

Joost Vos  
Jan Nap  
Christiaan Los

# Rijker verantwoord over de aanpak van ondermijning op Rotterdam Zuid



Een leerdossier van de ontwikkeling van het verantwoordingsbeeld



Rijker verantwoord over de aanpak van  
ondermijning op Rotterdam-Zuid

Een leerdossier over de ontwikkeling van het  
verantwoordingsbeeld

Joost Vos, Jan Nap, Christiaan Los, juni 2020

## Colofon

Deze uitgave is tot stand gekomen op basis van jarenlang samenwerken aan het thema Rijkverantwoorden. In het bijzonder danken we de partners met wie we tijdens het actieonderzoek op Rotterdam-Zuid samenwerkten aan rijkverantwoorden bij de aanpak van ondermijning. Onze inzichten zijn daardoor verrijkt en het verantwoordingsbeeld dat in deze brochure wordt gepresenteerd, is in die samenwerking ontwikkeld.



Uitgave: Politieacademie/RONT Management Consultants/Politie Eenheid Rotterdam  
Juni 2020

Vormgeving: M.C. Vastenhout

Omslag: Unsplash, Guillaume Bolduc

Auteurs:

Joost Vos, Partner, RONT Management Consultants, vos@rontmc.nl

Jan Nap, Lector Waardevolle Praktijkontwikkeling, Politieacademie,  
jan.nap@politieacademie.nl

Christiaan Los, Operationeel Specialist, Nationale Politie,  
christiaan.los@politie.nl

Meer informatie: [www.rijkverantwoorden.nl](http://www.rijkverantwoorden.nl)

Voor reacties, vragen of exemplaren: neem contact op met de auteurs

© 2020

Alles uit deze uitgave mag worden veeleenvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de auteurs. Zegt het voort en maak passend gebruik van bronvermelding.

# Inhoud

1. De aanleiding ... waarom willen we dit?
2. Op zoek naar een rijker antwoord op de vraag  
of we goed werken
3. Het verantwoordingsbeeld: vormgeven aan  
verantwoording
4. Het vervolg: belang-stellend besturen

## Leeswijzer

*In hoofdstuk één lees je de aanleiding en uitgangspunten van het onderzoek. In het tweede hoofdstuk laten we zien hoe we zijn gekomen tot een theorie van verantwoording, hoe wij hiermee werken en hoe je de theorie zelf kunt gebruiken. Het model biedt een behulpzame structuur, maar is niet bedoeld om slechts in te vullen. Het gaat erom dat we een verantwoordelijke beroepsuitoefening stimuleren waarmee we vanuit gezamenlijkheid werken en dat we vanuit het netwerk een eerlijk en integer antwoord geven op de legitieme vraag of er goed is gewerkt. Daarbij vormt plezier in het werk een belangrijke voedingsbodem.*

*In hoofdstuk drie introduceren we de instrumenten van het rijker verantwoorden. Daarmee ontstaat het verantwoordingsbeeld. Dit centrale instrument in de aanpak hebben we ontwikkeld tijdens dit actieonderzoek. We tonen in dit rapport illustraties van rijke praktijken en laten daarmee zien hoe cijfers, letters, beelden en dialoog onderdelen zijn van een rijke verantwoording. Het doel is inspiratie bieden over de vele werkvormen voor rijker verantwoorden, in de hoop op aanvullingen.*

*Deze voorbeelden geven inzicht in de manier waarop team Hartcore haar werk toont, maar ieder apart vormen ze geen verantwoording voor het werk van het team. Daarvoor moeten de verschillende elementen meer per project en in samenhang worden gepresenteerd. Dan ontstaat zeggingskracht. In hoofdstuk drie laten we zien hoe het verantwoordingsbeeld helpt om het geheel te zien. Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van technieken die samen zorgen dat het beeld een robuust antwoord geeft op de vraag of er goed is gewerkt.*

*Tenslotte vormt hoofdstuk vier een uitnodiging om zelf mee te doen en te delen: wat is al beschikbaar? Wat ligt nog open? Deel jouw praktijken en leerdossiers!*



# 01

## De aanleiding.... waarom willen we dit?

*Waarom is rijker verantwoordelijk? Hoe is 'rijker' anders? En wat levert het op – en voor wie? In dit inleidende hoofdstuk vertellen we over het hoe en waarom van ons actieonderzoek. We vertellen wat rijker verantwoordelijk voor ons is gaan betekenen en wat anderen daarover zeggen. We introduceren onszelf en onze gesprekspartners en tonen onze motieven voor het leerproces van dit actieonderzoek.*

### Cijfers kunnen niet het hele verhaal vertellen ... toch?

Verantwoorden met alleen cijfers is schraal. Cijfers kunnen niet het hele verhaal vertellen; ze doen geen recht aan de complexiteit van het werk. Cijfers geven geen inzicht in de kern van het vak en je kunt er ook niet de trots op het vak mee aantonen. Eenzijdig (monodisciplinair) opgelegde cijfermatige doelen kunnen zelfs belemmerend werken in de samenwerking. Ze vertroebelen de gerichtheid op de meest effectieve interventies. Onze inzet is om waardevolle professionele praktijken te stimuleren. En om dat werk met haar resultaten zichtbaar te maken. Daarom zijn we op zoek gegaan naar verrijking. Hoe kan je vanuit de complexe praktijk tonen en aantonen dat er goed werk wordt gedaan?

Rijker verantwoordelijk is vooral een zoektocht naar nieuwe praktijken. In de politiepraktijk en in omliggende werkvelden leidt de erkenning van de 'armoe' of schraalheid van cijfers nog onvoldoende tot een fundamentele herbezinning op verantwoordelijk. Toch zijn er parels van hoop, plaatsen waar wordt geëxperimenteerd met andere vormen van doen, nieuwe fundamenten om die verantwoording op te bouwen. Op deze plaatsen kijken wij mee.

### Driemaal rijker

Deze publicatie is een voortgangsverslag van onze gezamenlijke zoektocht naar rijker verantwoordelijk. Daarmee kunnen we de door ons aangedragen oplossingen beter kaderen. We bieden geen definitieve antwoorden, maar werpen een licht op nieuwe fundamenten en mooie praktijken van rijker verantwoordelijk. Dat biedt zinvolle inzichten en praktische handvatten voor wie zelf rijker wil verantwoordelijk. Daarmee wordt de verantwoording en de sturing rijker op drie manieren:

1. Rijker van inhoud, zodat recht wordt gedaan aan de complexe praktijk;

2. Rijker van vorm, zodat de inhoud beter, meer beeldend wordt overgebracht;

3. Rijker in de relatie, zodat de inhoud niet eenzijdig, monologisch of verticaal is voor leiding of gezag, maar meer dialogisch, horizontaal voor de klassieke partijen én burgers en partners.

### Verantwoordingsbeeld

In deze publicatie presenteren we het verantwoordingsbeeld, een praktisch hulpmiddel dat we ontwikkelden tijdens het actieonderzoek naar rijker verantwoordelijk bij de aanpak van ondermijning op Rotterdam-Zuid. Dat is ook meteen de meest tastbare uitkomst van ons actieonderzoek. Het is een instrument dat zijn weerklank vindt zowel binnen als buiten Rotterdam. Het verantwoordingsbeeld bestaat uit een **theorie van verandering** en een rijk **overzicht van instrumenten voor verantwoording**. De theorie van verandering toont de aanpak, ambities en overtuigingen van een team. De instrumenten tonen de feiten en voortgang. Het verantwoordingsbeeld helpt teams om op een compacte en rijke manier te laten zien wat hun opgave is, hoe zij die in perspectief plaatsen, wat ze doen, hoe ze zichtbaar maken wat er gebeurt en wat er wordt bereikt.

### Roep om vernieuwing

"We hebben cijfers nodig, maar we winnen het debat niet via de cijfers," zei Wim Saris, directeur-generaal Politie, Straffen en Beschermen bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), tijdens een avondbijeenkomst op Rotterdam-Zuid over onze aanpak rijker verantwoordelijk. "Je moet zoeken naar aanvullingen op die cijfers. De aanpak rijker verantwoordelijk kan leiden tot intelligentere gesprekken."

Saris is niet de enige die om vernieuwing vraagt. De roep om vernieuwing klinkt op veel plaatsen. Zo is rijker verantwoordelijk in de Strategische Onderzoeksagenda Politie 2019-2022 van de Politieacademie een onderdeel van het thema actieve transparantie. In dit thema gaat het om vergroting van "de openheid van de politie over wat ze doet en wat niet, alsmede de manier waarop zij haar werk doet, met het oog op de bevordering van de legitimiteit van haar optreden en het vertrouwen in de effectiviteit van de politie"<sup>1</sup>. Dat moet van binnenuit komen, stelt Jaco van Hoorn, directeur van de stafdirectie Operatiën bij Politie Nederland: "Inherent aan de politie is dat ze zich moet willen verantwoordelijk; de wil om te verantwoordelijk hoort bij de wezenskenmerken van de politie."

