (Noordanus, 2016).

2.1.2. Wendbaarheid

Die weerbaarheid tegen ondermijning wil dit onderzoek verklaren door middel van de wendbare organisatiestructuur, de onafhankelijke (X) variabele. Wendbaarheid gaat over de mate waarin een organisatie in staat is om een nieuw onderscheidend vermogen eigen te maken. In andere woorden: de organisatie kan snel inspelen op veranderende, onvoorspelbare omstandigheden. Hierop moet het proactief organiseren om de dynamiek uit die onvoorspelbaarheid aan te kunnen. Het is niet mogelijk om deze complexe problemen tegen te houden, een organisatie kan er beter wendbaar omheen bewegen. Daarvoor is het belangrijk om bij de eerste impact snel te reageren. Dat vereist dat een

organisatie snel kan leren en snel veranderingen kan toepassen (De Bruijne et al., 2010; Van der Steen & Van Twist, 2014).

Om wendbaar te opereren is het steeds belangrijker om rekening te houden met omliggende partijen en daar desgevraagd mee samen te werken. Door de decentralisaties van de afgelopen jaren worden namelijk steeds meer taken uitgevoerd in maatschappelijke samenwerkingsverbanden (Van der Steen et al., 2015). Deze netwerken brengen gelijk nieuwe uitdagingen met zich mee, onder andere wie waarvoor verantwoordelijk is (Thompson, 1980). Nieuwe verantwoordingsmechanismen en informatievoorzieningen zijn nodig om zodoende maatschappelijke meerwaarde te blijven creëren en om als organisaties van elkaar te leren (Scherpenisse et al., 2020; Geuijen, 2014). Andere onderdelen van die wendbare organisatiestructuur zijn een aanpasbare organisatiestructuur dat in staat is om risico's te herkennen en daarop te acteren, een schaalbaar personeelsbestand dat eenvoudig informatie kan verzamelen en omzetten in toepasbare kennis, een snel lerende organisatie en nieuw leiderschap (Peters, 2016; Nijssen et al., 2018; Vandergraesen et al., 2018). Deze factoren zijn belangrijk voor het vervolg van dit onderzoek omdat is onderzocht hoe deze de weerbaarheid van een overheidsorganisatie verklaren.

2.2. Theorieën & Hypothesen

In de volgende subparagrafen zijn de factoren van de wendbare organisatie, zoals die hierboven al zijn benoemd, nader toegelicht. Deze concepten zijn volgens de literatuur belangrijk in de wendbare organisatiestructuur en kunnen bijdragen aan de weerbare overheidsorganisatie. Uiteindelijk onderzoekt dit onderzoek of deze factoren van de onafhankelijke variabele de afhankelijke variabele kan verklaren.

2.2.1. Bewustwording

Bewustwording is de eerste factor van de wendbare organisatie die uiteindelijk de weerbare overheidsorganisatie moet verklaren. Het is daarvoor belangrijk deze factor eerst te definiëren. Vandergraesen et al. (2018) benadrukken dat het herkennen van risico's onderdeel is van de wendbare organisatie. Een wendbare organisatiestructuur is complex omdat het continu inspeelt op onvoorspelbare en veranderende omstandigheden (Van der Steen & Van Twist, 2014). Om ervoor te zorgen dat dit geen verassingen oplevert, is analytische capaciteit geboden. Dit is nodig om onvoorspelbare en veranderende situaties, waarin veel tegenstrijdigheden bestaan, snel te analyseren en zo risico's te herkennen (Christensen & Laegreid, 2007). Een belangrijke pijler voor het herkennen van risico's is het creëren van bewustwording in de organisatie. Als men in een organisatie namelijk weet waarop het moet letten, worden risico's eerder opgemerkt. En hoe eerder men op de hoogte is van een risico, hoe sneller er vervolgens wordt gehandeld (Smit, 2015).

Het gebruik van *soft controls* is een effectief middel om bewustwording te creëren. Dit zijn niet-tastbare gedragsbeïnvloedende maatregelen die helpen bij het boven water halen van onrechtmatigheden en focussen zich op de cultuur, klimaat, leiderschap, waarden, normen en bewustzijn van een organisatie (zie afbeelding 3). De kracht van deze beheersmaatregelen is dat ze de nadruk leggen op het creëren van een omgeving waarin persoonlijke doelstellingen in het verlengde liggen van organisatiedoelstellingen. *Soft controls* hebben namelijk een diepe invloed en kunnen daarmee de overtuiging van mensen veranderen. Ze oefenen invloed uit op het individuele en collectieve bewustzijn van mensen. Het zijn informele regels die het gedrag van mensen beïnvloeden (Vink & Kaptein, 2008). Het gebruik van *soft controls* kan ambtenaren bewust maken van de risico's van ondermijning en hun reactie daarop beïnvloeden. Hierdoor worden risico's tijdig herkend en geanalyseerd, wat adequaat handelen mogelijk maakt. De *soft controls* bestaan uit acht dimensies in

drie gedeelten: preventief, detectief en repressief. Het model is onder de afbeelding nader toegelicht aan de hand van hoe deze dimensies worden toegepast op het risico van ondermijning.



Afbeelding 2: Dimensies van het integriteitsklimaat van organisaties (De Groot et al., 2005, p. 469)

In het preventieve gedeelte is het belangrijk dat er in de organisatie helderheid bestaat over wat die risico's van ondermijning precies zijn en hoe ze zijn te herkennen. Daarnaast is het belangrijk dat de managementlaag nadrukkelijk aandacht besteedt aan het risico van ondermijning. Hiermee geeft zij het goede voorbeeld voor de organisatie. Ook is het belangrijk dat medewerkers zich betrokken voelen bij de organisatie. Als dat niet het geval is, zijn zij gevoeliger voor ondermijning. Als laatste preventieve dimensie is uitvoerbaarheid belangrijk: medewerkers moeten genoeg middelen, tijd en bevoegdheden tot hun beschikking hebben om in staat te zijn signalen van ondermijning op te vangen (De Groot et al., 2005; Vink & Kaptein, 2008; Wilms & Van de Ven, 2016).

Vervolgens staan in het detectieve gedeelte transparantie en bespreekbaarheid centraal. Transparantie gaat over het inzicht hebben in elkaars werkzaamheden om zodoende risico's van ondermijning te signaleren. Bespreekbaarheid zorgt ervoor dat medewerkers tot een eenduidige interpretatie van het risico komen. Daar nauw aan verbonden is de aanspreekbaarheid. Inzicht hebben in elkaars werkzaamheden maakt het mogelijk om als collega's elkaar ook aan te spreken op onrechtmatig gedrag. En mocht blijken dat werknemers de fout ingaan, worden zij daar ook op gesanctioneerd (De Groot et al., 2005; Vink & Kaptein, 2008; Wilms & Van de Ven, 2016). Omdat men in de organisatie door middel van *soft controls* bewust is van de risico's die er heersen kan er snel en adequaat gehandeld worden bij signalen, zodat risico's niet in crises ontaarden.

Hypothese 1: Indien er in een overheidsorganisatie bewustzijn heerst over de risico's van ondermijning, is de organisatie weerbaar tegen ondermijning

2.2.2. Delen van risico's

Naast dat het herkennen van risico's, schrijven Vandergraesen et al. (2018) ook dat het met elkaar delen van risico's onderdeel is van de wendbare organisatie. Van der Steen (2019) benadrukt dat organisaties op de hoogte moeten zijn van de zogenaamde 'unknown unknowns'. Er gaan zich ontwikkelingen voordoen waarvan men nu niet weet wat en wanneer die zich gaan voordoen (Pawson et al., 2011), zo ook op het gebied van ondermijning (Fijnaut et al., 2019). Overheden zijn er steeds meer op gericht om deze (nog onbekende) risico's onder controle te brengen (Noordegraaf et al., 2018). Om dat te bereiken moeten overheidsorganisaties de communicatie en samenwerking tussen de verschillende betrokken partijen bevorderen. Het samenbrengen van de sterktes van verschillende actoren is een steeds sterker weerbaarheidsmiddel (Christensen et al., 2016).

De belangrijkste manier om dit te bereiken is dat verschillende betrokken actoren moeten zoeken naar overeenstemming over de verschillende risico's die op hen afkomen en de wijze waarop deze te beheersen. Als intern in de organisatie de verschillende afdelingen van elkaar op de hoogte zijn welke risico's met betrekking tot ondermijning er spelen, kunnen zij makkelijker van elkaars diensten gebruik maken (Noordegraaf et al., 2018). Doordat er in de organisatie overeenstemming bestaat over mogelijke risico's en hoe deze te beheersen kan er adequaat gehandeld worden en een risico niet in een crisis ontaarden.

Hypothese 2: Als een organisatie intern tussen programma's overeenstemming heeft over de risico's van ondermijning die op haar afkomen en hoe deze te beheersen, dan is de organisatie weerbaar tegen ondermijning.

