

De invloed van bedreigingen op de gemeentelijke besluitvorming

Citation for published version (APA):

Marijnissen, D., & Kolthoff, E. (2020). De invloed van bedreigingen op de gemeentelijke besluitvorming. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 2020(1), 51-68.
https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschriftveiligheid/2020/1/TvV_1872-7948_2020_019_001_003

Document status and date:

Published: 01/03/2020

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Document license:

Taverne

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

<https://www.ou.nl/taverne-agreement>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 21 Sep. 2024

Open Universiteit
www.ou.nl



De invloed van bedreigingen op de gemeentelijke besluitvorming

Diana Marijnissen & Emile Kolthoff

In deze bijdrage wordt verslag gedaan van een onderzoek onder wethouders naar de invloed van bedreigingen op het proces en de uitkomst van lokale besluitvorming. Case studies (N=3) en semigestructureerde interviews (N=35) laten zien dat bedreigingen invloed hebben op het proces van lokale besluitvorming. Deze invloed varieert van een verharding van opvattingen tot grote voorzichtigheid. Er zijn geen aanwijzingen dat bedreigingen de uiteindelijke uitkomst van lokale besluitvorming beïnvloeden. De gevolgen in de privésfeer van de wethouder zijn ingrijpend.

1 Inleiding

Deze bijdrage beschrijft de resultaten van een onderzoek naar de invloed van bedreigingen op de lokale bestuurlijke besluitvorming. Het onderzoek richt zich op wethouders als exemplarisch voorbeeld van lokale politici en bestuurders. Hoewel een wethouder formeel geen beslissingsmacht heeft (de wethouder wordt in lid 1 van artikel 34 Gemeentewet immers niet als zelfstandig orgaan genoemd en daarom kunnen er geen collegebevoegdheden aan de wethouder worden gedelegeerd en kan de wethouder niet als afzonderlijk bestuursorgaan optreden), is de positie van de wethouder in de praktijk sterk individueel (Van Vugt, 1984). De fracties die het college hebben gevormd, hebben de bezetting van de wethoudersposten gelegitimeerd en bovendien is het in grote gemeenten vrijwel ondoenlijk dat wethouders zich met de portefeuille van een ander bemoeien, aldus Van Vugt. Een wethouder heeft dus formeel geen beslissingsmacht, maar een wethouderspositie biedt wel (gepercipieerde) macht en in ieder geval grote invloed op het terrein van de eigen portefeuille. De term bedreiging wordt, in navolging van Bovenkerk, breed geïnterpreteerd en staat in deze bijdrage voor ‘alle acties die door de betrokkenen als bedreigend worden ervaren’ (Bovenkerk, 2005: 19). Ook acties die strafrechtelijk niet als bedreiging worden beschouwd, worden in het onderzoek als bedreiging aangemerkt. Het betreft een subjectivistische definitie die recht doet aan de beleving van het slachtoffer.

1.1 Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur

Om inzicht te krijgen in de mate waarin politieke ambtsdragers en ambtenaren in de verschillende bestuurslagen in het land zich geconfronteerd zien met agressie en geweld, is het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2010 gestart met het afnemen van enquêtes onder de noemer Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur. In de meest recente monitor uit 2018 zegt 29% van de politieke ambtsdragers in de afgelopen twaalf maanden tijdens het uitoefenen

van de functie geconfronteerd te zijn met één of meer vormen van agressie en geweld door burgers. In vergelijking met de meting van 2016 is het percentage slachtofferschap iets toegenomen (2%). Zeven op de tien slachtoffers geven aan dat ze in de afgelopen twaalf maanden meerdere incidenten van agressie en geweld meemaakten. Een slachtoffer overkomt per jaar gemiddeld 5,1 incidenten (Bouwmeester & Löb, 2018: 11).

Burgemeesters en wethouders (resp. 43% en 40%) hebben meer te maken met agressie en geweld dan raadsleden (28%). Over de gehele periode vanaf 2010 is geen sprake van een duidelijk dalende of stijgende trend van slachtofferschap. Wel zijn er enkele fluctuaties. Onder raadsleden is het slachtofferschap in 2018 licht gestegen ten opzichte van 2014 en 2016. Het slachtofferschap bij burgemeesters is in vergelijking met 2016 gedaald en zit net onder het niveau van 2014. Een van de verklaringen voor de sterke stijging in 2016 is de toenmalige vluchtelingencrisis en de maatschappelijke spanningen die daarmee samenhangen. In het afgelopen jaar heeft een aantal bedreigingen van burgemeesters het beeld bepaald en de urgentie van een gedegen aanpak van dergelijke onacceptabele kwesties nog eens bevestigd (Grapperhaus, september 2019). Dit beeld lijkt gerelateerd aan het vraagstuk van ondermijning, waarbij er sprake is van bedreigingen met een crimineel oogmerk (Pro Facto, 2017). De cijfers over agressie en geweld bij politieke ambtsdragers over 2019 zullen naar verwachting in het voorjaar van 2020 worden gepubliceerd in de Monitor Integriteit en Veiligheid.

De mate waarin politici en bestuurders bij collega's vormen van agressie en geweld waarnemen, neemt sinds 2012 toe. Inmiddels neemt 43% in het afgelopen jaar een vorm van agressie of geweld tegenover een collega waar. Deze stijging doet zich vooral voor rond incidenten van verbale agressie en in mindere mate bij bedreiging/intimidatie. Fysieke agressie tegenover collega's wordt in 2017 in ongeveer gelijke mate waargenomen als bij de vorige metingen.

Bijna vier op de tien (38%) incidenten doen zich in 2017 voor bij face-to-face contacten tussen politici/bestuurders en burgers. In 2012 is dit nog meer dan de helft. Een steeds groter deel van de agressieve uitingen vindt zijn weg via sociale media: van minder dan 10% in 2012 tot bijna een derde van alle incidenten in 2018. De frequentie van de overige uitingsvormen, zoals per brief (5%), e-mail (13%) of telefonisch (5%), is de afgelopen jaren stabiel gebleven of licht gedaald.

Uit de monitor blijkt dat bedreigingen negatieve gevolgen kunnen hebben voor het slachtoffer, zoals een negatief effect op het werkplezier, invloed op het eigen gedrag, en klachten in relatie tot de geestelijke gezondheid. Ook het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2015) stelt in een onderzoek dat lokale politici (raadsleden) in 'functioneren of stemgedrag' worden beïnvloed door verbale agressie. Deze inzichten worden bevestigd in kwalitatief onderzoek. Door middel van case studies toont Van der Velden (2016) aan dat geweld, bedreiging en intimidatie kunnen leiden tot een aantasting van de representatieve democratische besluitvorming op lokaal niveau.

1.2 *Invloed op besluitvorming*

De centrale vraag die in het hier besproken onderzoek centraal staat, luidt: *welke invloed hebben bedreigingen op de lokale besluitvorming?* De in dit artikel gepresenteerde inzichten helpen om de urgentie van de problematiek te erkennen en kunnen bijdragen aan het ontwikkelen/treffen van maatregelen om de effecten van bedreigingen te minimaliseren en iedere schijn te voorkomen dat bedreigen en intimideren loont. Bovendien kan het leiden tot meer bewustzijn en aanbevelingen voor bestuurders en politici in de omgang met bedreigingen. In de volgende paragraaf schetsen we een korte theoretische inleiding over bedreigingen, macht, invloed en besluitvorming (par. 2), gevolgd door een toelichting op de gehanteerde methodologie (par. 3). Vervolgens wordt ingegaan op de resultaten van de studie (par. 4). Het artikel sluit af met een conclusie (par. 5) en een reflectie (par. 6).