De vraag naar nieuwe vormen van verantwoording speelt in tal van sectoren, zoals ook de gezondheidszorg. "Verantwoording is ontzield geraakt," zegt Jan Kremer van het Radboudumc. Volgens de hoogleraar patiëntgerichte innovatie proberen zorgprofessionals dagelijks de best mogelijke kwaliteit te bieden, maar zijn ze nauwelijks verbonden met het schrijfwerk van beleidsmedewerkers die jaarlijks – conform de kwaliteitsstandaarden uit het veld – de kwaliteitsrapportages opleveren aan zorgverzekeraars.

<sup>1</sup> Politieacademie (2019). Strategische Onderzoeksagenda 2019-2022. Horn: Politieacademie.

Inmiddels verscheen van zijn hand de rapportage 'Blijk van vertrouwen, Anders verantwoord in de zorg'<sup>2</sup>. Bij de presentatie van dit rapport sprak Pauline Meurs, toenmalig voorzitter van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, de hoop uit dat verantwoording weer in dienst gaat staan van verantwoordelijkheid. De kern van verantwoording moet niet langer liggen in van buitenaf opgelegde standaarden. Meurs pleit dat de kern moet liggen in professioneel werk waarbij professionals, vanuit de logica van de opgave waaraan zij werken, tonen dat ze hun verantwoordelijkheid nemen.

### Gezamenlijke zoektocht

Deze publicatie is onderdeel van een gezamenlijke zoektocht: hoe kunnen de partners bouwen aan legitimiteit en vertrouwen? Hoe kunnen zij communiceren over hun werk? Kan dat op een manier die bijdraagt aan goede uitvoeringspraktijken en aan integraal werken met partners én met betrokkenheid van burgers?

Samen zoeken we naar praktijken die bijdragen aan goed werk:

1. Joost Vos vanuit een adviespraktijk waarin hij zich heeft laten inspireren door de Münchhausenbeweging. Deze beweging van bestuurders en praktijkmensen uit Rotterdam laat zien hoe je vanuit gezamenlijke betrokkenheid en drive nieuwe impulsen kunt geven aan organisatie- en domeinoverstijgend samenwerken.

2. Jan Nap vanuit de beroepspraktijk van de politie. In zijn proefschrift stelt hij vragen naar goed politiewerk, om zo bij te dragen aan het belang-stellend ontwikkelen van de praktijk. In zijn lectorale rede raakte hij het thema rijker verantwoord. Een thema dat veel respons opriep en de aanzet vormde voor de huidige samenwerking.

3. Christiaan Los vanuit de praktijk van de aanpak van ondermijning. Hij heeft een passie om – vanuit het hart van het team – met visuele media te communiceren over het werk. Zijn scherpe geest brengt een grote drive om te leren, óók met partners, collega's en stagiaires.

### Team Hartcore

Het actieonderzoek vindt plaats binnen team Hartcore. In dit team worden krachten gebundeld in een gecoördineerde aanpak. Zo ontstaat samenwerking tussen gemeente, politie, Openbaar Ministerie (OM), Belastingdienst, Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) en het Regionale Informatie en Expertise Centrum (RIEC) voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit op Rotterdam-Zuid. De aanpak is gericht op het voorkomen, signaleren en aanpakken van criminele handelingen die ondermijnend zijn aan het functioneren van de rechtstaat en op het stimuleren van goed gedrag. Het team zoekt een brede en ondernemende aanpak van ondermijning. Een nieuwe en sterk communicatieve verantwoording zien zij als een onmisbaar onderdeel van hun aanpak.



Figuur 1: Oorspronkelijke Theorie van Verandering team Hartcore (2016)

<sup>2</sup> Raad voor de Volksgezondheid en samenleving (2019). Blijk van vertrouwen | Anders verantwoord voor goede zorg. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, mei 2019.

### Hartcore (door Jules Deelder)

Het hart van Rotterdam  
uit puin en as herrezen  
klopt weer als een zweer  
en niemand houdt het tegen  
Het is de motor van het land  
De bron van alle leven  
Het middelpunt van het heelal  
Het brood waarvan we eten  
Het hart van Rotterdam  
mag dan een kunsthart heten  
Het is het centrum van het nu  
De harde kern van heden

In dit onderzoek geven we het woord vooral aan leden van team Hartcore en mensen uit de operationele teams die onder hun aansturing vallen. We hebben studenten betrokken van Avans Hogeschool, Jorren Scherpenisse deed mee vanuit de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) en Barbara Bannink vanuit de aanpak ondermijning van de Eenheid Midden Nederland. We keken naar reacties op blogs en vlogs. Ook zochten we input op bestuursniveau. Zo deelden we onze bevindingen met een klankbordgroep bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, een burgemeester, vertegenwoordigers uit de leiding van betrokken organisaties, wetenschap en pers. Uit hun feedback blijkt dat we er nog niet zijn, maar dat de zoektocht naar rijker verantwoordwoorden wordt aangemoedigd.

De centrale boodschap die we terugkrijgen vanuit team Hartcore is dat ze weg willen blijven uit 'de turflijstjes van de individuele organisaties' en dat je moet handelen vanuit de dynamiek van de opgave; stel eerst de vraag wat er in het gebied nodig is, daarna komen de interventies. Natuurlijk volgt daarbij opsporing en vervolging, of bijvoorbeeld de controle van belastingaangiften, maar sturing op de aanpak gebeurt niet vanuit targets op dergelijke doelen; de sturing komt vanuit de urgentie op straat, daar waar het team het verschil wil maken.

### Marcel Dela Haije

Marcel Dela Haije, stadsmarinier op Rotterdam-Zuid is een van de voortrekkers van team Hartcore. In een van de gesprekken ontvangt de stadsmarinier ons in zijn tijdelijke kantoor op de Beijerlandselaan, een van de grootse winkelstraten van Rotterdam-Zuid. Het kantoor ligt middenin het werkgebied van team Hartcore. We zitten nauwelijks, of Marcel begint al te vertellen hoe hij de Beijerlandselaan wil aanpakken: de straat is te lang, het winkelaanbod is te eenzijdig en te veel ondernemers worden verdacht van criminele praktijken. Hij vertelt hoe hij de kwaliteit omhoog wil brengen, hoeveel panden hij namens de gemeente wil opkopen en wat hij doet om de straat op te knappen.

Hij laat ook een compact boekje zien waarin de aanpak van zijn team staat. Centraal staan drie elementen: analyseren, bestrijden en communiceren. Zon-

Nationaal Programma  
ROTTERDAM ZUID

# Zuid op Koers



## VOORTGANGS- RAPPORTAGE 2017

### DEEL I

- Hoofdstuk 1 Bewoners op Zuid: onnodige achterstanden
- Hoofdstuk 2 School
- Hoofdstuk 3 Werk
- Hoofdstuk 4 Wonen
- Hoofdstuk 5 Organisatie en financiën

### DEEL II (na beschikbaar)

- cijfers algemeen beeld Rotterdam Zuid
- Effectrapportage (output)
- DIN
- Resultaten van de activiteiten (output)

## VOORWOORD

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid sluit met deze voortgangsrapportage 2016/17 haar vijfde volledige jaar af. Recent maakte het kabinet bekend dat Rotterdam Zuid ook de komende jaren op haar steun kan rekenen. De prioriteiten en inzet van partners om geconcentreerd samen te werken aan betere schoolprestaties, vermindering van het aantal uitkeringen en betere woningen, laat de eerste positieve resultaten zien. Die leest u terug in deze voortgangsrapportage.

Soms wordt ons de vraag gesteld hoe bewoners de inzet van het Nationaal Programma ervaren. In de kern klinkt dit: "We vinden onze kinderen samen op". De slechte weg afkijken en de goede weg bewonderen" en "dat iedereen die wil moet op Zuid kunnen (bijna) wonen". Dat zijn nog steeds de motieven van de gezamenlijke inzet van alle partners op Zuid. Kinderen op de 29 basisscholen in onze 7 kwartieren krijgen extra les en in alle 16 wijken worden kinderen vanaf groep 6 gestuurd naar een school waar ze beter willen worden. Hiertoe worden ze enthousiast gemotiveerd voor zorg, hoven en techniek. Jongeren en volwassenen worden daagdelijk naar werk geholpen. Kinderen, jongeren, volwassenen en hun gezinnen die bij het naar school gaan of werken worden gehinderd door de thuis-

situatie krijgen extra hulp en worden ondersteund door iemand van het wijkteam van de gemeente Rotterdam. Wijkteams werken met het doel voor ogen om school en werk voor het hele gezin goed te regelen, en alle kwesties die dat in de weg staan op te lossen: door het thuis beter helpen van schoolgaande kinderen, aanpakken van schulden, taalproblemen en gezondheid. Tegelijkertijd wordt de digitale economie op Zuid bevordert. Het gaat dat met digitale vaardigheden wordt versterkt, ligt namelijk ook op sommige kantoorruil en vermindert teveel inwoners op een goede manier dat te nemen in de maatschappij. Door haar ook beter in te worden, zowel kwalitatief als kwantitatief, vinden veel mensen de weg naar boven. Daardoor zijn ook meer mensen in staat een betere woning te betrekken, en die woningen worden nu ook in het gebied geïmplementeerd. Ook daar zetten de partners op Zuid zich voor in. Zo komt de inzet van het Nationaal Programma bij steeds meer mensen in het leven. Dit is echter geen voorafzekerendheid. Het verwoven van bewoners in de overheid en het verwoven van partners in elkaar en het Programma moet dagelijks worden versterkt. Wij zijn er trots op dat de samenwerking die in 2011 is afgesproken, zoveel energie heeft en betere schoolprestaties, een gezinlijke woonwoning uitkeringsterm, en betere woningen laat zien. Dat deze integrale aanpak werkt, blijkt ook uit de eind 2017 verschenen maatschappelijke kosten en baten analyse. Investeren in dit stadsdeel – zowel in mensen als in fysieke projecten – verdient. Wie prijzen ons gelukkig met de inzet van velen, niet in de laatste plaats ook met de grote investeringen die zijn voorgenomen in het kader van de nieuwbouw van scholen, Feyenoord City, Fort op Zuid, Nieuw Reijerswaard, en de laan op Zuid/Pols Katedraal. Het is voor bewoners en professionals invloeden voor elke stap, maar zeer de moeite waard.