Ook met externe partners is dit het geval. Als men overeenstemming heeft over de verschillende risico's is het voor criminelen lastiger hun praktijken uit te voeren (Noordegraaf et al., 2018). Doordat er tussen een organisatie en partijen in haar omgeving overeenstemming bestaat over mogelijke risico's van ondermijning en hoe deze te beheersen kan een risico zich niet ontaarden in een crisis.

Hypothese 3: Als een organisatie met partijen in haar omgeving overeenstemming heeft over de risico's van ondermijning die op hen afkomen en hoe deze te beheersen, dan is de organisatie weerbaar tegen ondermijning.

2.2.3. Lerende organisatie

Naast het delen van risico's met elkaar is ook het leren van elkaar belangrijk. Taleb (2012) constateert dat veel organisaties kwetsbaar zijn in de vorm van fragiliteit. Binnen de randen waarin de organisatie actief is functioneert het goed, maar zodra die randen gaan schuiven komt de organisatie in de problemen. De organisatie is een gekoppeld systeem, maar zodra er veranderingen ontstaan ontbreekt de kennis en kunde om ermee om te gaan. De organisatie komt stil te staan (Weick, 1976). Taleb (2012) heeft een aantal perspectieven ontwikkeld hoe een organisatie die kennis en kunde zich eigen kan maken en zo zich kan voorbereiden op onzekerheden. Een perspectief om die veerkracht te stimuleren is het ontwikkelen van een 'lerende organisatie'. In een lerende organisatie hebben medewerkers continu de mogelijkheid om zich bij te scholen, te ontwikkelen en initiatieven aan te grijpen om voorbereid te zijn op een voortdurend veranderende omgeving (Hamel & Prahalad, 1994). Noordegraaf et al. (2018) benadrukken dat in netwerken veel kansen liggen om van elkaar te leren. De kennis en kunde die ontbrak zoals Weick (1976) aangaf, is mogelijk wel aanwezig bij organisaties in het netwerk waarvan de eigen organisatie kan leren. Concreet betekent dit dat er mechanismen en stimulansen (zoals tijd, stabiliteit in bezetting, bestuurlijk-politieke aandacht, interacties) in een

organisatie aanwezig moeten zijn die die leersessies mogelijk maken. Dit kan in de vorm van workshops of studiedagen, maar met het doel om als organisaties te leren (Noordegraaf et al., 2020).

Hypothese 4: Een overheidsorganisatie is weerbaar tegen ondermijning als het in staat is om zich als een lerende organisatie op te stellen

2.2.4. Nieuw leiderschap

Leiderschap is belangrijk als het gaat om het implementeren en handhaven van beleid, het functioneel toezicht houden en om een voorbeeldfunctie uit te dragen (Kolthoff, 2019). Bij ontwikkelingen in organisatiestructuren hoort ook andere invulling van leiderschap. De autocratische leider van weleer is niet meer. Er is vraag naar leiders die kunnen inspelen op contextuele onzekerheden. Een horizontale leider die meer rekening houdt met de pluriformiteit binnen de organisatie (Peters, 2016). Dit type leiders probeert de toekomst niet te voorspellen, maar samen met de organisatie deze op een dergelijke wijze te organiseren dat het de dynamiek uit onvoorspelbaarheid aankan. In plaats van het voorkomen van problemen, wil men weerbaar zijn tegen risico's door er omheen te bewegen (Nijssen & Paauwe, 2012). Hiervoor moet de leider partijen verbinden en stimuleren om aan netwerkopbouw en gemeenschappelijke betekenisgeving te doen, zodat partijen elkaar sterker maken en elkaars zwakheden verbloemen (Peters, 2016).

De provincie Gelderland heeft in een rapport al duiding aan deze ontwikkeling gegeven. Daarin benadrukt het de belangrijke rol van de commissaris van de Koning als bestuurlijk leider. Hij is het boegbeeld van de provincie en moet vanuit die rol de weerbare overheid naar buiten brengen. Hij moet het onderwerp van ondermijning bespreekbaar maken en bewustwording in de organisatie creëren (Kaiser, 2017). Niet meer als een verticale leider die opdraagt wat iedereen moet doen, maar als een horizontale leider die samen met de organisatie vraagstukken aanpakt (Peters, 2016). Hiermee bereidt de organisatie zich voor op mogelijke onzekerheden in de toekomst en kan er adequaat gehandeld worden indien risico's zich voordoen (Kaiser, 2017). Doordat de bestuurlijk leider vanuit zijn horizontale leidersrol bewustzijn over het risico van ondermijning creëert en partijen bij elkaar brengt zal de organisatie in staat zijn om te voorkomen dat het risico ontaardt in een crisis.

Hypothese 5: De provincie is weerbaar tegen ondermijning indien er sprake is van een nieuwe invulling van leiderschap door de bestuurlijk leider van de organisatie

3. Methodologisch kader

3.1. Analysemethode

Dit onderzoek hanteert een multiële casestudie, waarin twee cases zijn onderzocht. Hiervoor is gekozen omdat voor deze specifieke onderzoeksvraag maar weinig relevante casussen beschikbaar bleken, omdat een casus zowel wendbaar als weerbaar moet zijn wat in de praktijk amper voorkomt (J. Spoorendonk, persoonlijke communicatie, 6 mei 2021). Een casestudie is het best mogelijk door middel van kwalitatief onderzoek, omdat deze vorm van onderzoek extra aandacht besteedt aan de achterliggende oorzaken waarom bepaalde fenomenen zich voordoen (Seale, 1999). Daarnaast is casestudie ook een effectieve onderzoeksmethode omdat het onderzoekseenheden op specifieke details onderzoekt (Yin, 2013). Hiermee kan het concrete, contextuele en diepgaande kennis vergaren over de weerbaarheid tegen ondermijning. Dit is relevant voor dit onderzoek omdat het wil achterhalen hoe onderdelen van de wendbare organisatiestructuur de weerbare overheidsorganisatie verklaren. Die verklaringen zijn deductief afgeleid uit bestaande theorieën en in de vorm van hypothesen geformuleerd. Deze hypothesen zijn in de praktijk getoetst door middel van empirische bevindingen uit de casus.

Omdat dit onderzoek in de casus gedetailleerd zoekt naar causale verbanden is er sprake van within-case-analysis. Process-tracing is een methode om deze wijze van analyse uit te voeren (Pattyn et al., 2015). Dit doet het door middel van het “systematisch bestuderen van de ontwikkeling van een of enkele casus door de tijd heen, via gedetailleerde beschrijving van die ontwikkeling en sleutelmomenten daaruit” (Collier, 2011, p. 823). Die gedetailleerde beschrijving is tijdsintensief, dus alleen goed mogelijk wanneer weinig casussen worden onderzocht. Voor dit onderzoek bleken maar twee casussen relevant voor onderzoek, waardoor process-tracing een bruikbare methode is. Omdat dit onderzoek de weerbare overheidsorganisatie wil verklaren en wil onderzoeken hoe factoren van de wendbare organisatiestructuur daarvoor zorgen, is process-tracing tevens de beste methode. De gedetailleerde beschrijving maakt het namelijk mogelijk om aanwijzingen te vinden voor causale verbanden tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen die niet op een andere manier verklaard worden. Die causaliteit impliceert voortijdigheid: eerst kwam de oorzaak en daarna het gevolg. In de analyse worden deze aanwijzingen getest om te onderzoeken of een hypothese wordt aangenomen of niet. De process-tracing-methode bestaat vervolgens uit een aantal testen om de mate van bewijskracht van de gevonden aanwijzingen te meten (Bennet 2010; Collier, 2011). Deze worden in subparagraaf 3.4 nader toegelicht.

3.2. Selectie onderzoekseenheden & Casusselectie

Dit onderzoek heeft als doel uitspraken te doen over overheidsorganisaties, zoals gemeenten, provincies en ministeries. Overheidsorganisaties, die net als de provincie Noord-Brabant willen voorkomen dat risico's ontaarden in crises en daarvoor hun wendbare organisatiestructuur willen inzetten, kunnen dit onderzoek raadplegen voor handelingsperspectieven om dit doel te bereiken. De gemeente Tilburg en provincie Gelderland zijn als casussen voor dit onderzoek gekozen vanwege hun vergelijkbare problematiek als de provincie Noord-Brabant op het gebied van ondermijning. Daarnaast lopen deze organisaties ten opzichte van de provincie Noord-Brabant voor in de ondermijningsaanpak, onder andere door het opstellen van een apart ondermijnings-/weerbaarheidsteam met veel mankracht. Ook hebben beide organisaties bestuurlijke leiders gehad die hun rol nadrukkelijk hebben gebruikt om aandacht te besteden aan ondermijning (J. Spoorendonk, persoonlijke communicatie, 6 mei 2021; Kaiser, 2017; Gemeente Tilburg, 2019).