2 Theoretische inbedding

2.1 *Bedreiging; een definitie*

De grens tussen wat wel en niet als een bedreiging wordt bedoeld en opgevat, verschilt per cultuur, per tijdvak, per bevolkingscategorie, per persoon en per context. Bedreiging is strafbaar gesteld in artikel 285 van het Wetboek van Strafrecht. Onder bedreiging wordt verstaan 'onder bedreiging van geweld een persoon dwingen iets te doen, te laten of te dulden'. Daarbij gaat het om de volgende vormen:¹

- 1 bedreiging met openlijk in vereniging geweld plegen tegen personen of goederen;
- 2 bedreiging met geweld tegen een internationaal beschermd persoon of diens beschermde goederen;
- 3 bedreiging met enig misdrijf waardoor gevaar voor de algemene veiligheid van personen of goederen of gemeen gevaar voor de verlening van diensten ontstaat;
- 4 bedreiging met verkrachting of aanranding;
- 5 bedreiging met enig misdrijf tegen het leven gericht (zoals moord/doodslag);
- 6 bedreiging met gijzeling;
- 7 bedreiging met zware mishandeling;
- 8 bedreiging met brandstichting.

De definitie vanuit het strafrecht veronderstelt dat er sprake is van geweld en dat de bedreiger iets concreets met zijn actie wil bereiken. In de praktijk blijkt dit niet altijd het geval te zijn. Soms wil een dader zich vooral demonstratief uiten en kent de dreiging geen instrumenteel doel. In de criminologie wordt daarom onderscheid gemaakt tussen instrumenteel en expressief geweld, waarbij instrumenteel geweld vooral wordt gebruikt om (economisch) voordeel te behalen. Instrumenteel geweld kent een rationele component. Bij expressief geweld daarentegen gaat het vaak om emotionele bevrediging en is het geweld impulsief, ongecontroleerd

1 www.wetrecht.nl/bedreiging.

en vaak disproportioneel (Kruisbergen, Van de Bunt & Kleemans, 2012). Dit onderscheid kan ook worden toegepast op het verschijnsel bedreigingen. Bovenkerk (2005) noemt in dit kader de emotionele uitbarsting (expressief), de wens om concrete belangen te verwezenlijken (instrumenteel), de verdediging van verworven rechten en wraak. Daarnaast kan theoretisch onderscheid worden gemaakt tussen fysieke bedreiging, waarbij de bedreiging plaatsvindt door lichamelijk gedrag en feitelijk handelen (dreigend naderen, vandalisme, (licht) geweld, dreigende gebaren, enz.) en verbale bedreiging waarbij het dreigement impliciet of expliciet verbaal wordt overgebracht. Het onderscheid tussen instrumentele en expressieve bedreigingen is in de praktijk niet altijd duidelijk. Sommige handelingen hebben meer instrumentele, andere meer expressieve kanten (Blok, 1991). Of dergelijke handelingen als bedreigend worden ervaren, is veelal afhankelijk van de interpretatie van de situatie. Zoals in de inleiding al is aangegeven, wordt in deze bijdrage daarom de begripsbepaling van Bovenkerk gevolgd en wordt de term 'bedreiging' gebruikt als een containerbegrip voor alle acties die door de betrokkenen als bedreigend worden ervaren. (Bovenkerk, 2005: 19).

2.2 Macht en invloed

De klassieke definitie van macht komt van Weber (1976). Volgens hem is er sprake van macht wanneer iemand binnen een sociale relatie, ook bij tegenstand, zijn of haar wil kan doorzetten. Macht is een terugkerend concept in de associatie met politiek. Machiavelli (2007) gebruikt in zijn boek *Il Principe* het woord politiek als een verwijzing naar het verkrijgen en in stand houden van de macht en de verdeling van middelen die nodig is om de Staat te beschermen. Volgens Machiavelli gaat het in de politiek maar om één ding en dat is machtsbehoud. Hij is niet de enige die de term politiek koppelt aan de term macht. Ook Laswell (1936) beschrijft in zijn boek *Politics: Who gets what, when, how?* de strijd om de verdeling van de macht. Het is Dahl (1976) die in zijn beschrijving van politiek de termen macht en invloed synoniem aan elkaar gebruikt. Dahl beschrijft politiek als: 'any persistent pattern of human relations that involves, to a significant extent, control, influence, power or authority': A heeft invloed op of macht over B indien B door de aanwezigheid van A iets anders doet dan hij zonder A gedaan zou hebben. In dit onderzoek worden de begrippen macht en invloed niet gezien als synoniemen, maar er is wel degelijk een verband tussen beide begrippen. Macht wordt gezien als het vermogen om in concrete besluitvormingsprocessen invloed uit te oefenen (Kuypers, 1973; Huberts & Kleinnijenhuis, 1994). De term invloed wordt gekoppeld aan effect. Een actor oefent politieke invloed uit indien zijn aanwezigheid, denken of doen ertoe leidt dat een politieke actor zijn belangen of doeleinden meer tegemoetkomt dan het geval zou zijn indien de actor had ontbroken (Huberts & Kleinnijenhuis, 1994: 39). Dat leidt tot de volgende omschrijving:

In een relatie tussen de actoren A en B heeft A macht over of invloed op B indien zijn aanwezigheid, denken of doen B ertoe brengt A's belangen of doeleinden meer te dienen dan B zonder A gedaan zou hebben. (Huberts, 1988: 20)

Deze omschrijving leidt tot een aantal aannames. Ten eerste impliceert ze dat macht en invloed relationele begrippen zijn. Er zijn diverse actoren betrokken bij het proces waarbij de ene actor macht of invloed uitoefent en de andere actor die macht of invloed ondergaat. Ten tweede gaat het bij macht en invloed om een causale relatie. Actor A veroorzaakt iets, laat actor B iets doen of laten dat B bij afwezigheid van A niet zou hebben gedaan. Ten derde is de context waarbinnen de relatie tussen de actoren zich afspeelt van belang. Deze context wordt in dit onderzoek bepaald door maatschappelijke en politieke structuren. De spelregels die gelden binnen deze structuren zijn medebepalend voor de mate van politieke macht en invloed van de diverse actoren. Wanneer een vereniging steeds profiteert van het door de gemeente gehanteerde subsidiebeleid zonder daarvoor invloedpogingen te hoeven ondernemen, zegt dat iets over de spelregels die gelden binnen die gemeente (Huberts, 1988). Ten vierde is het van belang dat de aangewende invloed of macht leidt tot een voordeel voor de actor die deze invloed of macht heeft aangewend. Een voorbeeld: stel dat een actor zijn invloed of macht aanwendt om een vergunning te krijgen voor de plaatsing van een woonwagen op een bestaand woonwagenkamp. De vergunning wordt geweigerd, maar er wordt wel een gedoogbeschikking afgegeven. De actor heeft weliswaar zijn doel niet volledig bereikt, maar zonder het aanwenden van zijn invloed of macht zou zijn situatie (nog) minder gunstig uitpakken. Ten vijfde is het niet noodzakelijk dat de actoren in een machts- of invloedrelatie zich bewust zijn van die relatie. De actor die beïnvloed wordt, kan onbewust rekening houden met de wensen van een invloedrijke actor. Stel dat een college van burgemeester en wethouders besluit een vergunning te weigeren voor een evenement, omdat het verwacht dat het evenement leidt tot verzet bij omwonenden. In dat geval oefenen de omwonenden invloed uit, terwijl zij wellicht niet eens weten dat er een vergunning voor een evenement is aangevraagd. Ook kan er sprake zijn van indirecte beïnvloeding. Het is denkbaar dat een ambtelijk advies wordt beïnvloed zonder dat de wethouder zich daarvan bewust is, bijvoorbeeld omdat de betreffende beleidsambtenaar nauwe banden onderhoudt met een vereniging. Deze relatie zou het ambtelijk advies kunnen beïnvloeden. Wanneer de wethouder het ambtelijk advies opvolgt, hoeft hij zich niet bewust te zijn van het feit dat hij indirect is beïnvloed. Ten slotte impliceert de definitie van Huberts dat het bij macht en invloed gaat om het doen en/of denken van actoren. Het gaat dus niet alleen om gedrag.