Ahmed Aboutele, voorzitter  
Marco Pastors, directeur

## INLEIDING

Het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) is in 2012 van start gegaan. Met de publicatie van het Uitvoeringsplan 2015-2018 in januari 2015, is de tweede uitvoeringsperiode begonnen. Deze rapportage beschrijft de voortgang over de periode medio 2016 tot medio 2017.

**Voorgeschiedenis**  
Aanleiding voor het NPRZ, vormde het advies "Kwaliteits Sprong Zuid: Ontwikkeling vanuit Kracht" (februari 2011). Daarmee en Mond dat tot stand kwam op verzoek van toenmalig minister Van der Laan (RVD, VVD). De partners van het NPRZ tekenden op 18 september 2011 het gezamenlijke visiedocument "Zuid Werkt" dat de basis vormde voor het eerste Uitvoeringsplan.

In het eerste Uitvoeringsplan 2012-2014 (juni 2012) lag het zwaartepunt op school, werk en huisvesting op weg ernaar toe. Beter onderwijs, hogere leerprestaties en werk in plaats van een uitkering. Bovendien de beste garanties voor een beter leven voor bewoners van Zuid.

Deze lijn is doorgezet in het Uitvoeringsplan 2015-2018. Jaarlijks rapporteert het NPRZ over de voortgang van zowel de interventies als de resultaten.

Niveau eindadviezen  
basisonderwijs verder  
omhoog blz. 4



Snellere daling  
uitkeringen dan in G4  
blz. 6



Renovaties en  
nieuwbouw op stoom  
blz. 8



Figuur 2: Krant Nationaal Programma Rotterdam Zuid (2018)

Medium: Digitale en geprinte krant

der een goede analyse van de dynamiek van dit gebied, begin je niets. Je kunt wel een paar ondernemers aanpakken, maar je moet het hele beeld kantelen. "Daar gaat het om," legt Marcel uit. Natuurlijk moet je daarna fout gedrag bestrijden. Er zijn hier veel witwasactiviteiten en dit soort ondernemers bepalen het beeld van de straat. "Daar doen we wat aan. En we moeten nieuwe ondernemers verleiden zich hier te vestigen," zegt Marcel. "Bij een deel van onze interventies zie ik nadruk op een van de drie elementen van de aanpak. Welk element dat is, lijkt af te hangen van de competenties van de deelnemers. Ik pleit ervoor dat we alle drie de elementen inzetten in ieder project."

Welke verwachtingen heeft Marcel van de opbrengsten van het actieonderzoek? "Wat ik hoop, is dat jullie onze teams helpen om te werken met de theorie van verandering. Omdat je op die manier de analyse en de samenhang van de aanpak versterkt. Dat helpt mensen continu zicht te houden en te geven op de ontwikkelingen, waardoor regie ontstaat en alle partijen actief betrokken blijven. Daarbij hoop ik dat jullie zorgen voor begeleiding op dat traject, zodat we daarover ook goede en slagkrachtige besprekingen hebben."

### Alex van der Plas

Wat merkt de burger van ons werk? Dat is de centrale vraag in een gesprek met politiemans Alex van der Plas. Hij is commandant van de Staf Grootchalig Bijzonder Optreden die vanuit de Politie Eenheid Rotterdam is ingericht om passend bij te dragen aan team Hartcore. Alex vertelt hoe hij al bijna twintig jaar bezig is om burgers te betrekken bij het politiewerk. "Ik ergerde me aan het beeld van ons werk dat wordt neergezet door tv-programma's als Wegmisbruikers en Blik op de weg. Dus dan moet je zelf iets doen met je trots op het vak." Eerst werd die trots getoond op websites en in nieuwsbrieven, later kwamen via het YouTube kanaal #PRO247 van de Politie Eenheid Rotterdam ook filmpjes online. "We wilden geen show, maar rauwe beelden die laten zien wat politiemensen meemaken. Mensen zeiden eerst: 'We zien nooit politie.' Door onze aanpak is dat veranderd. Dat intrigeert me. Mensen kijken nu mee en leveren feedback."

Het gesprek met Alex sterkt ons in de overtuiging dat een goede horizontale verantwoording zorgt dat de kramp verdwijnt uit de verticale verantwoording. Voor Alex is burgerbetrokkenheid vanzelfsprekend. Je kunt verantwoord worden volgens hem niet loszingend van de praktijk. Het vormt juist een logisch onderdeel daarvan en voegt direct waarde toe. Alex komt over als iemand die meer wil en kan, voor wie goed werk vanzelfsprekend is, maar niet genoeg. Dankzij zijn reputatie krijgt hij de ruimte om te innoveren en die ruimte pakt hij volop. We zijn verantwoord gaan zien als zoveel meer dan het opleveren van (cijfermatige) voortgangsrapportages. Een illustratief voorbeeld vonden we bij een projectteam van DJI waarbij een van ons betrokken was. Over het team werd gezegd: "Ze zijn goed bezig, maar we hebben nog nooit verantwoording van ze gezien." Met dat laatste werden formele rapportages bedoeld. Met behulp van het verantwoordingsbeeld konden we binnen een paar uur bundelen wat het team had gedaan en getoond. Ze hadden op diverse manieren gedeeld, collega's en partners buiten DJI geïnformeerd en betrokken bij hun project. Daar kwam ook de goede reputatie vandaan. Ze deelden voortdurend hun aanpak en resultaten. Interactie met alle stakeholders was voor hen een



Figuur 2: Krant Nationaal Programma Rotterdam Zuid (2018)  
Medium: Digitale en geprinte krant

vanzelfsprekend onderdeel van de ontwikkeling. Dit team verantwoordt permanent. De laatste stap van de formele verantwoording was niet meer dan een satéprikket door het geheel aan cijfers, filmpjes, rapporten en beelden die stuk voor stuk allang waren gedeeld.

### **Op zoek naar geloofwaardig antwoord op de vraag of we goed werk doen**

In 2015 poneerde Jan Nap in zijn lectorale rede dat de huidige verantwoording schraal is; we moeten rijker verantwoorden. Die stelling riep veel reactie op. Naar aanleiding daarvan schreven we het boekje *Rijker Verantwoorden*<sup>3</sup>. Daarin stellen we dat de vraag of er goed is gewerkt, legitiem is en een geloofwaardig antwoord verdient. We onderzochten rijkere praktijken uit andere branches en maakten de verbinding naar wetenschappelijke inzichten vanuit New Public Management en New Public Governance. Doelbewust schreven we een rapport met rafelranden. Geen concreet voorstel van hoe het moet, maar een wenkend perspectief van hoe het zou kunnen.

Op basis van gesprekken met het veld, lezingen, workshops en persoonlijke ontmoetingen, ontwikkelden we een aantal kenmerken van het gedachtegoed. We schreven een artikel<sup>4</sup> waarin we de fundamenteen leggen voor de aanpak van rijker verantwoorden. Deze fundamenteen hebben zich inmiddels ontwikkeld tot een aantal woordparen die onze benadering typeren:

- *Meetbaar en merkbaar*
- *Tonen en aantonen*
- *Tellen en vertellen*
- *Optellen en optillen*
- *Permanent en periodiek*
- *Horizontaal en verticaal*

### **Het doel van het actieonderzoek**

Met dit onderzoek willen we dichterbij de praktijk komen. Welke praktijken kunnen als geheel een geloofwaardig alternatief vormen voor de bestaande verantwoording? Hoe ontstaat een manier van werken die zo robuust is, dat het een geloofwaardige aanvulling of een alternatief vormt voor bestaande verantwoordingspraktijken? Hoe voorkomen we dat we met onze aanpak een hype voeden die een goed gevoel oplevert, maar die bij de eerste fikse crisis naar het rijk der illusies wordt verwezen? Hoe kan rijker verantwoorden een vast onderdeel van het gedragsrepertoire van de organisaties vormen, zonder dat we het meteen vastspijkeren in systemen en werkwijzen?