Deze overeenkomsten in de organisatorische en casuïstische kenmerken maken dat de resultaten van dit onderzoek interessant zijn voor de provincie Noord-Brabant. Omdat de resultaten enkel zijn gericht op het risico van ondermijning zijn uitspraken over weerbaarheid tegen alle mogelijke risico's niet mogelijk. Wel geven de resultaten een indicatie hoe de wendbare organisatiestructuur de weerbaarheid tegen risico's van overheidsorganisaties verklaart. Deze uitspraak kan worden gedaan, omdat dit onderzoek theorieën gebruikt die al in andere onderzoeken zijn getest en bevestigd, waardoor ze generaliseerbaar zijn (Ritchie et al., 2013). Dit maakt de resultaten van dit onderzoek ook interessant voor andere vergelijkbare overheidsorganisaties.

3.3. Dataverzameling

De data in dit onderzoek is verkregen door middel van semigestructureerde interviews. Dat betekent dat deze interviews zijn afgenomen aan de hand van een algemeen interviewschema met vooraf bepaalde, algemeen geformuleerde vragen (zie bijlage 1). Deze vragen zijn tot stand gekomen door de concepten uit het theoretisch kader te operationaliseren. In dit proces is aangesloten op wat al bekend is uit eerder onderzoek. Op de interviewvragen is doorgevraagd indien dat verrijkend is voor het onderzoek. Het voordeel hiervan is dat de interviewer dieper kan ingaan op de antwoorden en kan vragen naar de mening of zaken en gebeurtenissen van de respondent. Interviews hebben daarmee een controlerende en verrijkende rol door enerzijds nieuwe informatie te geven en anderzijds eerder verkregen informatie te bevestigen noch ontkennen (Yin, 2013).

De respondenten zijn afkomstig van de gemeente Tilburg of provincie Gelderland. In beide gevallen is contact opgenomen met een medewerker van het ondermijning-/weerbaarheidsteam. Vervolgens zijn door middel van snowball sampling andere respondenten benaderd. Snowball sampling houdt in dat de ene respondent de volgende respondent aandraagt. Deze methode maakt het vinden van respondenten met specifieke kennis relevant voor het onderzoek eenvoudiger, omdat binnen de organisatie men beter weet bij wie deze kennis aanwezig is (Goodman, 1961).

3.4. Analysetechniek

De data uit de interviewtranscripten zijn geanalyseerd door systematisch te zoeken naar verbanden tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele. In deze data is relevante informatie geselecteerd waarin aanwijzingen zijn gezocht die een weerbare overheidsorganisatie verklaren aan de hand van de wendbare organisatiestructuur. Een aanwijzing uit de data toont dan aan dat de oorzaak een verklaring is voor het gevolg (Bennet & Elman, 2006). Indien er een aanwijzing is voor een verklaring bepaalt de operationalisatie tot welke hypothese de aanwijzing behoort. De process-tracing-methode test vervolgens deze aanwijzing om vast te stellen of een causaal verband wordt aangenomen of verworpen. Voor het testen zijn een aantal empirische testen (zie afbeelding 4) ontworpen die aantonen hoeveel bewijskracht aanwijzingen leveren voor het vinden van een causaal verband (Bennet, 2010; Collier, 2011).

Process tracing tests		
Het slagen voor een test is voldoende om de aanwijzing te accepteren		
Het slagen voor een test is noodzakelijk om de aanwijzing te accepteren	Nee	Ja
	1. Straw-in-the-wind	3. Smoking-gun
	a. Slagen: Er kan een verband zijn, maar dat verband kan niet worden bevestigd	a. Slagen: Bevestigt het directe verband.
	b. Zakken: Het verband wordt niet uitgesloten, maar wel in twijfel getrokken.	b. Zakken: Het verband wordt niet uitgesloten, maar wel in twijfel getrokken.
	c. Implicaties voor andere verbanden: Slagen: Verzwakt ze lichtelijk. Zakken: Versterkt ze lichtelijk.	c. Implicaties voor andere verbanden: Slagen: Verzwakt ze substantieel. Zakken: Versterkt ze enigszins.
	2. Hoop	4. Double-decisive
	a. Slagen: Bevestigt dat er een verband is, maar niet een direct verband.	a. Slagen: Bevestigt het verband en ontkracht de andere verbanden.
	b. Zakken: Ontkracht het verband.	b. Zakken: Ontkracht het verband.
Ja	c. Implicaties voor andere verbanden: Slagen: Verzwakt ze enigszins. Zakken: Versterkt ze enigszins	c. Implicaties voor andere verbanden: Slagen: Ontkracht ze. Zakken: Versterkt ze substantieel.

Afbeelding 3: Process-tracing-overzicht (Collier, 2011, p.825) vertaald door (Jacobs, 2017, p. 43)

De keuze voor een bepaalde test is afhankelijk van de achtergrondkennis van de onderzoeker, de formulering van de hypothesen en de assumpties waarop een onderzoek is gebaseerd. Deze keuze is dan ook gemaakt op basis van de logica van de onderzoeker, wat niet nieuw is in kwalitatief onderzoek (Collier, 2011). In dit onderzoek zijn de hoop-test en de smoking-gun-test toegepast. De hoop-test toont aan dat er een verband is tussen mechanismen, maar niet dat er een direct verband is. Daar is in dat geval onvoldoende bewijskracht voor. De hoop-test toont een noodzakelijke voorwaarde voor het verklaren van de afhankelijke variabele. Bij een noodzakelijke voorwaarde moet de casus aantonen dat een overheidsorganisatie alleen weerbaar is tegen ondermijning als aan die voorwaarde is voldaan om zodoende de theorie te bevestigen. De smoking-gun-test toont daarentegen wel een direct een-op-een-verband aan. Er is sprake van een voldoende voorwaarde om de afhankelijke variabele te verklaren. Bij een voldoende voorwaarde moet de casus aantonen dat een overheidsorganisatie altijd weerbaar is tegen ondermijning als aan die voorwaarde is voldaan om zodoende de theorie te bevestigen. Als een verband niet slaagt voor deze test betekent dat niet dat het verband is verworpen. Het verband kan er nog steeds zijn, maar wordt niet door deze test bevestigd (Collier, 2011; Bennet, 2010)

3.5. Operationalisatie

Operationaliseren gaat over het meetbaar en waarneembaar maken van de variabelen uit het theoretisch kader. Dit is nodig om van theorieën en variabelen die vaak abstract zijn, interviewvragen op te stellen die aansluiten bij eerder onderzoek en meten wat het onderzoek wilt meten. Het is belangrijk dat respondent en interviewer met dezelfde opvatting van een begrip werken, hierdoor voorkom je miscommunicatie. Daardoor worden variabelen meetbaar en is het mogelijk om de hypothesen te toetsen (Van Thiel, 2015). De uitwerking hiervan staat in onderstaande schema's.

3.5.1. Weerbaarheid (afhankelijke variabele)

De weerbaarheid van een overheidsorganisatie is gedefinieerd als het absorberen van schokken uit de omgeving waardoor risico's zich niet omzetten in crises (Walker et al., 2004). De dimensies die zijn gebruikt om deze variabele te operationaliseren zijn gekozen op basis van de theorieën uit het theoretisch kader. Zo benaderen Walker et al. (2004) de weerbare organisatie vanuit het voorkomen van verstoringen, heeft Noordanus (2016) het over een integrale aanpak waarin een gemeenschappelijk doel en concrete acties zijn opgenomen en hebben Tops en Schilders (2016) en Meershoek (2018) het over de betrokkenheid in de maatschappij om weerbaar te kunnen zijn.

Variabele	Dimensies	Indicator
Weerbare overheidsorganisatie	Opvangen verstoringen	Incidenten met betrekking tot ondermijning die een negatieve invloed hebben gehad op de hoofdactiviteit van de organisatie
	Integrale aanpak	Partijen waarmee wordt samengewerkt in de aanpak van ondermijning De mate waarin partijen van elkaar weten waar ze zich mee bezig houden met betrekking tot ondermijning
	Gemeenschappelijk doel	De verschillende partijen hebben met betrekking tot ondermijning een gemeenschappelijk doel
	Concrete acties	De mate waarin concrete acties zijn opgesteld hoe ondermijning moet worden aangepakt
	Betrokkenheid in maatschappij	De mate waarin de overheidsorganisatie in contact staat met burgers op het herkennen van risico's van ondermijning

Tabel 1: Operationalisatie Weerbaarheid

3.5.2. Wendbaarheid (onafhankelijke variabele)

De wendbaarheid van de organisatie is gedefinieerd als het vermogen om nieuw onderscheidend vermogen eigen te maken (De Bruijne et al., 2010). Deze variabele is uiteengezet in vier subvariabelen welke zijn toegelicht in het theoretisch kader. Deze subvariabelen kennen ieder nog dimensies die zijn afgeleid uit de bestaande theorieën van de betreffende subvariabele. Zo zijn de dimensies van bewustwording overgenomen uit het integriteitsklimaat van Vink en Kaptein (2008). Voor het delen van risico's wordt een onderscheid gemaakt tussen intern en extern, zoals ook is gedaan in de hypothesen (Noordegraaf et al., 2018). De dimensies van de lerende organisatie zijn ook afgeleid van Noordegraaf et al. (2018) en maken onderscheid tussen de mogelijkheid om als ambtenaar te ontwikkelen en de mate waarin dat gestimuleerd wordt. De dimensies van de nieuwe leiderschapsrol zijn gebaseerd op de theorie van Peters (2016) die het benadrukken van het probleem en het bij elkaar brengen van partijen als belangrijke pijlers ziet in die nieuwe invulling van de leiderschapsrol.