Om macht of invloed te kunnen uitoefenen is toegang tot het politieke systeem/ een gezagsdrager een belangrijke factor (Huberts, 1988; Lelieveldt, 1999). Een actor die vaak en persoonlijk toegang heeft tot een gezagsdrager, heeft waarschijnlijk meer invloed dan een actor die op hetzelfde moment dezelfde belangen naar voren brengt, maar minder vaak en minder persoonlijk toegang heeft tot een gezagsdrager (Huberts, 1988). Een actor die invloed wil uitoefenen, dient zich dus toegang te verschaffen tot de gezagsdrager en dient over machtsmiddelen te beschikken. Deze machtsmiddelen zijn divers en variëren van bedreigingen tot het geven van beloningen en complimenten (Boulding, 1989). Welk middel het meest effectief is om de politieke actor te beïnvloeden, is afhankelijk van de actor, het beleidsterrein, de wijze waarop het proces van beleids- en besluitvorming is ingericht en de politieke context (Huberts & Kleinnijenhuis, 1994).

2.3 *Competentieprofiel wethouders*

Het onderzoek richt zich op wethouders. Het wethoudersambt wordt uitgeoefend in een complexe, politieke, bestuurlijke en ambtelijke omgeving waarbij sprake is van een aantal ontwikkelingen die een uitwerking hebben op de positie en de rol van de wethouder. Op de eerste plaats de introductie van het duale systeem. De wethouder kan van buiten de gemeenteraad of de gemeente komen. In dat geval is hij niet helemaal thuis in de lokale 'gewoonten'. Hij of zij dient zich daarbij sterker en vaker te verantwoorden tegenover de gemeenteraad inclusief zijn eigen fractie. De ontwikkelingen in de media spelen hierbij een versterkende rol. Gedrag wordt uitvergroot en publieke personen worden steeds zichtbaarder. De pers zit erbovenop. Persoonlijke zaken gaan meer en meer een rol spelen. De invloed van sociale media als Twitter en YouTube wordt ook op lokaal niveau groter. De positie van wethouder is al met al kwetsbaarder geworden (Berenschot, z.d.). Het door Berenschot opgestelde competentieprofiel bevat negen competenties die richting geven aan de verdere professionalisering van het wethoudersambt. Het gaat over analytisch vermogen, oordeelsvorming, overtuigingskracht, inlevingsvermogen, onderhandelen, politieke sensitiviteit, resultaatgerichtheid, samenwerken en sturend vermogen. In het kader van dit onderzoek zijn met name de competenties oordeelsvorming, inlevingsvermogen en politieke sensitiviteit van belang. Een wethouder dient in staat te zijn om informatie vanuit verschillende hoeken zorgvuldig af te wegen tegen de relevante criteria en op basis hiervan tot een afgewogen oordeel te komen. Daarnaast dient een wethouder alert te zijn op de behoeften en gevoelens van anderen en daar begripvol, met respect en passend op te reageren. Bovendien heeft een wethouder inzicht in en is hij of zij alert op (in)formele verhoudingen, posities en belangentegenstellingen binnen en buiten de gemeente en kan daar adequaat op inspelen (Berenschot, z.d.).

2.4 *Besluitvorming*

Politieke ambtsdragers hebben er in vergelijking met 2016 meer vertrouwen in dat collega's hun standpunten niet laten beïnvloeden door agressie en geweld, maar 6% geeft aan dat het risico om in aanraking te komen met agressie en geweld de eigen beslissingen beïnvloedt. Een ruime meerderheid zegt dat het bestuur de rug recht houdt bij bestuurlijke beslissingen rond handhaving en dat het risico van agressie en geweld daar geen invloed op heeft (Bouwmeester & Löb, 2018: 23).

2.4.1 *Het proces van besluitvorming*

Het proces van besluitvorming kan vanuit diverse perspectieven worden bekeken. In het boek *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crisis* bekijken Allison en Zelikow (1999) het verloop van de Cubacrisis vanuit drie perspectieven: 1) de rationele actor, 2) het organisatorisch-bureaucratisch perspectief, en 3) het politieke onderhandelingsperspectief. Afhankelijk van het gekozen perspectief worden verschillende aspecten van het proces van besluitvorming belicht. Vanuit het perspectief van de rationele actor wordt de mens gezien als een rationeel handelend wezen, dat op basis van een rationele afweging van kosten en baten

besluiten neemt en tot de oplossing van problemen komt. Allison en Zelikow (1999) constateren dat met deze benadering slechts een deel van het proces te begrijpen valt. Zij bekijken de Cubacrisis vervolgens vanuit het perspectief van de organisatiestructuur, -cultuur en -communicatie. Hiermee verschuift de nadruk van de rationele actor naar culturen en overtuigingen die binnen organisaties gelden. Het richt zich dus meer op idealistische factoren en minder op ratio. Allison en Zelikow voegen een derde perspectief toe aan hun analyse van de Cubacrisis: het politiek onderhandelingsperspectief. Vanuit dit perspectief worden beslissingen gezien als uitkomst van de strijd tussen individuen die deelnemen aan het proces van besluitvorming. De verklaring van de uitkomst van dit proces berust op het uiteenrafelen van het 'politieke spel': de procedures, de posities, de spelers, de voorkeuren, het duwen en trekken op weg naar de uitkomst. De auteurs zeggen hierover: 'To explain why a particular governmental decision was made, or why one pattern of governmental behavior emerged, it is necessary to identify the games and players, to display the coalitions, bargains, and compromises and to convey some feel for the confusion' (Allison & Zelikow, 1999: 146). Het rationele actormodel van Allison en Zelikow wordt bij Huberts en De Meere (2002) het nutgerichte perspectief op besluitvorming genoemd. Vanuit dit perspectief worden besluiten afgeleid van de doelen van actoren en kenmerken van alternatieven. Van alle besluiten door actoren wordt ver- en voorondersteld dat daaraan het optimaliseren van doelbereiking ten grondslag ligt. Allison en Zelikow's organisatorisch-bureaucratisch perspectief wordt door Huberts en De Meere (2002) verbreed tot een regelgericht perspectief op besluitvorming. Besluiten worden verklaard op basis van geldende procedures, regels, normen en waarden. Bij de verklaring van besluiten gaat het om het uiteenrafelen van het politieke spel: de spelers, de voorkeuren, de invloedpogingen, de arena, de omgeving en de gerealiseerde invloed. Huberts en De Meere (2002) voegen een nieuw perspectief toe: het persoonsgerichte perspectief. Hierin worden besluiten afgeleid van persoonskenmerken, persoonlijke verhoudingen tussen de in het besluitvormingsproces actieve personen en persoonlijke visies op de situatie. Het gaat daarbij om zaken die een persoon met zich meebrengt en die een verschil kunnen maken, zoals een verleden, ervaringen, capaciteiten, frustraties en beperkingen.