Met ons actieonderzoek wilden we ervaring opdoen met rijker verantwoorden bij de aanpak van ondermijning op Rotterdam-Zuid, om zo het leerproces te versnellen en om de leereffecten te kunnen delen. We wilden:

1. ontdekken wat de waarde is van nieuwe manieren van verantwoorden (en de armoede van oude manieren) en daarbij het begrip verantwoorden beter duiden in relatie tot de rollen van deelnemer en toeschouwer; verantwoorden als een integraal onderdeel van de ontwikkeling, in plaats van als eindpunt van de uitvoering.

2. het team Hartcore in beweging houden door actieonderzoek als een buitenoog dat dwingt. Daarbij willen we partners in de uitvoering mobiliseren en nieuwe mensen betrekken door een aanstekelijke openheid. Ook willen we anderen bereiken die kunnen meedenken over wat hier gebeurt en kunnen helpen bij het creëren van een andere mindset.

3. een proeftuin zijn, die inzichten voor heel Nederland oplevert. En die ervaringen breed delen.

Deze publicatie vormt het verslag van ons werk en een aanzet voor verdere ontwikkeling.

Deze publicatie is ook een uitnodiging aan de lezer om aan te haken. Om het gesprek op te zoeken. Om elementen uit onze aanpak te verbinden met het eigen werk en ons daarin mee te nemen. Het liefst blijven we rechtstreeks op de hoogte van praktijken van rijker verantwoorden. Onze contactgegevens vind je daarom aan het einde van deze publicatie. Voel je ook vrij andere media te gebruiken. Zo word je onderdeel van een brede beweging die zoekt naar nieuwe manieren van verantwoorden, binnen en buiten het werkveld van de aanpak van ondermijning.

<sup>3</sup> Vos, J. & Groen, M. (2015). *Rijker Verantwoorden* | Onderzoeksrapportage in opdracht van het programma Administratieve Lastenverlichting (ALV) en het lectoraat Waardevolle Praktijkontwikkeling. Apeldoorn: Politieacademie/TNO, in opdracht van Martin van Bochove en onder aansturing van Jan Nap, september 2015.

<sup>4</sup> Nap, J. & Vos, J. (2016), "Rijker Verantwoorden: Wat is de bedoeling", in: *Het Tijdschrift voor de Politie*, jaargang 80, nr.4/18.



# 02

## Op zoek naar een rijker antwoord op de vraag of we goed werken

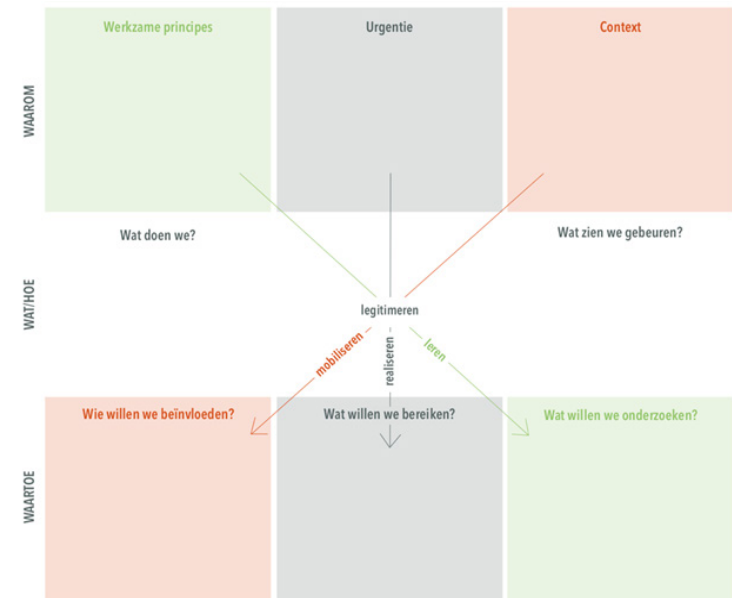
In dit hoofdstuk presenteren we de theorie van verandering. Dit is een eerste element uit het verantwoordingsbeeld. De theorie van verandering biedt een handvat om te spreken over het 'waarom' en 'waartoe' van de aanpak. Het is een model waarmee je vanuit verschillende perspectieven inzichten deelt over de aanpak van een project of programma. Gebruikers ervaren dat het model helpt om in dialoog te komen tot uitspraken over de aanpak. Het model nodigt uit om op een zeker abstractieniveau de kernpunten uit de aanpak te benoemen. Het laat bovendien mensen weer echt samen nadenken en dat bevordert integraliteit, zoals ook één van de gebruikers uit ons onderzoek zei.

### Waarom een theorie van verandering?

Met representatieve verhalen, goede cijfers en waardevolle gesprekken ben je er nog niet. Dat bleek toen we driekwart jaar hadden meegelopen met team Hartcore. We hadden de rijke verantwoordingspraktijken van het team in beeld gebracht en bijgedragen aan nieuwe verantwoordingsinstrumenten. Toch konden we niet overzien of er daadwerkelijk goed werd gewerkt. We wisten niet waarop we ons oordeel moesten baseren. Wat was eigenlijk het referentiekader voor hun werk? Wat was het plan of het idee bij de aanpak van bijvoorbeeld illegale verhuur? Waarom koos men voor bepaalde interventies? Wat was daarin de rol van dat toffe filmpje dat ze dan kunnen tonen? Wat verwacht men van de interventie? We merken dat een of andere vorm van inzicht in de plannen een onmisbaar onderdeel van goede verantwoording is.

*We merken dat een of andere vorm van inzicht in de plannen een onmisbaar onderdeel van goede verantwoording is.*

Voor het maken van die plannen geloven we niet in eenvoudige, lineaire modellen. Bij de aanpak van ondermijning werk je in een complexe omgeving. Er zijn verschillende spelers die ieder met hun eigen doelen, belangen en schurende logica's werken. Een effectieve aanpak zien we als een beweging van mensen en organisaties die met hun acties bijdragen aan gewenste uitkomsten. Een voorgestructureerde aanpak, met vastgeprikte stappen en targets, is dan minder op zijn plaats.



Figuur 3: De theorie van verandering

Bij de start van de samenwerking is bij team Hartcore een theorie van verandering gemaakt voor het programma als geheel. Konden wij ook een dergelijke theorie ontwikkelen voor de verschillende onderdelen van de aanpak die aansluiten bij de werkwijze? Deze theorie moet helpen bij de verantwoording over het verrichte werk.

### Drie lijnen: mobiliseren, leren en realiseren

Voor het ontwikkelen van een theorie van verandering zochten we aansluiting bij de kernpunten uit de aanpak van team Hartcore. We ontdekten drie kernpunten: mobiliseren, leren en realiseren. Zij vormen de hoofdelementen van het werk van team Hartcore en wij hebben ze omarmd als de drie denklijnen voor onze theorie van verandering.

In de volgende paragrafen lichten we toe hoe mobiliseren, leren en realiseren van betekenis zijn voor team Hartcore. We tonen waarom het team wil mobiliseren en wat men ermee wil bereiken. Ook bij leren en realiseren besteden we aandacht aan het waarom en waartoe. Vanuit het samenspel van die drie lijnen ontstaat een actieprogramma. Wat het team doet, vloeit niet lineair voort uit één van de drie lijnen, maar uit het geheel.

Vooruitlopend op de uitwerking van de begrippen tonen we alvast de structuur van de theorie van verandering. Deze bestaat uit zes gekleurde velden en twee witte velden die in paren met elkaar zijn verbonden. Zo toont het model de denklijnen voor het mobiliseren, leren en realiseren. Deze lijnen zijn kruislings met elkaar verbonden. Dat symboliseert de gedachte dat de drie lijnen niet onafhankelijk van elkaar bestaan: mobiliseren, realiseren en leren gaan hand in hand. Acties en intenties die vanuit de ene lijn zijn geformuleerd en uitgevoerd, hebben effect op de andere lijnen en vice versa.

In het model zijn de drie lijnen verbonden door het overkoepelend begrip legitimeren. Het duidt aan dat het mobiliseren, leren en realiseren in de aanpak wordt gelegitimeerd vanuit de (gezamenlijke) taakstelling van de betrokken organisaties. Rijkere verantwoordend moet die legitimiteit helpen versterken. De theorie van verandering is weergegeven in figuur 1.

### Mobiliseren

Voor team Hartcore is mobiliseren een prominente drijfveer. Het team ervaart grote politieke betrokkenheid op het onderwerp en is ervan overtuigd dat een effectieve aanpak van ondermijning nu vraagt om meer publieke aandacht en steun uit partnerorganisaties. Er moet meer bewustzijn ontstaan om een adequaat antwoord te geven op de subversieve kracht van deze vormen van criminaliteit. Het gaat dus niet om individuele succesjes in het bestrijden van de misdaad, maar om een brede beweging waarin partijen samen met burgers vechten tegen ondermijning.