Variabele	Subvariabelen	Dimensies	Indicator
Wendbare organisatiestructuur	Bewustwording	Helderheid	De mate waarin ambtenaren overeenstemming hebben over de inhoud van het ondermijningsrisico
		Voorbeeldgedrag	Incidenten met betrekking tot ondermijning die zich bij het management hebben voorgedaan
		Betrokkenheid	De mate waarin iemand gemotiveerd is om rechtmatig te handelen
		Uitvoerbaarheid	De mate waarin een ambtenaar de beschikking heeft over genoeg middelen om ondermijningsrisico's te herkennen.
		Transparantie	De mate waarin ambtenaren inzicht hebben in elkaars acties op het gebied van ondermijning
		Besprekbaarheid	De mate waarin ambtenaren elkaars acties op het gebied van ondermijning onderling bespreken.
		Aanspreekbaarheid	De mate waarin ambtenaren elkaar aanspreken op ondermijnend gedrag.
		Handhaving	De mate waarin gehandhaafd wordt op het overtreden van de ondermijningsnormen
	Delen van risico's	Intern	De mate waarin tussen verschillende afdelingen in de organisatie sessies bestaan waarin ondermijningsrisico's met elkaar worden gedeeld en hoe erop gehandeld moet worden.

		Extern	De mate waarin tussen betrokken partijen sessies bestaan waarin ondermijningsrisico's met elkaar worden gedeeld en hoe erop gehandeld moet worden
	Lerende organisatie	Stimuleren & uitdagen	Ambtenaren worden gestimuleerd en uitgedaagd om zichzelf te ontwikkelen op het gebied van ondermijning
		Beschikbare middelen	In de organisatie wordt tijd en ruimte vrijgemaakt zodat ambtenaren zich kunnen ontwikkelen
	Nieuw leiderschap	Onderwerp bespreekbaar maken	De mate waarin de bestuurlijk leider van de organisatie het ondermijningsrisico bespreekbaar maakt en bewustwording in de organisatie creëert
		Partijen bij elkaar brengen	De mate waarin de bestuurlijk leider partijen bij elkaar brengt om bewustwording over ondermijning te creëren

Tabel 2: Operationalisatie Wendbaarheid

4. Resultaten

Na het vaststellen van de methodologische voorwaarden volgen in deze paragraaf de resultaten. De eerste paragraaf gaat in op de afhankelijke variabele: 'de weerbare overheidsorganisatie tegen ondermijning'. De volgende paragrafen gaan ieder in op de resultaten per subvariabele en bekijken of er aanwijzingen zijn dat de betreffende variabele de weerbaarheid tegen ondermijning verklaart. Als dat het geval is, wordt deze aanwijzing getest door de process-tracing-methode.

4.1. Weerbaarheid tegen ondermijning

Weerbaarheid gaat over het het absorberen van schokken uit de omgeving waardoor risico's niet ontaarden in crises. 12 van de 13 respondenten geven aan dat er voortdurend pogingen van ondermijning plaatsvinden, zoals "het bedreigen van personeel" vertelt respondent G1, maar dat deze incidenten geen dermate invloed hebben gehad dat de dagelijkse gang van zaken stil kwam te liggen. Deze incidenten zijn tijdig ontkracht of onderling afgehandeld. Respondent P3 constateert dat "een eigenaar met kwade bedoelingen gewoon netjes tegen de regels en wetten aanloopt en dat dingen niet kunnen zoals hij dat wil". Organisatiebreed is er geen last aan ondervonden.

De volgende dimensie van de weerbare overheidsorganisatie gaat over de integrale aanpak. De partijen waarmee wordt samengewerkt komen bij alle respondenten grotendeels overeen. De gemeente noemt de provincie en andersom, en verder worden het Rieco, OM, politie en de belastingdienst vaak genoemd. Dit zijn dan ook de veiligheidspartners die het meest intensief op ondermijning zitten. Echter zijn de respondenten verdeeld over de mate waarin zij kennis hebben van wat deze partijen exact doen in die aanpak van ondermijning. Maar twee respondenten geven aan dit te weten, de rest heeft hier geen duidelijk beeld over. De respondenten zijn enkel op de hoogte van wat de verschillende gemeenten precies doen. Respondent P7 geeft aan dat "totale samenhang ontbreekt en dat is noodzakelijk om weerbaar te zijn tegen ondermijning".

Aansluitend op die integrale aanpak geven 10 respondenten aan niet tot nauwelijks op de hoogte te zijn van een gemeenschappelijk doel en concrete acties tussen de verschillende partners. Opmerkelijk is dat drie respondenten aangeven dat deze gemeenschappelijke doelen en acties wel zijn opgenomen in een veiligheidsplan en dat zij er zelfs aan mee hebben gewerkt. De bekendheid van deze doelen en acties is bij collega's dus onvoldoende.

Op de mate van betrokkenheid in de maatschappij is een scheiding zichtbaar: de provinciale respondenten voelen deze betrokkenheid niet, terwijl de gemeentelijke respondenten die wel voelen. De verklaring van de respondenten is dat de gemeente veel dichterbij de burger staat. "Dit komt onder andere door Meld Misdaad Anoniem en gelijksoortige campagnes" vertelt respondent G2. "De provincie krijgt deze signalen dan weer indirect via de gemeenten en staan dus niet in direct contact met de burger" vertelt respondent P2.

Gezien het feit dat er wel pogingen tot ondermijning worden gepleegd, maar geen succes hebben doordat gemeente Tilburg en provincie Gelderland hier goed op zijn ingericht, kan worden vastgesteld dat deze organisaties tot dusverre weerbaar blijven. Ondanks dat de integrale aanpak onvoldoende is, zijn instanties niet in staat gebleken deze overheidsorganisaties dermate te ondermijnen dat een crisis kon ontstaan. De betrokkenheid met de maatschappij is bij de provincie nog onvoldoende, maar aangezien de provincie ver van de burger afstaat is die betrokkenheid niet noodzakelijk om weerbaar te zijn. Respondent P1 geeft aan onderzoek te hebben gedaan naar deze kwestie en heeft geconcludeerd dat bij inmenging van de provincie onnodig veel meldpunten ontstaan, waardoor "het voor burgers onlogisch onoverzichtelijk wordt". Dit is dan ook niet nodig.

4.2. Wendbaarheid

4.2.1. Bewustwording

De eerste subvariabele van wendbaarheid betreft de bewustwording. Op alle dimensies van bewustwording zijn de resultaten overwegend positief. Ten eerste ervaren de respondenten unaniem dat het herkennen van risico's van ondermijning cruciaal is voor het creëren van weerbaarheid in de organisatie. "Als je niet weet waarnaar je moet kijken zal je het ook niet zien" zegt respondent G2. "Alarmbellen moeten afgaan als ondermijning plaatsvindt" zegt respondent G3. Respondent G5 viel het op er vanuit de vergunningverlening opeens veel meer signalen kwamen over opvallende zaken met betrekking tot ondermijning nadat er een training was gehouden bij die afdeling over dit onderwerp. Ook voorbeeldgedrag wordt als een verklaring voor weerbaarheid gezien. Goed gedrag doet namelijk volgen. De bestuurlijk leider is het "sleutelfiguur" en "hoe deze persoon samen met het college erin zit bepaalt hoe de organisatie ermee omgaat" zo constateert respondent G4, wat gedeeld wordt door respondenten G5 en P4. "De bestuurlijk leider heeft een waarschuwend en stimulerende rol en als deze persoon iets wilt, gebeurt het ook" ervaart respondent G1, welke wordt gedeeld door respondent P5.

Op het gebied van transparantie wordt het "meerdere ogen principe" door respondent P5 belangrijk geacht. "Degene die de subsidie verleent mag nooit dezelfde zijn als degene die het geld overmaakt, hierdoor heb je altijd dubbele controle en worden onrechtmatigheden eerder opgemerkt". "Transparantie is cruciaal" beaamt respondent P2. Ook het onderwerp van ondermijning met elkaar bespreken is voor 12 van de 13 respondenten cruciaal in het verklaren van de weerbaarheid. "Ondermijning is niet zwart-wit, dus door het met elkaar erover te hebben kan je als ambtenaar tot een moreel kompas komen van waar die grens ligt" zegt respondent G2.