2.4.2 *Bureaucratietheorie*

Max Weber (1976) beschrijft in zijn bureaucratietheorie een type organisatie die hij bureaucratie noemt en die wordt gekenmerkt door formalisering en standaardisatie, door hiërarchie, door specialisatie en door depersonalisering (Groeneveld, 2016: 4). De standaardisatie van de processen, regels en procedures maakt, volgens Weber, de werking van de bureaucratie voorspelbaar en onpersoonlijk. Voor een gemeente kan deze standaardisatie bijdragen aan de gelijke behandeling van burgers door ambtenaren die hun werk uitvoeren conform de regels en zonder vooringenomenheid. De door Weber beschreven specialisatie in functies zou waarborgen dat kennis zo goed mogelijk in besluitvorming wordt toegepast. De bureaucratietheorie suggereert dat formeel en duidelijk omschreven taken en bevoegdheden worden uitgevoerd binnen een wettelijk vastgesteld kader, waarin beslissingen worden genomen door bestaande regels toe te passen. Dus privémo-

tieven zijn niet relevant en burgers worden op een neutrale maar gelijke manier bediend (Kolthoff, 2007). Deze manier van werken zou leiden tot wat Groeneveld in haar oratie ‘onzekerheidsreductie’ noemt. Niet alleen ten aanzien van de producten en diensten die de overheid levert, maar ook ten aanzien van de wijze waarop zij dat doen. Deze onzekerheidsreductie is niet alleen van belang voor de ambtelijke top van de organisatie, die verantwoording moet afleggen aan de politiek, maar ook voor de ambtenaar die zekerheid ontleent aan de kaders waarbinnen hij of zij inhoudelijke beslissingen neemt en voor de burgers die een betrouwbare overheid ontmoeten (Groeneveld, 2016: 4). Weber beschrijft de bureaucratie als een ideaal type organisatie, maar stelt dat de ideale bureaucratie in de echte wereld niet bestaat (Robbens & Coulter, 2007). Een nadeel van de ideale bureaucratie is volgens Weber het ontbreken van ruimte voor eigen initiatief en persoonlijke relaties en dat zou ten koste gaan van de motivatie en betrokkenheid van de ambtenaar. De bureaucratie is vanuit veel verschillende invalshoeken bekritiseerd (Goodsell, 1994). Vanuit economisch perspectief wordt gewezen op de hoge administratieve lasten die de bureaucratische organisatie kenmerkt. Vanuit organisatiekundig perspectief wordt gesteld dat de hiërarchische structuur, die kenmerkend is voor de bureaucratische organisatievorm, niet goed aansluit op de huidige samenleving waarin flexibiliteit en gelijkwaardigheid belangrijke pijlers zijn.

3 Methodologisch kader

Deze bijdrage maakt deel uit van een breder onderzoek naar de vraag op welke wijze lokale politici en bestuurders bedreigd worden, hoe zij daarmee omgaan en welke invloed dit heeft op de besluitvorming. Eerder verscheen in dit tijdschrift het artikel ‘Wethouders in de frontlijn’ (Marijnissen & Kolthoff, 2018). In dat artikel werd uitvoerig stilgestaan bij de onderzoeksmethoden die zijn gehanteerd om inzicht te krijgen in de wijze waarop wethouders worden bedreigd en hun omgang met bedreigingen. In deze bijdrage gaat het met name over de invloed van bedreigingen op de besluitvorming. Om de invloedvraag te kunnen beantwoorden, is gebruikgemaakt van de intensieve procesanalyse van Huberts en Kleinnijenhuis (1994), toegepast op case studies (N=3). Hierbij wordt het proces van beleid- en besluitvorming in kaart gebracht, door een geheel van variabelen intensief en methodisch te bestuderen, zodat eventuele (sociale) veranderingen verklaard kunnen worden. De geformuleerde beschrijvingen zijn achteraf getoetst bij de onderzochte personen.

De case study heeft voor- en nadelen. Een belangrijk voordeel is de mogelijkheid om diepgang aan te brengen in de exploratie. Een mogelijk nadeel is dat de case study veelal niet geschikt is voor statistische generalisatie. Dat laatste is niet de intentie van de studie. Er is nadrukkelijk niet gekozen voor een grootschalige kwantitatieve benadering om te komen tot een representatief beeld van de invloed van bedreigingen op de lokale besluitvorming, maar om een exploratie gericht op het verkrijgen van kennis en inzicht in een lokale situatie – als exemplarische voorbeelden – om op die manier een bijdrage te kunnen leveren aan het

verbeteren van het beroepsmatig handelen van de respondenten. Een tweede mogelijk nadeel van de case study is de kans op 'methodologische nonchalance' (Van der Zwaan, 1990). Om tegemoet te komen aan dit bezwaar is voor de analyse van de casussen gebruikgemaakt van de intensieve procesanalyse van Huberts (1988).

Bij de casusselectie is gebruikgemaakt van de uitkomsten van een onderzoek naar de aard en invloed van bedreigingen tegen wethouders (Marijnissen, 2019). Op basis van een Q-methodologische studie worden drie attitudes gepresenteerd ten aanzien van de omgang met bedreigingen. De casussen zijn geselecteerd op basis van de verschillende attitudes. De verwachting was dat de drie attitudes ten aanzien van de omgang met bedreigingen, verschillende resultaten zouden laten zien in relatie tot de invloed van bedreigingen op het proces en de uitkomst van besluitvorming. Daarnaast is rekening gehouden met de aard en het doel van de bedreiging, de achtergrond van de dader en de mate van betrokkenheid van het gezin. Er is geprobeerd deze variabelen zo veel als mogelijk gelijk te houden. Zo is in alle casussen sprake van een instrumentele bedreiging en (directe of indirecte) betrokkenheid van het gezin. In twee van de drie casussen kent de wethouder de dader. Daarnaast gaat het in de gekozen casussen steeds om mannelijke wethouders van middelbare leeftijd die eerder met bedreigingen te maken hebben gehad. Ten slotte is rekening gehouden met een aantal pragmatische criteria, zoals haalbaarheid, toegankelijkheid en medewerking van de betreffende gemeente.

3.1 Intensieve procesanalyse

De intensieve procesanalyse is een kwalitatieve methode die is ontwikkeld voor de analyse van besluitvormingsprocessen, waarbij een proces nauwkeurig en intensief wordt gereconstrueerd om te beoordelen welke actoren de uitkomsten van het proces beïnvloeden en wiens inspanningen niet resulteren in het door hen gewenste doel (Huberts & Kleinnijenhuis, 1994). Volgens deze auteurs oefent een actor invloed uit indien zijn aanwezigheid, denken of doen, ertoe leidt dat een politieke actor aan zijn belangen of doeleinden meer tegemoetkomt dan het geval zou zijn geweest indien de actor had ontbroken. Een voordeel van de intensieve procesanalyse is de gestructureerde wijze waarop de processen worden gereconstrueerd. Een beperking van deze benadering ligt in het feit dat het gezien de complexiteit van het proces van besluitvorming nauwelijks mogelijk is om in de reconstructie alle gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden een plek te geven. Het is onvermijdelijk dat de onderzoeker op zeker moment een selectie van gebeurtenissen maakt. Deze selectie kan gevolgen hebben voor het betrouwbaarheidsgehalte van de analyse. De invloed van dergelijke factoren wordt met de intensieve procesanalyse niet in kaart gebracht. Daarvoor zijn andere methoden nodig. Huberts hanteert drie uitgangspunten voor de procesanalyse: 1) het politieke besluitvormingsproces staat centraal en vormt de analyse-eenheid; 2) de analyse heeft betrekking op het veroorzaken van een specifiek gevolg: een beslissing of een niet-beslissing (*non decision*) van een politieke gezagsdrager; en 3) alle actoren die betrokken zijn bij het proces van besluitvorming dienen als oorzakelijke factor in aanmerking te komen (Huberts, 1988; Peters, 1999).