Burgers betrekken is niet alleen nodig "omdat de politie leeft op informatie van burgers, ook omdat je hun eigen rol wilt versterken", aldus een van de voortrekkers uit team Hartcore. "Zo zou je bijvoorbeeld willen dat verenigingen van eigenaren van appartementsgebouwen actiever bezig zijn met het voorkomen



Figuur 4: Krant Hand in Hand Beijerlandseleen en Groene Hilledijk (2020)  
Medium: Digitale en geprinte krant

van criminaliteit. Nu kun je in dergelijke complexen zo gemakkelijk anoniem verblijven, dat criminelen hier graag gebruik van maken.”

Ook de mobilisatie van collega's uit partnerorganisaties is nodig. “Als de toekomst integraal werk is, hoe kunnen we de backoffices in de organisatie dan duidelijk maken wat de samenwerking vraagt?” Niet alleen in Rotterdam, maar overal waar we betrokken raken bij de aanpak van ondermijning zien we dat partnerorganisaties worstelen met hun prioriteiten. Als een van de partners niet kan 'leveren', gaat dat ten koste van de integrale aanpak. Een mooi opgezet plan om samen het net te sluiten rondom een bepaalde branche of criminele groep, kan dan gemakkelijk in duigen vallen.

In de theorie van verandering wordt mobiliseren getoond door een rode lijn die een verbinding legt tussen de velden 'context' en 'wie willen we beïnvloeden'. De vragen die bij de context aan de orde zijn, zijn waarom-vragen: waarom kan het probleem zich voordoen en waarom zijn oplossingen van het probleem niet vanzelfsprekend? Kern van deze velden is dat we niet willen dweilen met de kraan open. De aanpak van maatschappelijke problemen ligt niet alleen in het direct adresseren en verbeteren of handhaven, maar ook in het scheppen van condities. Veel maatschappelijke problemen ontstaan en openbaren zich doordat er een context is die deze problemen uitlokt of in stand houdt. Het actief beïnvloeden van die context is naar onze overtuiging een belangrijk ingrediënt van de aanpak. Een roep om daadkrachtig optreden van de overheid past eerder bij de acties in de grijze lijn. Een roep om een effectieve overheid past beter bij acties in deze rode lijn. Vragen die we in deze velden stellen zijn:

Context	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat in de omgeving is bepalend voor onze aanpak?</li> <li>• Wat houdt het probleem in stand?</li> <li>• Wat helpt om het probleem niet verder te laten groeien?</li> </ul>
Wie willen we beïnvloeden?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wie en wat willen we in beweging brengen?</li> <li>• Wat gaan zij dan hopelijk teweegbrengen in de context?</li> </ul>

Tabel 1: Vragen over het mobiliseren

### Leren

Leren is de tweede drijfveer in de aanpak van team Hartcore. Uit de gesprekken met het team blijkt dat ondermijning geen hanteerbaar probleem is 'van de hoge, harde grond', maar een rommelig, verwarrend probleem dat voor haar oplossing vraagt om 'doormodderen in moerassig laagland'<sup>5</sup>.

In team Hartcore komen we een open en gastvrije sfeer tegen. Het team is bereid om tijd te besteden aan ontmoetingen met nieuwe mensen en om nieuwe inzichten te omarmen. Vergaderingen hebben een open sfeer, waarin iedereen wordt aangemoedigd om zijn of haar mening te geven en waar de verschillende meningen niet worden weggevaagd door discussie, maar als complementaire opvattingen worden omarmd. In verschillende situaties zagen we dat fouten werden gedeeld en dat de luchtige sfeer bleef gehandhaafd. Dit heeft haar weerslag op de verwachtingen over de verantwoordings-systematiek: “We zijn niet op zoek naar het type verantwoording dat gezond ver-

5 Schön, D. (1987). *Educating the Reflective Practitioner. Towards a New design for teaching and learning in the professions*. San Francisco: Jossey-Bass publishers.

stand uitsluit (registreren, feitelijkheid, 'dit is het'), maar dat aanzet tot denken (aantrekkelijk, stimulerend, uitnodigend, uitdagend).”

In de theorie van verandering wordt leren getoond door een groene lijn die verbinding legt tussen de velden 'werkzame principes' en 'wat willen we onderzoeken'. De vraag naar werkzame principes is ook een waarom-vraag, maar van een andere orde. Deze vraag gaat over het waarom van de gekozen aanpak: vanuit welke overtuigingen worden bepaalde problemen of vraagstukken op een bepaalde manier aangepakt? Daaraan verbonden is de vraag naar het leren. Die vraag gaat niet alleen om het leren over de effectiviteit van de werkzame principes, maar in veel bredere zin om het leren over de aanpak als geheel. Het gaat om het ontwikkelen van kennis en inzicht in het probleem, de omvang daarvan en de manier waarop het is ontstaan en in stand wordt gehouden. Het gaat ook over leren van de ervaringen in de aanpak. Informatie verzamelen over interventies en effecten en leren van de uitkomsten van het geheel. Vragen die we in deze velden stellen zijn:

Werkzame principes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zijn de werkzame mechanismen waarop we onze aanpak baseren?</li> <li>• Wat verkleint volgens ons de kans op ongewenste ontwikkeling?</li> </ul>
Wat willen we onderzoeken?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat willen we leren over <ul style="list-style-type: none"> <li>• het fenomeen?</li> <li>• de context?</li> <li>• de werkzame principes?</li> <li>• de effecten van onze aanpak?</li> </ul> </li> <li>• Wat kan ons leren voor anderen betekenen?</li> </ul>

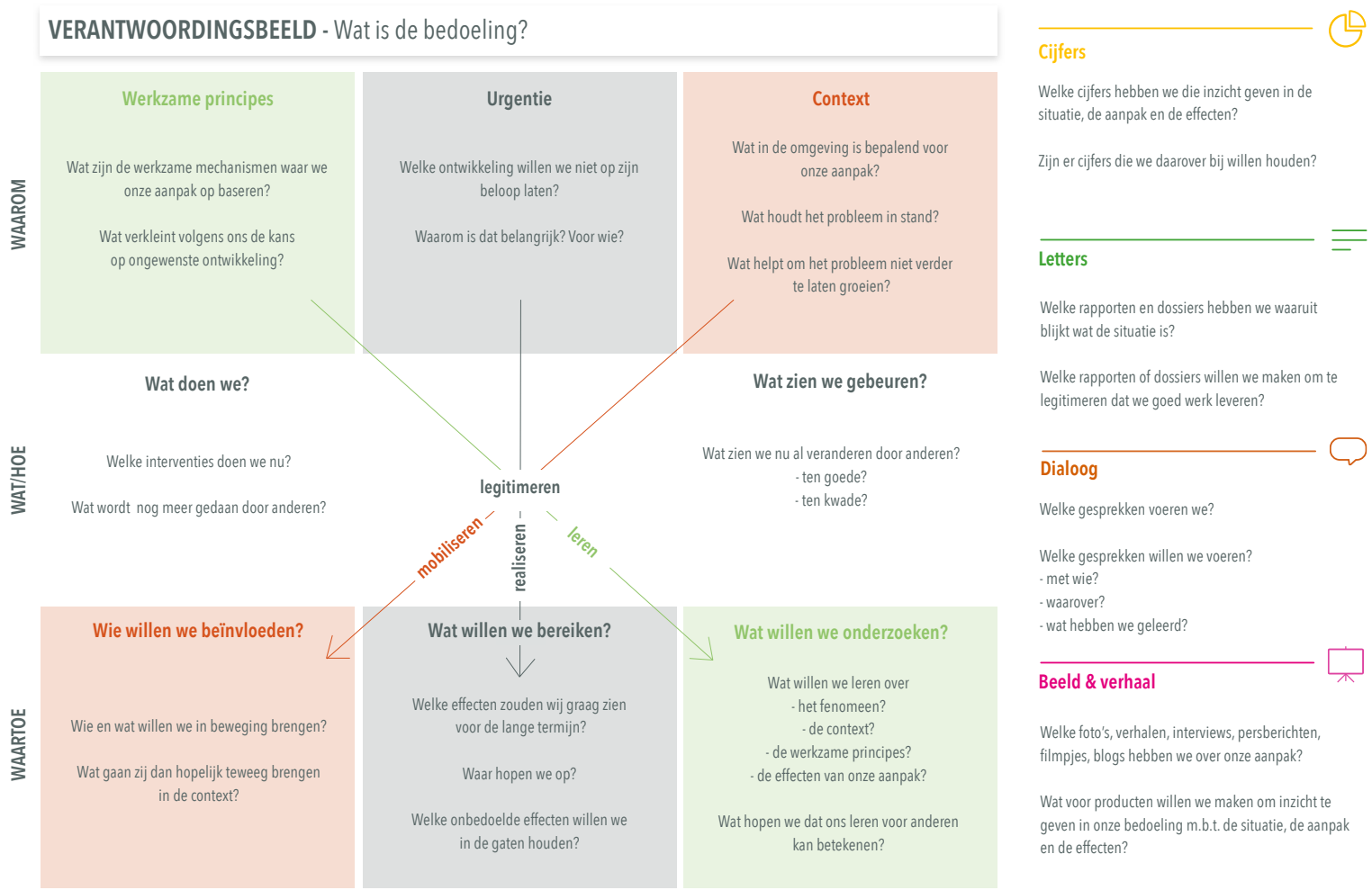
Tabel 2: Vragen over het leren

### Realiseren

Binnen team Hartcore is er geen discussie dat het behalen van operationele resultaten het uiteindelijke doel van de samenwerking is. De vraag is echter hoe je merkbare en meetbare effecten kunt demonstreren. Tops en Tromp (2017) beschrijven de stapsgewijze ontwikkeling van de integrale aanpak van ondermijning in Nederland. Ze tonen aan dat verschillende actoren vanuit verschillende perspectieven en met een andere legitimiteit handelen. De logica van 'de korte klap' is tegengesteld aan 'de langetermijninvestering' die in de samenleving nodig is. Burgemeesters eisen een grotere verantwoordelijkheid op dit gebied, dat vroeger werd gedomineerd door de strafrechtketen. Hun primaire maatstaf is niet of een zaak voor de rechter komt, maar de maatschappelijke effecten. Tops en Tromp citeren de burgemeester van Rotterdam: “Ons optreden tegen ondermijning kan alleen succesvol zijn in combinatie met een diepgaande discussie over wat we als de Rotterdamse samenleving tolereren en normaal vinden.”<sup>6</sup>