De aanspreekbaarheid en handhaving zijn lastiger te meten omdat meerdere respondenten hier geen ervaring mee hebben gehad. Zij kunnen daarom niet inschatten in welke mate het aanspreken en sanctioneren de weerbare overheidsorganisatie verklaren. 8 respondenten geven desondanks aan wel het idee te hebben dat het aanspreken en sanctioneren bijdraagt aan het verklaren van de weerbaarheid tegen ondermijning. "Het gaat namelijk om het stellen van een norm. Als de politie niet controleert op door rood rijden, gaan veel mensen door rood rijden" zo beweert respondent G2. Het maakt mensen alerter en het hoeft niet alleen maar negatief te zijn.

De data zoals hierboven beschreven geven aanwijzingen die aantonen dat bewustwording de mate van weerbaarheid van een overheidsorganisatie tegen ondermijning verklaart. Doordat ambtenaren misstanden eerder herkennen omdat informatie met elkaar wordt gedeeld, het voorbeeldgedrag voor meer aandacht voor het probleem zorgt, meerdere ogen misstanden eerder constateren, het met elkaar erover praten leidt tot een moreel kompas, en het aanspreken en sanctioneren zorgt voor normstelling, kan de organisatie voorkomen dat risico's ontaarden in crises. Hoe groter die bewustwording in de organisatie is, hoe weerbaarder de organisatie is tegen ondermijning. Er is sprake van een direct verband en daarom is de smoking-gun-test geslaagd (zie tabel 3). Dit betekent dat hypothese 1 is aangenomen.

Smoking-gun-test	
Verband	De variabele bewustwording verklaart mede de mate van weerbaarheid tegen ondermijning
Aanwijzing	In de gemeente Tilburg en provincie Gelderland zijn <i>soft controls</i> op het gebied van bewustwording over ondermijning dermate ingevuld dat onrechtmatigheden op tijd opvallen en iedereen bewust is van wat het betekent.
Gevolgtrekking	Risico's van ondermijning worden hierdoor eerder opgemerkt, waardoor crises worden voorkomen. Als ambtenaren niet bewust waren van de risico's hadden zij deze niet gemeld en hadden de ondermijnende praktijken zich voort kunnen zetten met alle gevolgen van dien. Dit is een aanwijzing voor een direct verband tussen de bewustwording in de organisatie en de mate van weerbaarheid tegen ondermijning.

Tabel 3: Bewustwording | Smoking-gun-test

4.2.2. Delen van risico's

11 van de 13 respondenten zien het intern en extern delen van risico's als een verklaring voor de weerbaarheid van een overheidsorganisatie. Respondent G4 heeft er onderzoek naar gedaan en concludeert "in gemeenten waar het delen van risico's gestructureerd plaatsvindt, worden meer signalen van ondermijning afgegeven. Ook zorgt het delen van de buikpijn dat signalen meer divers en van hoger kwalitatief niveau zijn. Dit maakt het mogelijk om als overheid sneller integraal te handelen, waardoor een risico minder snel in een crisis kan ontaarden". Respondent G6 benadrukt de kracht van nieuwe inzichten van andere organisaties: "die helpen bij de aanpak van de eigen ondermijnende problematiek".

Ook het in die sessies bereiken van overeenstemming over hoe die risico's te beheersen zien 11 van de 13 respondenten als verklaring voor de weerbaarheid tegen ondermijning. "Een integrale aanpak is noodzakelijk voor de aanpak van ondermijning. Naast strafrecht is ook bestuursrecht nodig, dus samenwerking is geboden" zegt respondent P1. Respondent P5 benoemt de urgentie van het komen met maatwerk in de vorm van voorbeelden en handelingsperspectieven voor collega's, zodat ze weten waar ze op moeten letten en hoe ze vervolgens moeten handelen. "Het hoeft maar 20 minuten te duren, maar het maakt collega's wel alerter" constateert respondent G3, wat gedeeld wordt door respondent P2.

De resultaten tonen aan dat het delen van risico's zowel intern als extern en vervolgens ook het overeenstemming bereiken over hoe de risico's te beheersen de weerbaarheid van een overheidsorganisatie tegen ondermijning verklaart. Er is een duidelijk verband dat signalen beter en meer divers zijn door deze risicosessies. Door ambtenaren voorbeelden en handelingsperspectieven te geven, weten ze waar ze op moeten letten en wat ze moeten doen als iets opvalt. Ondermijnende praktijken komen eerder boven water, nog voordat ze in crises kunnen ontaarden. Er is sprake van een direct verband, waardoor de smoking-gun-test is geslaagd (zie tabel 4). Dit betekent dat hypothese 2 en 3 zijn aangenomen.

Smoking-gun-test	
Verband	Het delen van risico's en het overeenstemming krijgen over de aanpak van deze risico's verklaart mede de mate van weerbaarheid tegen ondermijning.
Aanwijzing	Respondenten delen risico's met betrekking tot ondermijning zowel intern in de organisatie als extern met partners en trachten daarbij ook overeenstemming te bereiken over hoe die risico's te beheersen. Signalen van ondermijning worden hierdoor beter en meer divers. Ook helpen voorbeelden en handelingsperspectieven zodat collega's beter met risico's om kunnen gaan.
Gevolgtrekking	Met de kennis van de risicosessies anticiperen ambtenaren beter op de nieuwste ontwikkelingen met betrekking tot ondermijning. De risico's ontwaarden hierdoor moeilijker in crises, wat de organisatie weerbaarder maakt tegen ondermijning. Er is dus een direct verband, wat betekent dat de aanwijzing is aangenomen.

Tabel 4: Delen van risico's | Smoking-gun-test

4.2.3. Lerende Organisatie

11 van de 13 respondenten geven aan de mogelijkheid te voelen zichzelf te kunnen ontwikkelen op het gebied van ondermijning. Eén respondent geeft aan te veel werkdruk te voelen, waardoor hij/zij geen ruimte kan vinden zichzelf te ontwikkelen. De mate waarin de respondenten worden uitgedaagd en gestimuleerd om zich te ontwikkelen op het gebied van ondermijning ligt wat verder uiteen. 8 respondenten geven aan dit wel te ervaren, tegen 5 respondenten die die stimulans niet of nauwelijks voelen. Respondent P4 geeft aan bijvoorbeeld structuur te missen op het gebied van ontwikkeling: "iedereen heeft wel een eigen ontwikkelingsbudget, maar als je het analytisch vermogen op bijvoorbeeld ondermijning wil verhogen, is realisatie van een gestructureerd ontwikkelingsprogramma nodig. Die ontbreekt nu."

Speelt de lerende organisatie volgens de respondenten een rol in het verklaren van de weerbare overheidsorganisatie? 11 van de 13 respondenten verwachten van wel. "Zeker nu met de opkomst van cybercrime is het belangrijk dat een ambtenaar kennis heeft van de nieuwste ontwikkelingen" beweert respondent P1. Respondent P2 is kritischer en merkt aan zichzelf dat hij/zij steeds minder oppikt uit deze sessies, omdat elke keer dezelfde personen met dezelfde inzichten voorbijkomen. "Als een organisatie wil leren is het belangrijk dat ambtenaren daadwerkelijk het veld ingaan. Zij moeten de problematiek in de realiteit ervaren om er effectief beleid op te kunnen maken". Zelf gaat de respondent nog elke week het veld in om te ervaren wat zich in het veld afspeelt.

Ondanks dat de meeste respondenten pretenderen dat het ontwikkelen van ambtenaren bijdraagt aan het weerbaar maken van een overheidsorganisatie tegen ondermijning kan dit onderzoek daar onvoldoende bewijs voor vinden. In de onderzochte casussen is niet aan alle randvoorwaarden van een lerende organisatie voldaan, waardoor een verband met het weerbaarder maken van een overheidsorganisatie niet is vast te stellen. Daarom is hypothese 4 verworpen.

4.2.4. Nieuwe leiderschapsrol

De nieuwe leiderschapsrol heeft betrekking op de commissaris van de Koning of burgemeester die in de afgelopen jaren meer als horizontale leider middenin de organisatie is gaan staan in plaats van traditioneel autocratisch erboven. 12 van de 13 respondenten zien deze invulling van de leiderschapsrol, waarin de bestuurlijk leider in de organisatie het risico van ondermijning benadrukt en betekenis geeft, als verklaring voor de weerbare overheidsorganisatie. Vrijwel alle respondenten

noemen het “cruciaal” of “enorm belangrijk” dat de leider dit doet. “De commissaris van de Koning heeft een sleutelfiguur waar voorbeeldgedrag bij hoort” opteert respondent P2, wat wordt gedeeld door respondent P4. “De bestuurlijk leiders hebben een waarschuwend en stimulerende rol, zij zijn burger nummer één. Als zij ergens de nadruk op leggen, dan gebeurt het ook” constateert respondent G1, wat wordt gedeeld door respondenten G3 en P5.