3.2 *Stappen intensieve procesanalyse*

De intensieve procesanalyse is gebruikt om drie casussen te analyseren. Elke in paragraaf 4 verkort weergegeven casusbeschrijving begint met een algemene introductie van het onderwerp en de gemeente waar de casus zich afspeelt. Vervolgens wordt de procedure van de intensieve procesanalyse stap voor stap doorlopen. In stap 1 wordt een nauwkeurige reconstructie gemaakt van het proces van besluitvorming. Alle relevante gebeurtenissen, handelingen en standpunten van alle relevante actoren die hebben deelgenomen aan het proces, of belang hebben bij het proces, zijn opgenomen. De reconstructie wordt afgesloten met de precieze inhoud van het uiteindelijke besluit. In stap 2 wordt de politieke gezagsdrager in het proces vastgesteld; wie neemt uiteindelijk de beslissing. In stap 3 wordt bekeken of de wethouder bij het nemen van een beslissing überhaupt wel is beïnvloed door andere actoren. Het is mogelijk dat de gezagsdrager geheel autonoom een beslissing heeft genomen, zonder dat er sprake was van enige beïnvloeding door derden. Stap 4 staat in het teken van het opsporen van anticipatie. De gezagsdrager kan immers anticiperen op wensen van andere actoren, zonder dat deze actoren actie ondernemen om hun wensen gehonoreerd te krijgen. Deze vorm van invloed is alleen op te sporen wanneer inzicht wordt verkregen in de motieven van de gezagsdrager (Fleurke e.a., 1983). Ook worden mogelijke alternatieve beslissingen bekeken. Het is denkbaar dat niet alle alternatieven de gezagsdrager hebben bereikt of, om uiteenlopende redenen, niet in overweging zijn genomen. Ook kan er sprake zijn geweest van uit- of afstel van een beslissing. In stap 5 begint de daadwerkelijke analyse van de invloed. Per actor wordt bekeken of deze zijn standpunten terugziet in de genomen beslissing. Er zijn actoren die zeker geen invloed hebben uitgeoefend. Bij andere actoren is het moeilijk om hun invloed vast te stellen, omdat hun wensen niet een-op-een overeenkomen met de uiteindelijke beslissing. Dat wil niet zeggen dat zij geen invloed hebben uitgeoefend. Het kan zijn dat de actor een voor hem negatief besluit heeft weten af te wenden of door zijn invloedpoging een deel van zijn wensen gehonoreerd ziet in de uiteindelijke beslissing van de gezagsdrager. Om toch onderscheid te kunnen maken tussen de mate van invloed is de factor tijd van cruciaal belang. Wil er sprake zijn van beïnvloeding, dan is het van belang dat de actoren een standpunt innemen voordat de gezagsdrager dat doet. Aan diegenen die van standpunt wijzigen nadat de gezagsdrager dit doet, kan op dat moment geen invloed worden toegedicht. Stap 6 gaat over de mate van toegang tot de gezagsdrager. Iemand met veel toegang tot de gezagsdrager heeft in potentie meer invloed dan een actor die geen toegang heeft tot de gezagsdrager. Zijn of haar standpunt bereikt de gezagsdrager waarschijnlijk nooit. De wijze van het contact (direct of indirect) en de frequentie van het contact bepalen de mate van toegang. In stap 7 wordt ten slotte de mate van invloed toegekend. Om de processen nauwgezet te kunnen reconstrueren is gebruikgemaakt van data-triangulatie: verschillende databronnen (notulen, beleidsvoorstellen, gespreksmemo's, krantenartikelen, nieuwsbrieven en interviews) zijn gecombineerd. In alle casussen is het raadsinformatiesysteem van de verschillende gemeenten gebruikt als primaire informatiebron.

4 Resultaten

4.1 Casus 1: het accommodatiebeleid in gemeente D

De eerste casus betreft het accommodatiebeleid in gemeente D. Na sluiting van een buurthuis heeft een burger ideeën over het hergebruik van het betreffende buurthuis. Omdat deze ideeën niet overeenkomen met het door de gemeente opgestelde beleid ten aanzien van het hergebruik, worden de wensen van de burger niet gehonoreerd door de gemeente. De bedreiging in deze casus vindt plaats in 2013 en kan worden getypeerd als een instrumentele bedreiging die plaatsvindt in de privésfeer van de wethouder. Het betreft bedreiging met fysiek geweld tegen een kind van de wethouder door een dader die bekend is bij de wethouder. Voor de reconstructie van de casus is gesproken met de bedreigde wethouder, drie beleidsadviseurs (ambtenaren, waarvan er een eveneens werd bedreigd in het betreffende dossier), de voormalige projectleider (externe inhuur) en de gemeentesecretaris. Twee beleidsadviseurs waren ten tijde van de bedreiging betrokken bij het dossier, waaronder de bedreigde adviseur. De derde adviseur was ten tijde van de reconstructie betrokken bij het dossier en heeft bij aanvang van de case study geholpen met de duiding van de documenten in het raadsinformatiesysteem.

Uit de reconstructie van deze casus blijkt dat de bedreiging invloed heeft gehad op het proces van besluitvorming, maar niet op de uitkomst. Er is sprake van defensieve vermijding (Janis & Mann, 1977). De wethouder realiseert zich dat hij te maken heeft met een actor die de daad bij het woord voegt en is zich bewust van de mogelijke gevolgen van de dreiging. Hij weet dat er in dit stadium van het proces van besluitvorming geen alternatieven meer voorhanden zijn en kiest voor uitstel van het besluit. Na een interventie van de projectleider en een beleidsadviseur wordt het voorgenomen besluit conform planning vastgesteld. Het politiek bestuurlijke stelsel, zoals we dat kennen in Nederland, is in staat geweest de oneigenlijke invloed te pareren. Daarbij lijken diverse elementen een rol te spelen, zoals de wens tot het optimaliseren van de doelbereiking (wethouder P wordt getypeerd als een rationeel bestuurder die de beleidsdoelen te allen tijde centraal stelt), maar ook de binnen de gemeente geldende procedures, regels, normen en waarden (zo doen wij dat hier, wij laten ons niet bedreigen).

Uit de reconstructie van het proces van besluitvorming in deze casus blijkt dat direct betrokken ambtenaren (de projectleider en de adviseur communicatie) niet op de hoogte zijn van de bedreiging tegen de wethouder en moeite hebben om het gedrag van de wethouder te verklaren. Dit doet hen uiteindelijk besluiten de wethouder thuis op te zoeken als hij kiest voor uitstel van het besluit. Zij slagen erin om hem op andere gedachten te brengen waardoor het proces van besluitvorming uiteindelijk wordt voltooid zoals gepland. Het niet-informereren van de betrokken ambtenaren blijkt in deze casus onbeoogd een positief gevolg te hebben. Daarnaast blijkt uit de reconstructie dat de bedreigde beleidsadviseur 'strakker is gaan adviseren' na de bedreiging. Subsidieaanvragen binnen dit dossier werden minder ruimhartig bekeken dan voorheen. De wethouder is niet op de hoogte van de

bedreiging tegen de betreffende ambtenaar en heeft dus geen weet van deze verandering in de wijze van adviseren.