In de theorie van verandering wordt realiseren getoond door een grijze lijn die verbinding legt tussen de velden 'urgentie' en 'wat willen we bereiken'. In deze velden gaat het om het directe probleem waar het in de aanpak om te doen

6 Tops, P. & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe boven-en onderwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans, p.227.



Figuur 5: Het verantwoordingsbeeld met de bijbehorende vragen

**Cijfers**

Welke cijfers hebben we die inzicht geven in de situatie, de aanpak en de effecten?  
  
 Zijn er cijfers die we daarover bij willen houden?

**Letters**

Welke rapporten en dossiers hebben we waaruit blijkt wat de situatie is?  
  
 Welke rapporten of dossiers willen we maken om te legitimeren dat we goed werk leveren?

**Dialogo**

Welke gesprekken voeren we?  
  
 Welke gesprekken willen we voeren?  
 - met wie?  
 - waarover?  
 - wat hebben we geleerd?

**Beeld & verhaal**

Welke foto's, verhalen, interviews, persberichten, filmpjes, blogs hebben we over onze aanpak?  
  
 Wat voor producten willen we maken om inzicht te geven in onze bedoeling m.b.t. de situatie, de aanpak en de effecten?

is: wat is het maatschappelijke probleem dat wordt opgelost door de aanpak? Anders geformuleerd: waarvoor komt jullie team het bed uit? Waarvan liggen jullie wakker?

In deze velden gaat het om de vraag waarom de huidige situatie niet is gewenst en wat dat concreet betekent. De bijbehorende oplossingsrichting ontstaat als er antwoord wordt gegeven op de vraag naar gewenste effecten van de interventies. Daarbij is er ook ruimte om stil te staan bij mogelijk ongewenste effecten en de manier waarop die zichtbaar worden en kunnen worden aangepakt. Vragen die we in deze velden stellen zijn:

Urgentie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke ontwikkeling willen we niet op zijn beloop laten?</li> <li>• Waarom is dat belangrijk? Voor wie?</li> </ul>
Wat willen we bereiken?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke effecten zouden wij graag zien voor de lange termijn?</li> <li>• Waar hopen we op?</li> <li>• Welke onbedoelde effecten willen we in de gaten houden?</li> </ul>

Tabel 3: Vragen over het realiseren

### Doen

De drie genoemde invalshoeken vormen de basis van het werk. Het zijn denklijnen die oorzaken en gewenste uitkomsten benoemen en verbinden. Centraal in het model staan twee witte velden. Deze velden gaan nadrukkelijk over het hier en nu. In deze velden wordt gevraagd wat de partijen nu aan het doen zijn en wat ze (nu) zien veranderen in het veld.

In het model en in onze aanpak leggen we grote nadruk op het 'nu'. Het gaat ons niet om het uitvragen van plannen, maar om inzicht te krijgen in de huidige activiteiten. Het overzicht van huidige activiteiten vormt bij het vullen van het model ook vaak (maar niet per se) het startpunt. Dat overzicht onthult intuïtieve kennis over de beste acties. Zo ontdekten we bij het team dat werkt aan de aanpak van illegale verhuur, dat hun huidige activiteiten vooral zijn gericht op het vergroten van hun kennis over verhuurders, de modus operandi van verhuurders, de verhuurde panden en de huurders die hierop afkomen. Dit zoekwerk vertegenwoordigt de fase van analyse. Tegelijkertijd ontstaat ook interactie met het maatschappelijke veld, inzicht en overzicht. Al die opbrengsten zijn legitiem. De uitdaging van het team is om ook preventief en repressief in actie te komen. Deze uitdaging komt vanzelf in beeld op het moment dat het verantwoordingsbeeld gevuld raakt. Het is aan het team om te bepalen welke acties daarvoor het meest passend zijn en op welke termijn die kunnen of moeten worden geïnitieerd.

Vanuit de concrete beschrijving van de acties en ontwikkelingen, wordt het gemakkelijk om vragen te stellen over het waarom en waartoe. Zo vullen zich de gekleurde velden en wordt stap voor stap het gehele beeld compleet. Vragen die we in deze velden stellen zijn:

Wat doen we?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welke interventies doen we (nu)?</li> </ul>
Wat zien we gebeuren?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wat zien we nu al veranderen?</li> <li>• Ten goede?</li> <li>• Ten kwade?</li> </ul>

Tabel 4: Vragen over het doen

### Oeps ... een model!

De theorie van verandering vormt een model dat versnelling brengt. We merken dat aan de manier waarop erop wordt gereageerd. Eerder zette onze zoektocht aan tot nieuwsgierigheid. Men was al benieuwd naar de inhoud van ons denken en de richtingen die we kozen. Nu merken we dat de beschikbaarheid van de theorie van verandering als model, aanzet tot actie. We merken dat aan het aantal aanvragen voor begeleiding of opleiding van procesbegeleiders om met dit model te kunnen werken. Daarmee vormt het model een impuls voor de verbreding van het denken.

Het model biedt ook een natuurlijke invulling van de uitspraak dat verantwoord vooraf én achteraf is. Legitimiteit in de ketensamenwerking is nooit vanzelfsprekend. Er is niet één opdrachtgever die (democratisch) is gelegitimeerd om te bepalen wat er moet gebeuren. Het gezag is veelkoppig. Als iedere partij alleen kan doen wat vanuit het eigen gezag wordt gelegitimeerd, biedt dat een schrale aanpak. Wanneer partijen werken vanuit een gezamenlijke analyse van de situatie, levert dat rijkdom. Die analyse gebeurt in de praktijk vooral op het niveau van operationele teams. Zij hebben daarmee een taak om het gezag in positie te houden, hun gezamenlijke analyse moet worden gedeeld en bekrachtigd. Van de professionals in het veld verwachten we een ondernemende houding. Maar zij kunnen niet als een groepje kleine zelfstandigen hun eigen actieprogramma's besturen. De samenwerking vraagt om transparantie, ook over de aanpak en de doelen.

Het model voorziet hierin. Het geeft richting aan de uitvoering op een abstractieniveau dat passend is bij de bestuurlijke rol. De kernpunten uit de aanpak worden benoemd, zonder dat dit direct wordt uitgewerkt in concrete actieprogramma's. We zien dat verantwoordingsbeelden worden gebruikt als vervanger van integrale plannen of als de samenvatting daarvan. Daarmee kunnen de verantwoordingsbeelden een cruciale rol spelen in de dialoog tussen professionals over de gezamenlijke aanpak en in de dialoog met het gezag over de wenselijkheid daarvan.

### Geen simpel 'modelletje'

Desondanks is er ook voorzichtigheid: *The map is not the territory, ceci n'est pas une pipe*. De kern van rijker verantwoord is geen nieuw modelletje waarmee teams op een A4'tje kunnen uitleggen wat hun aanpak is. Dat is 'slechts' bijvangst. De kern is dat er een nieuwe manier van denken en werken ontstaat, waardoor de verantwoording rijker wordt: rijker van inhoud, rijker van vorm en rijker in de relatie. Dat vraagt om een manier van werken met enkele nieuwe vanzelfsprekendheden:



1. een integrale analyse, ruimte voor rijke doelen en een integrale aanpak;
2. nieuwe instrumenten voor communicatie over de aanpak;
3. de rollen van de lijn, controle en communicatie liggen in elkaars verlengde.

Deze cultuuromslag bereik je niet door een aansprekend modelletje te omarmen. Die cultuuromslag ontstaat bij een intrinsieke motivatie om het anders te doen, om de maatschappelijke problemen met kracht aan te pakken en daarbij de beperkingen van de huidige inrichting van organisaties onder ogen te zien en te durven aanpakken.

Om die reden heeft deze rapportage niet de vorm van een droge presentatie van instrumenten en bevindingen, maar tonen we onze zoektocht naar een rijkere vorm waarbij mensen aan het woord komen en ook onze eigen rol wordt besproken. We maken de zoektocht bewust persoonlijk; we werken namelijk aan iets dat ook betekenis heeft in ons eigen professionele leven.