Dezelfde 12 respondenten geven aan dat een net zo belangrijke rol is weggelegd voor de provincie-/gemeentesecretaris. Ook de ambtelijk leider wordt door meerdere respondenten “cruciaal” genoemd voor het creëren van weerbaarheid. “Voor de interne organisatie is de provinciesecretaris zichtbaarder en toegankelijker dan de commissaris van de Koning, waardoor zijn aanwezigheid misschien nog wel belangrijker is” zegt respondent P1. “De gemeentesecretaris is de algemeen directeur van de interne organisatie, wat hem verantwoordelijke maakt voor alle ambtenaren en dus ook het weerbaar maken van de interne organisatie. Als de gemeentesecretaris het niet belangrijk vindt, staat het onderwerp niet bovenaan” vertelt respondent G2.

De invulling van de nieuwe leiderschapsrol gaat ook over het bij elkaar brengen van partijen. 10 van de 13 respondenten zien dat als verklaring voor het creëren van weerbaarheid tegen ondermijning. “De burgemeester heeft een grote impact op het gedrag van afdelingshoofden en kan daardoor partijen makkelijk aan elkaar verbinden” vertelt respondent G4. “De commissaris van de Koning is belangrijk voor opschaling en bestuurlijke prioritering” constateert respondent G1, wat wordt gedeeld door respondent P1. Daarnaast “bezit de commissaris over het gezag om partijen bij elkaar te brengen” vertelt respondent P3. Een voorbeeld hiervan is het opzetten van het Ariadne project in de provincie Gelderland. “De toenmalige commissaris van de Koning ervaarde veel problemen met vakantieparken en miste samenwerking tussen de betrokken organisaties. Hij heeft toen de provincie, 51 gemeenten, OM en politie bij elkaar geroepen en is gewoon een projectgroep gestart om ondermijning te voorkomen en bestrijden op vakantieparken, welke nu zijn vruchten afwerpt” vertelt respondent P2.

Met hun voorbeeldfunctie gecombineerd met hun waarschuwend en stimulerende rol is er sprake van een aanwijzing dat deze invulling van de leiderschapsrol de weerbare overheidsorganisatie verklaart, omdat er door het benadrukken van de problematiek en het aanzetten tot samenwerking, bewustzijn en projecten ontstaan. Echter is er geen sprake van een direct verband omdat het ervan afhangt of dat bewustzijn en die projecten juist worden ingezet om die overheidsorganisatie weerbaar te maken. Daarom is een hoop-test uitgevoerd welke is geslaagd (zie tabel 5). Dit betekent dat hypothese 5 is aangenomen.

Hoop-test	
Verband	Een nieuwe leiderschapsrol verklaart mede de mate van weerbaarheid tegen ondermijning
Aanwijzing	De ambtelijk en bestuurlijk leider hebben het risico van ondermijning benadrukt en partijen bij elkaar gebracht om weerbaar te worden tegen ondermijning. Dit zorgt voor bewustzijn in de organisatie en dat er projecten zijn opgezet voor de aanpak van ondermijning.
Gevolgtrekking	De horizontale leider is in staat om betekenis te geven aan het risico van ondermijning en partijen te verbinden. Dit zorgt ervoor dat er adequater gehandeld wordt op risico's van ondermijning zodat deze niet ontaarden in crises. Dit betekent dat de aanwijzing is bevestigd en er een verband bestaat tussen de nieuwe leiderschapsrol en de weerbaarheid tegen ondermijning.

Tabel 5: Nieuwe leiderschapsrol | Hoop-test

5. Discussie & Conclusie

Nu de resultaten van dit onderzoek zijn gepresenteerd volgt nu de link met de theorie en de reflectie op de methodologie alvorens een concluderende paragraaf volgt.

5.1. Interpretatie resultaten

Uit de resultaten van dit onderzoek komt naar voren dat er een verband bestaat tussen de wendbare organisatiestructuur en de weerbaarheid van een overheidsorganisatie tegen ondermijning. Zo bestaat er onder andere een direct verband tussen de bewustwording in de organisatie en haar weerbaarheid tegen ondermijning. Doordat de aanwijzingen zijn geslaagd op de smoking-gun-test, is er sprake van een voldoende voorwaarde. Het creëren van bewustwording over de risico's van ondermijning is dus voldoende om weerbaar te zijn tegen ondermijning. Eenzelfde direct verband is gevonden bij het delen van risico's: het delen van risico's en het bereiken van overeenstemming over hoe deze risico's te beheersen is voldoende om als overheidsorganisatie weerbaar te zijn tegen ondermijning.

Een wat minder sterk verband, maar nog steeds positief, is gevonden tussen de invulling van de nieuwe leiderschapsrol en de weerbaarheid van de overheidsorganisatie. De aanwijzingen die zijn gevonden zijn geslaagd voor de hoop-test, wat betekent dat er sprake is van een noodzakelijke voorwaarde. Dit betekent dat het aandacht besteden aan het benadrukken van het risico en het bij elkaar brengen van verschillende partijen door de bestuurlijk of ambtelijk leider noodzakelijk is voor het weerbaar maken van de overheidsorganisatie tegen ondermijning, maar niet voldoende.

Enkel tussen de lerende organisatie en de weerbaarheid van de organisatie is geen verband gevonden. Respondenten verwachten wel dat het een effect heeft, maar omdat de randvoorwaarden voor een lerende organisatie niet aanwezig zijn in de onderzochte organisaties is er geen bewijs gevonden dat het de weerbare overheidsorganisatie verklaart. De resultaten hebben daarom geen wetenschappelijke waarde.

5.2. Beperkingen

Naast de resultaten kent dit onderzoek ook haar beperkingen. Zo heeft dit onderzoek in de operationalisatie verschillende theorieën bij elkaar gebracht die samen de onafhankelijke of afhankelijke variabele vormen. In de literatuur is namelijk geen eenduidige operationalisatie van wendbaarheid of weerbaarheid gevonden. Daardoor is de operationalisatie van beide variabelen een combinatie van verschillende theorieën. Hierdoor kan er twijfel bestaan of die geoperationaliseerde variabelen wel het juiste meten. De interne validiteit van dit onderzoek kan daarom in twijfel worden getrokken. Door gebruik te maken van theorieën die in eerder onderzoek al zijn getest en bevestigd, waardoor ze generaliseerbaar zijn, heeft dit onderzoek geprobeerd deze beperking zo veel mogelijk te minimaliseren.

Ook de betrouwbaarheid van dit onderzoek is discutabel, aangezien vrijwel alle respondenten afkomstig zijn uit het veiligheidsdomein en enkel werkzaam zijn bij de gemeente Tilburg of provincie Gelderland. Ook zit er mogelijk een bias verstopt in de interviews doordat respondent 'wenselijke' of 'politiek correcte' antwoorden geven. Hierdoor is het twijfelachtig in welke mate dezelfde resultaten worden gevonden wanneer het onderzoek op grotere schaal wordt uitgevoerd. Ook beperkt dit de generaliseerbaarheid van het onderzoek, omdat de selectie van respondenten geen een-op-een afspiegeling is van een overheidsorganisatie, datgene waarover dit onderzoek uitspraken wilt doen. Dit onderzoek had een betere afspiegeling van de werkelijkheid kunnen zijn als de respondenten op grotere schaal en willekeuriger waren gekozen. Oorspronkelijk was dan ook het idee om

documentanalyse uit te voeren om zodoende de bevindingen uit de interviews nog eens extra te kunnen bevestigen. Echter waren er te weinig documenten met betrekking tot ondermijning beschikbaar. Ondermijning is een gevoelig onderwerp die de kwetsbaarheid van een organisatie blootlegt. Organisaties zijn er daarom niet happig op om deze informatie te delen. De documentanalyse is daarom achterwege gelaten.

6. Conclusie

In deze paragraaf wordt in de eerste subparagraaf een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag van dit onderzoek. Daarna is de bijdrage van dit onderzoek aan de wetenschap en maatschappij beoordeeld met afsluitend een aantal suggesties voor vervolgonderzoek.

6.1. Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *Hoe kan de transitie naar een wendbare organisatiestructuur de weerbaarheid van een overheidsorganisatie tegen de risico's van ondermijning verklaren?* Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat de wendbare organisatiestructuur in staat is om de weerbare overheidsorganisatie mede te verklaren. De bewustwording onder het personeel evenals het intern en extern delen van risico's kunnen de weerbare overheidsorganisatie sterk verklaren. Ook de nieuwe leiderschapsrol verklaart die weerbare overheidsorganisatie, maar daartussen is het verband zwakker. De weerbaarheid tegen ondermijning van overheidsorganisaties wordt dus mede verklaard door de bewustwording in de organisatie, het delen van risico's zowel intern als extern en het aannemen van een nieuwe leiderschapsrol door burgemeester/commissaris van de Koning en provincie-/gemeentesecretaris. Dit onderzoek doet bovenstaande uitspraken met de kanttekening dat het onderzoek enkel bij twee casussen is uitgevoerd. Met 100% zekerheid bovenstaand verband vaststellen is daarom niet mogelijk, wel geeft dit onderzoek in ieder geval een indicatie hoe de wendbare organisatiestructuur de weerbare overheidsorganisatie tegen ondermijning verklaart.