4.2 *Casus 2: de bouw van een moskee in gemeente Z*

De tweede casus betreft de bouw van een moskee in gemeente Z. De gemeente is al geruime tijd in gesprek met diverse partijen om te komen tot de bouw van een (tweede) moskee in de gemeente. Er worden diverse locaties besproken. In de omgeving van de locatie die uiteindelijk wordt aangewezen, is veel weerstand tegen de komst van een moskee. Diverse groepen en individuen trekken gezamenlijk op tegen de gemeente om de komst van de moskee te verhinderen. De bedreiging in deze casus vindt plaats in 2011 en kan worden getypeerd als een instrumentele bedreiging die plaatsvindt in een openbare gelegenheid. Het betreft een doodsb bedreiging geuit door een dader die tot op dat moment onbekend is bij de wethouder. Vanwege eerdere bedreigingen in het betreffende dossier, niet alleen aan het adres van de wethouder maar ook aan het adres van de projectleider en de initiatiefnemers, wordt op dat moment het huis van de wethouder al beveiligd. Voor de reconstructie van de casus is gesproken met de bedreigde wethouder, de (oud-)burgemeester, de toenmalige projectleider, de gemeentesecretaris, het hoofd communicatie en de toenmalige adviseur van de stichting die voornemens is een moskee te bouwen in gemeente Z.

Uit de reconstructie van deze casus blijkt dat er een verband bestaat tussen de bedreiging en de wijze waarop de wethouder handelt gedurende het proces van besluitvorming. Het betreft een wethouder die eerder voortijdig is afgetreden en nu, naar eigen zeggen, een zekere bewijsdrang voelt en zich daarom opwerpt als spreekbuis voor dit dossier. De bedreiging en het uitblijven van een reactie op de bedreiging vanuit collega-bestuurders/ambtelijke top leidt tot een sterkere overtuiging en een zekere mate van verharding in opvattingen ten aanzien van het betreffende dossier. Hoewel het college van B&W vanaf het eerste moment verdeeld is over het voorstel tot het verstrekken van een omgevingsvergunning op die locatie voor de moskee, laat het college zich niet leiden door de bedreiging. Hoewel binnen het dossier diverse actoren worden bedreigd, worden deze door het college niet serieus genomen. De burgemeester neemt geen stelling tegen de bedreiging. In tegendeel, hij vindt dat de wethouder overdrijft. De gemeentesecretaris die op dat moment net is aangetreden, onderschat de ernst van de zaak en onderneemt in eerste instantie ook geen actie. Dit wordt in de reconstructie door alle betrokkenen bevestigd. Ook de bedreigde projectleider vindt intern geen steun. Hij voelt zich zo onveilig, dat hij zelf zorg draagt voor beveiliging van zijn huis. Ondertussen raakt de wethouder meer en meer overtuigd van het belang om de politieke strijd aan te gaan met betrekking tot het verstrekken van een omgevingsvergunning voor de moskee. Hij verliest daarbij de procedurele kant uit het oog. Een belangengroep die een groot aantal tegenstanders vertegenwoordigt, wijst zowel het college als de gemeenteraad op procedurefouten. Dit leidt tot een interventie van de gemeenteraad. In een motie wordt het college gevraagd aandacht te besteden aan de procedurele gang van zaken en de communicatie met belanghebbenden. Belanghebbenden worden geconfronteerd met communicatie-

uitingen van de gemeente die de indruk wekken dat de komst van de moskee een voldongen feit is. Deze motie van de gemeenteraad wordt aangenomen, maar leidt in de praktijk niet tot het gewenste resultaat. Een vertegenwoordiging van de belangengroep weigert uit onvrede over de gang van zaken aan te sluiten bij de door de wethouder geïnitieerde overleggen, de projectleider is door de bedreigingen nauwelijks zichtbaar en de initiatiefnemer(s) twijfelen inmiddels over de locatie vanwege de weerstand. De wethouder wil door met het project en het college houdt vast aan zijn voorgenomen besluit. Uiteindelijk dient de belangengroep namens een groot aantal gemachtigden een formele klacht in betreffende onbehoorlijk bestuur met betrekking tot de gehele gang van zaken rond de komst van de moskee. Het college schakelt een onafhankelijk adviseur in om de klacht te onderzoeken. Er vindt een besloten hoorzitting plaats en de klachtenbehandelaar stelt de belangengroep deels in het gelijk. De wethouder is vastbesloten om op de voorgestelde locatie een moskee te realiseren en wil door met het project. Het college houdt vast aan zijn voorgenomen besluit. Wel wordt besloten om de landsadvocaat in te schakelen voor een *second opinion*. Op basis van het advies van de landsadvocaat besluit het college de stekker uit het project te trekken. De wethouder ziet zich genoodzaakt af te treden. Niet vanwege het moskeedossier, maar omdat hij ook in een ander dossier eigenstandig en vanuit een zekere bewijsdrang opereert en daarmee het vertrouwen van college en raad verspeelt. De bedreiging tegen de wethouder leidt tot onzekerheid in het proces van besluitvorming inzake de omgevingsvergunning voor de bouw van een moskee. Een vormfout leidt uiteindelijk tot een aanpassing van het collegebesluit.

In deze casus worden diverse personen bedreigd: de wethouder, de projectleider en de vergunningaanvrager. In eerste instantie worden deze bedreigingen niet gedeeld, noch intern, noch extern. De reconstructie van deze casus toont dat het niet-adequaat informeren van de lijnafdeling communicatie over de bedreigingen leidt tot een gebrekkige communicatie met betrokken partijen die uiteindelijk een essentiële rol speelt in het verloop van het dossier.

Als de projectleider haatmail ontvangt en de privégegevens van de wethouder op een rechtsextremistische website verschijnen, wordt geen actie ondernomen en ook als de wethouder tijdens een informatieavond onder politiebegeleiding wordt afgevoerd, neemt het college geen stelling tegen de bedreigingen. De wethouder voelt zich niet gesteund. Hij voelt zich kwetsbaar. Niet alleen door de bedreigingen, maar ook door de houding van collega's in het college, de gemeenteraad en de media. Kwetsbaarheid wordt veelal niet gezien als een kracht, maar als een zwakte. De 'rationele, zelfverzekerde, overtuigende en krachtige wethouder' lijkt nog steeds een zeer gewaardeerde bestuursstijl.

4.3 Casus 3: *het woonwagenebeleid in gemeente B*

De derde casus betreft de weigering van een bouwvergunning voor het plaatsen van een extra woonwagene op een bestaand woonwagenekamp. De bedreiging in deze casus vindt plaats in 2014 en kan worden getypeerd als een instrumentele bedreiging die plaatsvindt in de werkomgeving van de wethouder. Het betreft een doodsbreiging, gedaan door een dader die bekend is bij de wethouder. Voorafgaand aan de bedreiging brengt de dader een bezoek aan het huis van de wethou-

der. Voor de reconstructie van de casus is gesproken met de bedreigde wethouder, de burgemeester, de gemeentesecretaris, de beleidsadviseur (extern) en de betrokken politiefunctionaris. De analyse van de reconstructie geeft geen reden om aan te nemen dat de bedreigingen op enig moment effect hebben gehad op de besluitvorming. Noch op het proces, noch op de uitkomst en ook hier lijkt sprake van een combinatie van elementen uit het politiek-bestuurlijke stelsel die oneigenlijke invloed van de bedreiging voorkomen. Beleidsinhoudelijke doelen staan in dit dossier voorop. Bovendien treedt het college op als één actor en is eensgezind in zijn standpunt ten aanzien van het dossier.