Het model van de theorie van verandering zorgt voor een rijk gesprek over goed samenwerken. Zodat alle betrokkenen veranderen van toeschouwer naar deelnemer; van professional op de werkvloer tot drager van het gezag en van burger tot politicus. We hopen daarmee het principaal-agentperspectief, met haar beelden van bazen en knechten, te verruilen voor een netwerkperspectief. Daarin ontstaat ruimte voor publieke professionals die in interactie met hun omgeving werken aan urgente maatschappelijke vraagstukken. Die beweging willen we voeden.



Figuur 6: Filmpje grote actie tegen ondermijning (2018)  
Medium: Filmpje / Youtube



Figuur 7: Uitnodiging voor tentoonstelling 'Het beste van'. Netwerkbijeenkomst opgezet als tentoonstelling, waarbij diverse facetten van de aanpak door de projectleiders werden toegelicht met gebruikmaking van diverse media (infographics, filmpjes, podcast, silent disco, quiz, posterwand, etc.) in een ontspannen setting  
Medium: Bijeenkomst, Dialoog

# 03

## Het verantwoordingsbeeld: vormgeven aan verantwoording

*In dit hoofdstuk tonen we voorbeelden van rijker verantwoordden van team Hartcore, geclusterd in vier groepen instrumenten. Ook koppelen we de instrumenten van verantwoording aan de theorie van verandering. Samen vormen zij het verantwoordingsbeeld. Het verantwoordingsbeeld is het centrale instrument om handen en voeten te geven aan rijker verantwoordden en geeft zicht op de intenties, inspanningen, ontwikkelingen en resultaten van de aanpak. We starten echter bij de kernvraag: op wie zijn we gericht? Hoe voed je het gesprek met die belanghebbenden? En waarom vraagt dat om meer dan cijfers?*

### Hoe voed je het gesprek met burgers, partners, gezag en leiding?

Verantwoorden wordt rijker in de relatie; een rijkere verantwoording is niet eenzijdig, monologisch, verticaal in de richting van leiding of gezag, maar juist dialogisch, horizontaal, met klassieke verantwoordingspartijen en ook met burgers en partners. Wil je verantwoordden, dan moet je hen dus uitnodigen voor een goed gesprek. Maar hoe voed je dat gesprek? Welke inhoud vormt het aanknopingspunt? Hoe voorkom je dat bepaalde delen worden uitvergroet in het debat, in plaats van dat het geheel wordt overzien en de voedingsbodem vormt voor de dialoog? En hoe creëer je ruimte voor trage vragen, in tijden met snelle beeldvorming en boodschappen van maximaal 280 tekens?

Rijker verantwoordden is permanent en periodiek. Daarin ligt het antwoord op de gestelde vragen. Het idee is dat iedereen zich *elke* dag uitgenodigd voelt om rijk te verantwoordden: je vertelt wat je doet, waarom je dat doet en je houdt de lijnen open met burgers en partners. Dit principe is prachtig verbeeld in een filmpje dat het Basisteam De Waarden in 2016 maakte over rijker verantwoordden<sup>7</sup>. Het toont een permanent communicatieve aanpak.

Periodieke verantwoording gebeurt via rapporten en gesprekken die volgens vaste patronen wekelijks, maandelijks, jaarlijks, enzovoorts plaatsvinden. Bij die verantwoording horen overzichten, vaak cijfermatig, die worden samengesteld uit informatie die in de loop van de periode is verzameld. Onze inzet is dat die overzichten worden verrijkt met informatie uit de communicatie die we hierboven als permanente communicatie hebben aangeduid: rapporten, verhalen, filmpjes, een tentoonstelling, *clickable* pdf en nog meer ... Zij worden verzameld in een tijdlijn van informatie over de aanpak en worden inzichtelijk

gemaakt via het verantwoordingsbeeld.

### De zin en onzin van cijfers

Cijfers zijn krachtige instrumenten om zicht te krijgen op inzet en opbrengsten. Politiecijfers over aantallen kilo's, knaken en kerels zijn aansprekend. Maar ons onderzoek laat zien dat de verschillende perspectieven van de gemeenteraad, de strafrechtketen en de inwoners van de stad het ingewikkeld maken om gezamenlijk doelen te stellen. Cijfers over de uitkomsten en effecten zijn wenselijk, maar strakke sturing op één of meerdere indicatoren leidt gemakkelijk tot een eenzijdige focus in de aanpak. Juist door de concreetheid van cijfers wordt dit sterk voelbaar. "Ik ben niet blij met de cijfers die we hier bespreken," zei een van de teamleden ook tijdens een bespreking. "Ik heb de indruk dat ik een andere opdracht heb van de burgemeester."

Niet alleen de keuze van indicatoren is problematisch, ook de werkbaarheid daarvan is beperkt. Een van de officiële doelstellingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is om het aantal onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden (csv's) te verdubbelen. Door één van de leden van team Hartcore wordt gesproken over "de gehate csv's", omdat de meting gemakkelijk te manipuleren is. Criminele samenwerkingsverbanden zijn zo diffuus, dat het een haast willekeurige keuze is om bij een onderzoek aan te geven hoeveel criminele samenwerkingsverbanden hierbij zijn onderzocht. Dit is niet bedoeld als kritiek op de keuze van de indicatoren. Het aanpakken van criminele samenwerkingsverbanden is een belangrijke interventie. Maar het laat wel zien hoe lastig het is om de aanpak van ondermijning meetbaar te maken op een manier die zinvolle verantwoording levert. Dat probleem is alom aanwezig in het maatschappelijke veld. Bij ondermijning lijkt het probleem groter, omdat de totale omvang van ondermijning onbekend is. Er zijn dus nauwelijks indicatoren die daadwerkelijk inzicht geven in veranderingen in de omvang van de problematiek.

Dit betekent niet dat er geen zinvolle cijfers zijn. Bij de aanpak van horeca op Rotterdam-Zuid benoemen we met groot gemak een serie indicatoren die zicht geven op de omvang van de horeca, de omvang van de handhaving en het aantal sluitingen op basis van de wet Bibob (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Een ander voorbeeld komt uit een team dat elders in het land werkt aan de aanpak van ondermijning. Het percentage drugs dat Nederland bereikt via de zogenaamde drop-off-methode wordt geschat op veertig procent. Daarbij worden drugs vanaf zeeschepen overboord gegooid, waarna ze worden opgevist en aan land worden gebracht met kleine schepen. Een deel van die drop-offs mislukt, waardoor pakketten met harddrugs aanspoelen op het strand. Een meting van de hoeveelheid aangespoelde drugs kan indicatief zijn voor de effectiviteit van de handhaving op de drop-off-methode.

### Verhalende verantwoording

Een meer verhalende manier van verantwoordden is een waardevolle verrijking op de cijfers. Daarbij wordt inzicht gegeven in de aanpak, de gekozen interventies, de verwachte effecten en de zichtbare resultaten. Deze aanpak is meer

<sup>7</sup> Basisteam De Waarden. Politie - Rijker Verantwoorden. Productie Elf Graden, gemaakt in opdracht van Programma Versterking Vakmanschap Politie Oost Nederland. Bron: [https://vimeo.com/199627206#\\_blank](https://vimeo.com/199627206#_blank).

bewerkelijk. Het vraagt van alle betrokkenen tijd en aandacht om informatie te delen en te ontvangen. Maar het schept wel ruimte voor dialoog en een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid over het geheel.

Bij een verhalende verantwoording kunnen cijfers uiteraard een belangrijke rol spelen. Maar ze worden niet langer gezien als de ultieme samenvatting waarmee het resultaat 'toetsbaar' is gemaakt. Leden van team Hardcore zoeken zulke ruimte in de bestuurlijke en politieke dialoog, want ze zijn ervan overtuigd dat daarmee diepgang wordt bereikt. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de als grap bedoelde verzuchting: "Verantwoording op cijfers is ook gewoon heel handig. Je laat een paar gewenste resultaten zien en je hoeft niemand lastig te vallen met het echte werk dat je probeert te doen."

### Rijkere praktijken (van verantwoord)en

De aanpak van ondermijning op Rotterdam-Zuid is bijzonder communicatief. Het team vindt het ook gewoon leuk om te laten zien wat het allemaal doet "voor de goede zaak". Het spat als het ware van de muren van het kantoor van waaruit het team werkt. Er hangen voorbeelden van posters, flyers, webpagina's, et cetera. Het team PRO 24/7 dat uit *first person perspectief* met *bodycams* filmpjes maakt over actief politiewerk, is gevestigd in hetzelfde pand. De schraalheid aan de buitenkant van het kantoorpand wordt royaal gecompenseerd door de rijkdom aan visuele creativiteit binnen de kantoorwanden.