Voor de lerende organisatie is geen bewijs gevonden dat het de weerbare overheidsorganisatie kan verklaren. Dit komt omdat de onderzochte organisaties niet aan alle randvoorwaarden van een lerende organisatie voldoen. Vrijwel alle respondenten gaven aan hier wel heil in te zien, waardoor het in vervolgonderzoek bij een organisatie die wel aan alle randvoorwaarden voldoet interessant om te onderzoeken of wel een verklarend verband bestaat.

6.2. Wetenschappelijke en maatschappelijke bijdrage

In de inleiding en het theoretisch kader van dit onderzoek bleek uit de literatuur dat organisaties weerbaar zouden kunnen zijn door wendbaar te zijn. Wat dit precies betekent bleef achterwege. Dit onderzoek heeft getracht een duidelijker onderscheid te maken tussen deze twee begrippen door eerst deze begrippen apart van elkaar te definiëren en operationaliseren. Dit onderscheid maakt het vervolgens mogelijk om te onderzoeken hoe die wendbare organisatiestructuur de weerbaarheid van een overheidsorganisatie tegen ondermijning verklaart.

Uit dit onderzoek blijkt dat het voor overheidsorganisaties belangrijk is om aandacht te besteden aan bewustwording in de organisatie. Dit sluit aan bij de theorie van Smit (2015) dat men in de organisatie bewust moet zijn van de risico's om er adequaat op te kunnen handelen. Het inzetten op de *soft controls* uit het integriteitsklimaat van Vink & Kaptein (2008) is een effectieve manier daarvoor. Dat is een continu proces waardoor iedereen in de organisatie weet wat het risico precies inhoudt en welke normen er als organisatie aan verbonden zijn. Het geven van trainingen en bijeenkomsten of het organiseren van een themafestival zijn manieren om dat bewustzijn te triggeren. Faciliteer het vierogen-principe en durf in te grijpen wanneer er misstanden plaatsvinden. Daarnaast zorgt het stellen van een norm voor duidelijkheid.

Ook het intern en extern delen van risico's en daarbij overeenstemming bereiken over de aanpak van risico's is belangrijk om te voorkomen dat risico's ontaarden in crises. Dit bevestigt de bevindingen van Noordegraaf et al. (2018) dat verschillende afdelingen daardoor eenvoudiger van elkaars diensten gebruik kunnen maken en er adequaat gehandeld wordt omdat iedereen weet wat die moet doen.

Organiseer dus risicosessies en toon daarin voorbeelden van ondermijning die zich daadwerkelijk in de organisatie hebben afgespeeld om urgentiebesef te ontwikkelen. Probeer daarbij de focus te leggen op leidinggevend, zodat zij het weer kunnen doorgeven in hun teams.

Als laatste is de invulling van het leiderschap door de ambtelijk en bestuurlijk leider van een overheidsorganisatie een manier om weerbaarder te zijn tegen ondermijning. Dit bevestigt de bevindingen van Peters (2016) dat de horizontale leider in de organisatie betekenis moet geven aan het betreffende risico en vanuit zijn rol partijen bij elkaar moet brengen die zich kunnen verenigen tegen het risico. Dit geldt dus niet enkel voor de burgemeester en commissaris van de Koning, maar ook voor de gemeente- en provinciesecretaris. Belangrijk is dat deze persoon voorbeeldgedrag vertoont en het risico regelmatig laat vallen in de organisatie. Aandacht eraan besteden in de raad of college werkt ook. Het laat medewerkers erover nadenken en brengt ze in beweging.

Met deze inzichten draagt het onderzoek bij aan het oplossen van het onderzoeksprobleem van de provincie Noord-Brabant dat het zich beter wil voorbereiden op risico's. Om in de toekomst beter voorbereid te zijn op risico's als ondermijning, is het bruikbaar om bovenstaande handelingsperspectieven te hanteren. Het onderzoek geeft hiermee inzicht in de eerder aangehaalde gap in de literatuur, namelijk die van oplossingsrichtingen hoe overheidsorganisaties zich weerbaar kunnen maken tegen ondermijning. Dit maakt het onderzoek zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant.

Om nog meer impact te genereren is het interessant om te onderzoeken of in andere casussen vergelijkbare bevindingen worden gevonden. Dit versterkt de generaliseerbaarheid van de conclusies van dit onderzoek. Dit kan ook door kwantitatief onderzoek uit te voeren. Kwantitatief onderzoek maakt het mogelijk om op grotere schaal te meten, dit maakt de conclusies van het onderzoek betrouwbaarder. De betrouwbaarheid kan ook stijgen indien er in vervolgonderzoek wél documentanalyse wordt uitgevoerd. Hiermee worden de bevindingen van het onderzoek sterker onderbouwd. Daarnaast kan het zorgen voor meer resultaten/inzichten en voor extra verdieping.

Als laatste suggestie voor vervolgonderzoek is het interessant om te kijken in hoeverre de verschillende onderdelen van de wendbare organisatiestructuur die in dit onderzoek zijn gebruikt ook de weerbaarheid tegen andere soorten risico's verklaren. Doordat in dit onderzoek wendbaarheid en weerbaarheid duidelijk apart van elkaar zijn gedefinieerd en geoperationaliseerd, is het voor vervolgonderzoek eenvoudiger mogelijk om beide concepten te gebruiken. Dit maakt het mogelijk om op grotere schaal en meer verdiepend onderzoek te doen waarmee de wetenschappelijke en maatschappelijke impact wordt vergroot.

Referenties

- Bennet, A. (2010). Process Tracing and Causal Inference. In H. E. Brady, & D. Collier, *Rethinking Social Inquiry. Diverse tools, Shared Standards* (pp. 207-220). Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Bennet, A., & Elman, C. (2006). Qualitative research: Recent developments in case study methods. *Annual Review of Political Science*, 9, 455-476.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 76(6), 1059-1066.
- Christensen, T., Laegreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887-897.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- De Bruijne, M., Boin, A., & Van Eeten, M. (2010). Resilience: Exploring the concept and its meanings. In L. K. Comfort, A. Boin, & C. C. Demchak, *Designing Resilience: Preparing for Extreme Events* (pp. 13-32). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- De Groot, R., Kaptein, M., & Rozekrans, R. (2005). Integriteitklimaat als auditobject. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 79, 466-474.
- De Munnik, R., & Niënhaus - Van Beek, F. N. (2019). *Risicomanagement en weerstandsvermogen: Kansen en risico's voor Brabant*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Driessen, C., & Meeus, J. (2021, Juli 9). Burgemeesters willen 'radicaal andere aanpak' drugshandel. NRC. Opgehaald van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/07/09/41119619-a4050446>
- Ezinga, M. A., Drost, L. F., Oderkerken, M., Boutellier, H., & Schilder, A. E. (2019). *Het bestuurlijk instrumentarium voor een weerbaar bestuur*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Fijnaut, C. J., Kolthoff, E. W., Kruisbergen, E. W., Spapens, A. C., & Tops, P. E. (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC).
- Gemeente Tilburg. (2019). *Integraal Veiligheidsplan Tilburg: Periode 2019-2022*. Tilburg: Gemeente Tilburg.
- Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe? *Bestuurswetenschappen*, 68(1), 87-96.
- Goodman, L. (1961). Snowball sampling. *The annals of mathematical Statistics*, 148-170.
- Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1994). *De strijd om de toekomst*. Schiedam: Scriptum Management.
- Jacobs, J. (2017). Een zoektocht naar effectiviteit.
- Kaiser, H. J. (2017). *Weerbaar Gelderland: Samen trekken aan één touw*. Nijmegen: Provincie Gelderland.
- Kolthoff, E. (2019). Integriteit en deontologie, een voortdurende zorg. In E. Devroe, A. Schmidt, L. Moor, & P. P., *De essentie van politiewerk* (pp. 99-104). 's-Hertogenbosch: Gompel & Svacina.