De reconstructies van de casussen tonen aan dat de bedreigingen invloed hebben op het handelen van de wethouder en daarmee het proces van lokale besluitvorming beïnvloeden. Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat de bedreiging ook invloed heeft op de fysiologische en psychische gesteldheid van de wethouder en zijn privésituatie. Er wordt gesproken over slapeloosheid en gewichtsafname. In de privésituatie treedt er een verandering op in de relatie tot de partner en de kinderen. De wethouder of de partner neemt een meer beschermende rol aan, openbare gelegenheden worden vermeden uit angst voor een confrontatie met de dader, bepaalde plekken in het huis worden vermeden uit angst voor een aanslag of het gebruik van de achternaam van de partner wordt vermeden uit angst voor negatieve publiciteit.

5 Conclusies

Het bedreigen van politici en bestuurders komt regelmatig voor. Het gaat om een thema dat terecht meer aandacht krijgt in de politiek, de samenleving en de wetenschap. Toch is de kennis over het thema nog beperkt. Dit onderzoek onder wethouders geeft een eerste indruk van de invloed van bedreigingen. Uit de drie casussen die zijn onderzocht blijkt dat de invloed van bedreigingen op de besluitvorming gering is. De individuele wethouder wordt in zijn handelen soms beïnvloed door de bedreiging en dit heeft zijn weerslag op het proces van besluitvorming, maar uit alle drie de casussen blijkt dat het politiek-bestuurlijke stelsel dat we hebben, in staat is om oneigenlijke invloed te pareren.

Met betrekking tot het individuele handelen van de wethouder zijn twee patronen zichtbaar: men gaat de strijd aan of men neemt een voorzichtiger houding aan. In het eerste geval is er sprake van een sterkere overtuiging en een verharding van opvattingen. Dit kan doelgericht gedrag verstoren, omdat vechtlust de blik vertroebelt en daardoor signalen uit de omgeving worden gemist. In het tweede geval kan de bedreiging leiden tot risicomijdend gedrag.

Daarnaast zijn er diverse elementen in de omgeving van de wethouder die ertoe bijdragen dat de bedreiging geen invloed heeft op het concrete besluit. In de onderzochte casussen staan de beleidsinhoudelijke doelen voorop. Soms zijn het de ambtenaren die van belang zijn in die omgeving (casus 1), soms is het het college dat de rug recht houdt (casussen 2 en 3) en soms zijn het de procedures die de invloed van de bedreiging neutraliseren (casussen 1, 2 en 3). Een wethou-

der die onder druk van de bedreiging besluit om een proces te vertragen, kan hierover mogelijk worden bevraagd door zijn ambtenaren. Een wethouder die, ondanks de signalen uit zijn omgeving, volhardt in zijn overtuiging, zal worden gecorrigeerd door het college. Dergelijke bedoelde en onbedoelde interventies voorkomen dat de bedreiging uiteindelijk invloed heeft op de besluitvorming. Het is niet louter bureaucratie, niet louter politiek, niet louter democratie, maar een koppeling van elementen die robuust genoeg is om oneigenlijke invloed op te vangen. Daarbij moet worden aangetekend dat de interventie in casus 1 (projectleider en beleidsadviseur bezoeken de wethouder thuis om opheldering te vragen over de niet-geparafeerde nota) geen standaardinterventie is en onbeoogd een positief effect teweeg heeft gebracht. De kans bestaat dat het besluit zou zijn uitgesteld als deze interventie niet had plaatsgevonden.

Over het algemeen kan worden gesteld dat het informeren van betrokken (beleids)adviseurs en collega's over de bedreiging helpt bij het tijdig oppikken en bespreekbaar maken van eventuele signalen die wijzen op oneigenlijke beïnvloeding. Daarnaast blijkt dat daders vaak meerdere personen benaderen in een dossier. Vaak wordt eerst een betrokken ambtenaar bedreigd en wordt pas in een later stadium de wethouder bedreigd. Bedreigingen tegen ambtenaren kunnen het functioneren van deze ambtenaren beïnvloeden. In de reconstructie van zowel casus 1 als casus 2 is er sprake van bedreigde ambtenaren die in hun functioneren beïnvloed zijn door de bedreiging (strakkere en minder ruimhartige advisering). Deze signalen bereiken de wethouder niet altijd en dat kan risico's met zich meebrengen.

In deze reconstructies wordt het belang van de organisatiecultuur duidelijk zichtbaar. Niet alleen in de wijze waarop wordt omgegaan met de bedreiging, maar ook in de wijze waarop rollen en taken binnen het college worden afgestemd en nageleefd. Zo kan het zijn dat de wethouder zich opwerpt als woordvoerder in een politiek gevoelig dossier dat niet in zijn portefeuille zit. De burgemeester lijkt zich, noch persoonlijk, noch uit hoofde van zijn functie, betrokken te voelen bij de situatie en grijpt niet in. Ook niet als zowel ambtelijk als bestuurlijk om hulp wordt gevraagd. Kwetsbaarheid speelt hierbij een belangrijke rol. Diverse malen wordt aangegeven dat het tonen van kwetsbaarheid (bijv. door vrij te spreken over de bedreiging en aan te geven dat sociale en/of instrumentele steun gewenst is) wordt gezien als een zwakte. Steun vragen lijkt haaks te staan op de sociale norm. We verwachten immers een sterke wethouder die niet twijfelt en geen foute inschattingen maakt.

6 Reflectie

De case studies hebben de invloed van bedreigingen op het proces en de uitkomst van de besluitvorming zichtbaar gemaakt. De resultaten volgend uit de case study zijn niet bedoeld om generaliseerbaar te zijn. De hier gepresenteerde resultaten kunnen echter wel dienen als exemplarische voorbeelden van de invloed van bedreigingen (Yin, 2008). De manier waarop de processen van besluitvorming plaatsvinden, de mechanismen achter de manier waarop de wethouders omgaan

met bedreigingen; dergelijke bevindingen kunnen van toepassing worden geacht voor andere gemeenten. Ook als deze gemeenten bijvoorbeeld qua omvang, qua cultuur of qua structuur verschillen.

Naast het gebrek aan generaliseerbaarheid stuit de case study in de methodologische literatuur op een ander bezwaar. Van der Zwaan (1990) noemt de case study 'een onderzoeksopzet met methodologisch grote bezwaren, extreem vatbaar voor methodologische nonchalance' (1990: 67). Om tegemoet te komen aan het bezwaar van methodologische nonchalance is voor de analyse van de casus gebruikgemaakt van de intensieve procesanalyse (Huberts, 1988), waarbij het proces van besluitvorming in het onderhavige dossier stap voor stap uitvoerig is gedocumenteerd en geanalyseerd. Dit biedt een genuanceerd beeld van het proces en verdieping van het inzicht in de handelwijze van de respondent, maar kan door de veelheid aan informatie het beeld ook enigszins vertroebelen. Een ander punt van kritiek op de intensieve procesanalyse is het risico dat de meer verborgen en informele invloedsposingen over het hoofd worden gezien. De analyse richt zich immers op de zichtbare en openlijke invloedsposingen van de actoren. Gezien de complexiteit van het proces van besluitvorming is het bovendien nauwelijks mogelijk om in de reconstructie alle gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden een plek te geven. Het is onvermijdelijk dat de onderzoeker op zeker moment een selectie van gebeurtenissen maakt. Deze selectie kan gevolgen hebben voor het betrouwbaarheidsgehalte van de analyse. Daarnaast eisen de casussen in deze studie stuk voor stuk een belangrijke plek op in het maatschappelijk debat. Het sluiten van buurthuizen kan niet anders dan worden gezien in het licht van de financiële crisis en een andere rolopvatting van de (lokale) overheid. In het moskeedebat kan de vraag worden gesteld in hoeverre gebeurtenissen als de moord op Theo van Gogh (november 2004) en de opkomst van de Partij Voor de Vrijheid, die rond 2009 steeds zichtbaarder wordt en zich polariserend uit in het publieke debat (IVA beleidsonderzoek en Advies, 2009), een rol hebben gespeeld in het veranderende denken over de islam. In casus 3 spelen sentimenten met betrekking tot de vraag of het door vele gemeenten gehanteerde 'uitsterfbeeld woonwagenvakanties' niet in strijd is met de mensenrechten. Het is onvermijdelijk dat het maatschappelijk debat de onderzoeker (on)bewust beïnvloedt. Dit kan zijn weerslag hebben op de betrouwbaarheid van de analyse.

Bovendien bestaat de mogelijkheid dat belangrijk materiaal/informatie bewust vertrouwelijk is gehouden. Het raadsinformatiesysteem bevat in alle geanalyseerde casussen weliswaar niet alleen primaire, maar ook secundaire documenten die ook op het internet zijn aangetroffen (pamfletten van bewoners, verslagen van informatieavonden, weblogs van oppositiepartijen), waarmee het internet een controlemiddel vormt op de volledigheid van het Raadsinformatiesysteem, maar zekerheid over de mate van transparantie is niet te geven. Dit geldt met name voor de analyse van casus 2 (moskee). Voor de analyse van deze casus is gesproken met zes direct betrokkenen (oud-wethouder, oud-burgemeester, gemeentesecretaris, projectleider, adviseur communicatie en de voormalig adviseur van de stichting die de omgevingsvergunning heeft aangevraagd), maar desondanks is er geen helder beeld over het feitelijk verloop van de casus ontstaan. Er is bij de betrokkenen weinig feitelijke kennis beschikbaar over het

dossier. In de gesprekken wordt tegenstrijdige informatie gegeven over zaken als de rol van de gemeente inzake de locatiekeuze voor de moskee (een belangrijk punt voor de tegenstanders), de aangifte van de bedreiging (wel of geen aangifte gedaan), de informatievoorziening richting gemeenteraad over de bedreiging (wel of geen informatie), de beveiliging van de projectleider en de wethouder (wel of geen gemeentelijk initiatief), de rol van de stichting (wel of niet proactief), de strekking van het advies van de landsadvocaat inzake de vergunning en de beschikbare kennis ten aanzien van de aanwezigheid van rechts-extremistische sentimenten in de gemeente. Persoonlijke relaties lijken in deze casus een belangrijke rol te spelen. Betrokkenen spreken over en weer met weinig waardering over de rol van anderen in het dossier. Daardoor is het moeilijk om met zekerheid vast te stellen welke (f)actoren in welke mate het uiteindelijke collegebesluit hebben beïnvloed, maar dat de bedreiging (indirect) een rol heeft gespeeld in de wijze waarop de gezagsdragers hebben gehandeld, is met de intensieve procesanalyse wel duidelijk geworden.

Literatuur

- Allison, G.T. & P. Zelikow (1999) *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, NY: Longman.
- Blok, A. (1991) Zinloos en zinvol geweld. In: H. Franke, N. Wilterdink & Ch. Bringreave (red.), *Alledaags en ongewoon geweld*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Boulding, K.E. (1989) *Three Faces of Power*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Bouwmeester, J., M. Holzman, N. Löb, M. Abraham & O. Nauta (2016) *Monitor Integriteit en Veiligheid Openbaar Bestuur 2016*. Hoorn: I&O Research.
- Bouwmeester, J. & N. Löb (2018) *Monitor Agressie en Geweld 2018*. Hoorn: I&O Research.
- Bovenkerk, F. (2005) *Bedreigingen in Nederland: Verkenning in opdracht van politie en wetenschap*. Amsterdam: Augustus.
- Dahl, R.A. (1976) *Modern political analysis* (3e ed.). Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Fleurke, F., E. Palstra, J. de Ridder & A. Rook (1983) *Invloedsverhoudingen in het openbaar bestuur* (Proportional influence within the public council), Reeks Bestuur in beweging (Council series in fluctuation), 5, Den Haag.
- Grapperhaus, F. (2019, 10 september) Integraal beeld bedreigingen burgemeesters [Kamerbrief]. Geraadpleegd van www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/10/tk-integraal-beeld-bedreigingen-burgemeesters.
- Goodsell, Ch.T. (1994) *The case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* (3e ed.). Chatham, NJ: Chatham House.
- Groeneveld, S.M. (2016) Het belang van bureaucratie: Omgaan met ambivalentie in publiek management (oratie uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar op het gebied van Publiek Management aan de Universiteit Leiden op 27 mei 2016.)
- Heemst, E.P. van (1996-1997) *Handelingen Tweede Kamer* (24655, nr. 4.4). Den Haag: Tweede Kamer.
- Huberts, L.W.J.C. (1988) *De politieke invloed van protest en pressie. Besluitvormingsprocessen over rijkswegen*. Leiden: DSWO Press.
- Huberts, L.W.J.C. & J. Kleinnijenhuis (1994) *Methoden van invloedsanalyse*. Meppel: Boom.
- Janis, I.L. & L. Mann (1977) *Decision making: A psychological analysis of conflict, choice and commitment*. New York, NY: The Free Press.

Diana Marijnissen & Emile Kolthoff

- Kolthoff, E. (2007) *Ethics and New Public Management: Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Kruisbergen, E.W., H.G. van de Bunt & E.R. Kleemans (2012) *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Kuypers, G. (1973) *Grondbegrippen van politiek*. Amsterdam: het Spectrum.
- Laswell, H.D. (1936) *Politics: Who Gets What, When and How*. New York, NY: McGraw Hill.
- Lelieveldt, H. (1999) *'Wegen naar macht': Politieke participatie en toegang van het maatschappelijke middenveld op lokaal niveau* (diss. Nijmegen). Amsterdam: Uitgeverij Thela Thesis.
- Machiavelli, N. (2007) *De Vorst [Il Principe]* (vert. P. van Heck). Amsterdam: Ambo.
- Marijnissen, D. (2019) *Bedreigde wethouders. Een onderzoek naar de aard en invloed van bedreigingen tegen lokale politici*. Den Haag: Boom criminologie.
- Marijnissen, D. & E. Kolthoff (2018) Wethouders in de frontlijn. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 17(3). doi: 10.5553/TvV/187279482018017003003.
- Robbens, S.P. & M. Coulter (2007) *Management in sociaalagogische beroepen* (vert. R. van den Berg & J. de Swart). Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Struiksma, N., C. Akerboom & C. Boxum (2017) *Criminele beïnvloeding van het lokale openbaar bestuur*. Groningen: Pro Facto.
- Velden, J.A.F. van der (2016) *Gewelddadig protest loont: Een onderzoek naar het effect van geweld, bedreiging en intimidatie op representatieve, democratische besluitvorming op lokaal niveau*. Tilburg: Universiteit Tilburg.
- Vugt, G.W.M. van (1984) *Naar een sterke gemeenteraad*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Weber, M. (1976) *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie* (5e ed.). Tübingen, Duitsland: J.C.B. Mohr.
- Wrong, D.H. (1995) *Power: Its forms, bases and uses*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Yin, R.K. (2008) *Case study research: Design and methods* (4e ed.). London, VK: Sage.
- Zwaan, A. van der (1990) *Organisatie Onderzoek*. Assen: Van Gorcum.