- Kolthoff, E., & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor criminologie*, 58(2), 76-90.
- Lam, J., Van der Wal, R., & Kop, N. (2018). *Sluipend gif: een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom criminologie.
- Meershoek, G. (2018). Bestuurlijke focus en sociale weerbaarheid bij de georganiseerde-misdaadbestrijding. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 80(1), 6-10.
- Nelen, H., Van Wingerde, K., Moerland, R., Bisschop, L., Geurtjens, K., Thelen, A., & Servaas, L. (2021). *Procevaluatie en Actieonderzoek versterking aanpak ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- Nijssen, M., & Paauwe, J. (2012). Overleven in een dynamische omgeving: helpt wendbaar organiseren? *Organisatie en Management*, 86, 43-54.
- Nijssen, M., Vermeeren, B., Vermeer, L., & Visser, J. (2018). Wat wendbare organisaties doen (en laten). *Bestuurskunde*, 4, 79-93.
- Noordanus, P. G. (2016). Weerbaarheid tegen georganiseerde criminaliteit organiseren. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 6-10.
- Noordegraaf, M., Schiffelers, M.-J., Geuijen, K., De Morree, P., & Pekelder, J. (2018). *Op weg naar een Weerbare Open Samenleving*. Utrecht: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Pattyn, V., Gerrits, L., & Verweij, S. (2015). Qualitative Comparative Analysis: Meer Behorend bij de Kwalitatieve Dan de Kwantitatieve Benadering. *Kwalon*, 20(3), 26-33.
- Pawson, R., Wong, G., & Owen, L. (2011). Known Kowns, Kown Unknowns, Unknown Unknowns: The Predicament of Evidence-Based Policy. *American Journal of Evaluation*, 32(4), 518-546.
- Peters, F. (2016). We don't need another hero. *M&O*, 5, 69-78.
- Pröpper, I., Litjes, B., & Struik, P. (2012). *Naar een opgavengestuurde organisatie: Samen meer realiseren*. Vught: Partners+Pröpper.
- Provincie Noord-Brabant. (2020). *Bestuursopdracht 'veilig en weerbaar Brabant'*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2021). *Kompas Toekomstbestendige organisatie*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Ritchie, J., Lewis, J., Nicholls, C. M., & Ormston, R. (2013). *Qualitative research practice: A guide for social science students and researchers*. Thousand Oaks: Sage.
- Scherpenisse, J., Schram, J., De Jong, I., & Van der Steen, M. (2020). *Naar een nieuw fundament: Opgavegericht sturen, leren en verantwoorden bij de aanpak van ondermijning*. Den Haag: NSOB.
- Seale, C. (1999). Quality in qualitative research. *Qualitative inquiry*, 5(4), 465-478.
- Smit, A. (2015). Weerbaarheid in vakmanschap. *Tijdschrift voor Politie*, 77(10), 28-34.
- Steijger, N., Van der Beek, D., Gallis, R., & Van der Vorm, J. (2011). Weerbaar en wendbaar: De kracht van 'resilient teams'. *Arbo*, 87(3), 30-32.

- Taleb, N. N. (2012). *Antifragile: Things that gain from disorder*. New York: Random House.
- Thompson, D. (1980). Moral responsibility of public officials: The problem of many hands. *American Political Science Review*, 74(4), 905-916.
- Tops, P., & Schilders, H. (2016). Naar een meervoudige aanpak van ondermijning. *Tijdschrift voor de Politie*, 78(7), 12-15.
- Van der Steen, M. (2019). Hoe onzeker is de toekomst, of hoe is de toekomst onzeker? *Bestuurskunde*, 28(2), 75-82.
- Van der Steen, M., & Van Twist, M. (2014). Weerbaar of wendbaar zijn? Strategische opties in de voorbereiding op de drie decentralisaties. *Beleid en Maatschappij*, 41(1), 58-64.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Vandergraesen, J., Molenveld, A., Verhoest, K., & Boon, J. (2018). *Wendbare overheid: aftoetsing, onderbouwing en verrijking van de Vlaamse hervormingspraktijk*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.
- Vink, H.-J., & Kaptein, M. (2008). Soft controls bij de rijksoverheid: de oorzaken van rechtmatigheidsfouten onderzocht. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 82(6), 256-262.
- Visser, R. (2008). *In dienst van het algemeen belang: ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Walker, B., Holling, C., Carpenter, S., & Kinzig, A. (2004). Resilience, Adaptability and Transformability in Social-ecological Systems. *Ecology and society*, 9(2), <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5>.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations als loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 1-19.
- Wilms, I., & Van de Ven, A. (2016). Soft controls die het verschil maken: een case study bij een financiële instelling. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 90, 124-136.
- Yin, R. K. (2013). *Case Study Research and Applications*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewguide

- Introductie

Vragen:

1. Wat is uw dagelijkse functie?
2. Wat betekent voor u het weerbaar maken van een organisatie tegen ondermijning?
3. In welke mate bent u betrokken bij het opbouwen van die weerbaarheid?
4. Hebben er zich de afgelopen jaren ondermijnende incidenten voorgedaan? Zo ja, hebben die een dermate grote invloed gehad op de organisatie dat dagelijkse gang van zaken stil kwam te liggen?
5. Met welke partijen werkt uw organisatie samen in de aanpak tegen ondermijning?
6. In hoeverre bent u op de hoogte van waarmee deze partijen zich bezighouden in de aanpak van ondermijning?
7. Is er sprake van een gemeenschappelijk doel tussen deze partijen?
8. En zijn er concrete acties opgesteld over de aanpak van ondermijning?
9. In welke mate is er vanuit de organisatie contact met burgers om die manier signalen van ondermijning op te pikken?
10. In hoeverre draagt het informeren van collega's over de risico's van ondermijning bijgedragen bij aan het creëren van weerbaarheid tegen ondermijning?
11. In hoeverre draagt het hebben van beschikking over genoeg middelen zoals tijd, budget en bevoegdheden bij aan het weerbaar maken van de organisatie tegen ondermijning?
12. In hoeverre draagt het inzicht hebben in de werkzaamheden van collega's bij aan het creëren van weerbaarheid tegen ondermijning?
13. In hoeverre is er in de organisatie weerbaarheid tegen ondermijning ontstaan doordat in de organisatie met elkaar gesproken wordt over dit onderwerp?
14. In hoeverre zorgt de motivatie om rechtmatig te handelen ervoor dat de organisatie weerbaar is ondermijning?
15. In hoeverre heeft het aanspreken van collega's op ondermijnd gedrag bijgedragen aan het weerbaar maken van de organisatie tegen ondermijning?
16. In hoeverre heeft het sanctioneren van medewerkers bijgedragen aan het creëren van weerbaarheid tegen ondermijning?
17. In hoeverre is er weerbaarheid tegen ondermijning in de organisatie gecreëerd door in sessies binnen de organisatie risico's met betrekking tot ondermijning met elkaar te delen?
18. In hoeverre is dit het geval in sessies met externe betrokken partijen?
19. In hoeverre is er weerbaarheid tegen ondermijning gecreëerd door in deze sessies ook overeenstemming bereiken over de manier waarop deze risico's te beheersen?
20. In hoeverre is er voor u tijd en ruimte beschikbaar om uzelf te ontwikkelen op het gebied van ondermijning zonder dat uw eigen taken daaronder komen te leiden?
 - a. Zo ja, in hoeverre draagt dat bij aan het weerbaar maken van de organisatie tegen ondermijning?
21. In hoeverre zorgt het uitdagen en stimuleren om uw kennis op het gebied van ondermijning te ontwikkelen ervoor dat de organisatie weerbaarder is tegen ondermijning?

22. In hoeverre zorgt de rol van de bestuurlijk leider om als leider van de organisatie het risico van ondermijning te benadrukken ervoor dat de organisatie weerbaar is tegen ondermijning?
23. In hoeverre is de weerbaarheid van de organisatie tegen ondermijning verbeterd doordat de bestuurlijk leider vanuit zijn statusrol partijen bij elkaar heeft gebracht om het gesprek aan te gaan op het gebied van ondermijning?
24. Heeft u nog een idee over andere mogelijke factoren van een wendbare organisatiestructuur die de weerbaarheid van een overheidsorganisatie zouden kunnen verklaren?
25. Wie is voor mij interessant om nog te interviewen?

Afsluiting

Bijlage 2: respondenten

Respondent	Functie	Organisaties
G1	Specialist Veiligheid	Gemeente Tilburg
G2	Specialist Veiligheid	Gemeente Tilburg
G3	Adviseur Veilige Publieke Taak	Gemeente Tilburg
G4	Vanuit Riec aangesloten aan Gemeente Tilburg	Gemeente Tilburg
G5	Adviseur integriteit	Gemeente Tilburg
G6	Adviseur Veiligheid	Gemeente Tilburg
P1	Adviseur Weerbaarheid	Provincie Gelderland
P2	Projectlid Ariadne project	Provincie Gelderland
P3	Programma Vitale Vakantieparken	Provincie Gelderland
P4	Adviseur integriteit	Provincie Gelderland
P5	Adviseur Weerbaarheid	Provincie Gelderland
P6	Adviseur Bibob	Provincie Gelderland
P7	Adviseur Europese subsidies	Provincie Gelderland