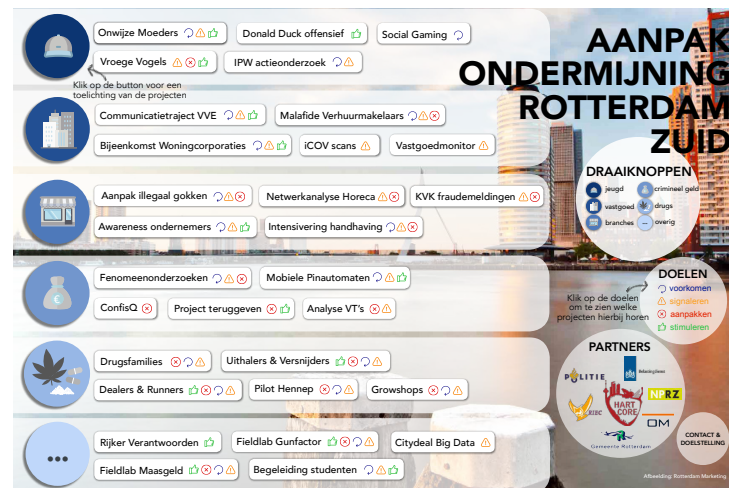
In de dialoog met de bestuurlijke klankbordgroep, waarover we in het eerste hoofdstuk schreven, werd het belang van robuustheid sterk geaccentueerd: "Ik geloof er niet in als het op spannende momenten niet robuust is." Als tegenwicht op dat perspectief zei Alex van der Plas van team Hardcore: "Ik geloof er niet in als het niet meer leuk is." De intrinsieke motivatie vormt dus een belangrijk element van de aanpak. Het is niet de verantwoording die moet, maar de verantwoording die mag. We geven een paar aansprekende voorbeelden:

#### - Clickable pdf

Een mooi voorbeeld van rijke verantwoording is de clickable pdf waarin team Hardcore de veelheid aan interventies toont die ze gebruikt in de aanpak van ondermijning. Vijf thema's worden benoemd, zoals de aanpak van drugs, crimineel vastgoed, witwassen en de beïnvloeding van branches waar ondermijning de ruimte krijgt. Voor ieder van deze thema's zijn in de pdf de belangrijkste projecten in beeld gebracht. Daarbij zijn per project icoontjes toegevoegd die zichtbaar maken welk soort interventies is gebruikt in dat project: voorkomen, signaleren, aanpakken of stimuleren van goed gedrag. Elk project is aanklikbaar en leidt tot een pagina met een korte omschrijving van dat project. De pdf is niet volledig en wordt niet voortdurend geactualiseerd. Wel is de pdf belangrijk, omdat het laat zien hoe men zelf het werk ziet, wat de rijkdom is van de aanpak. Zowel in besprekingen in de hiërarchie, als in presentaties naar derden blijkt het instrument waardevol en verhelderend.

#### - Brede communicatieve aanpak

De rijke communicatieve aanpak van een team dat strijdt tegen witwaspraktijken is een ander mooi voorbeeld. Het team onderzocht het aantal gemel-



Figuur 8: Aanpak Ondermijning Hardcore per Thema en Doelstelling (2017)  
Medium: Clickable PDF



Figuur 9: Vlog aanpak Ondermijning door wijkagent in Rotterdam (2018)  
Medium: Filmpje / Youtube





zet voor goed werk.

#### - Infographics

Team Hartcore gebruikte als eerste infographics over de ondermijningsaanpak bij de formele rapportage naar de gemeenteraad. De infographic geeft overzicht met behulp van cijfers, beelden en korte verhalen. Met ingang van 2019 zijn daaraan ook QR-codes met filmpjes gekoppeld. Het effect van deze aanpak is dat de formele raadsrapportage drastisch is ingekort. De raad reageert positief op deze ontwikkeling. Andere onderdelen van de gemeentelijke organisatie hebben al snel het initiatief overgenomen om ook te rapporteren met infographics. Daarmee is een cultuuromslag ontstaan in de wijze van rapporteren naar de raad. De ervaring is dat er meer overzicht is ontstaan over de belangrijkste topics. Dat draagt bij aan het goede gesprek in de raad.

#### - Andere voorbeelden

Het bovenstaande kunnen we aanvullen met een lange lijst van andere voorbeelden, waaronder een tentoonstelling waarbij ketenpartners werden uitgenodigd om kennis te nemen van het werk van team Hartcore, leerdossiers op de Agora-site van de politie, vlogs over de aanpak, zoals over de sluiting van een koffiehuis, filmpjes over het kloppend hart van Zuid en de interactie met bewoners op sociale kanalen onder de noemer #zuidvertelt. In deze publicatie tonen we hiervan voorbeelden.

#### Cijfers, letters, beelden en verhalen als 'voeding' voor het goede gesprek

Het bovenstaande toont de rijkdom aan instrumenten voor verantwoording van team Hartcore. Om deze veelheid toegankelijk te maken, zochten we naar een ordening, een manier om overzicht te krijgen. Daarbij stuiten we op de theorie van de vier hefbomen voor beheersing van Robert Simons<sup>8</sup>. Simons onderscheidt vier manieren waarop managers grip kunnen hebben op organisaties: via waarden, regels, prestaties en interactie.

De vier hefbomen van beheersing vinden we waardevol. In de afgelopen decennia zijn we in het publiek bestuur, onder invloed van het neoliberalisme, sterker gaan sturen op prestaties. Cijfers zijn daarbij zo'n belangrijk instrument geworden, dat het niet is weg te denken uit de verantwoordingspraktijk. Inmiddels kantelt ons denken over het publiek bestuur. Waardensturing wordt ook belangrijker. De naleving van waarden wordt vooral zichtbaar door beelden en verhalen, door het tonen van de praktijk. Het toegenomen belang van waardensturing leidt dan ook tot een toegenomen interesse in narratieve verantwoording. Daarbij blijft onverminderd van kracht dat ook de klassieke overheidssturing, gericht op de uitvoering van wetten en regels, een belangrijk aspect vormt in het publieke bestuur. Zo wordt de rechtmatigheid van het overheidsoptreden gewaarborgd. De toetsing daarop wordt vastgelegd in rapporten. Ook zulke rapportages zijn onderdeel van een rijk verantwoordingsrepertoire. De vierde hefboom, die van interactie, is vooral van belang voor het voeden van leerprocessen en onderlinge afstemming in de samenwerking. In het geval van de aanpak van ondermijning valt er bijzonder veel te leren. We bewegen ons in een veld waar de aanpak nog (te) weinig gevestigde praktijken heeft.

<sup>8</sup> Simons, R. (1995), "Control in an age of empowerment", in: Harvard Business Review, March-April: 80-88.

Rijker verantwoordden wil recht doen aan al deze aspecten van de sturing. Daarbij zien we dat er vooral groeiende aandacht is voor narratieve verantwoording: minder cijfers, meer dialoog.

De vier hefbomen van Simons inspireerden ons om te komen tot een overzicht van vier media voor de verantwoording: cijfers, letters, beelden en dialoog. Cijfers zien we vooral (maar niet exclusief) als een hulpmiddel bij het sturen op prestaties. Letters ondersteunen de verantwoording op rechtmatigheid, beel-

Grip op	Systemen	Medium
Prestaties	<i>Diagnostic control systems</i>	Cijfers
Regels	<i>Boundary control systems</i>	Letters
Waarden	<i>Belief systems</i>	Beeld & verhaal
Dialoog	<i>Interactive control systems</i>	Dialoog

Tabel 5: Hefbomen van beheersing volgens Simons en media voor verantwoording

den ondersteunen de waardensturing en dialoog ondersteunt het gezamenlijk leren. Deze koppeling van media en hefbomen moet niet absoluut worden genomen. Cijfers zijn een typische representant van sturing op prestaties, maar kunnen bijvoorbeeld ook een rol spelen bij de verantwoording op rechtmatigheid. Letters kunnen ook een rol spelen bij het verkrijgen van zicht op prestaties, et cetera. Tabel 5 geeft een overzicht van hefbomen voor beheersing en media voor de verantwoording.

#### Grip op de zaak?

Een kanttekening bij het begrip 'grip'. De hefbomen van beheersing verbeelden de behoefte aan grip op de zaak. De politiek wil grip en doet uitspraken, en de legitimiteit van het bestuur ontstaat als er ook wordt gewerkt aan de realisatie van deze uitspraken. Het hoger management wil grip en is verantwoordelijk voor de inzet van mensen en middelen, en het wil sturen op een doelmatige besteding van die middelen. Mensen in de uitvoering willen grip, hebben een voorstelling van de manier waarop ze willen handelen en willen dat ook ten uitvoer kunnen brengen. Burgers willen grip en worden geconfronteerd met ontwikkelingen via eigen ervaringen en via het nieuws op diverse media. Ze willen zien dat hun politieke voorkeuren ook leiden tot interventies die hun goedkeuring wegdragen. Simons versterkt het beeld dat dat mogelijk is door gebruik te maken van een 'machinetafoor'; de organisatie of het samenwerkingsverband kan worden bestuurd alsof het een machine is.

Onze overtuiging is dat dergelijke grip slechts in beperkte mate ontstaat. We passen rijker verantwoordden toe in complexe situaties waarbij verschillende partijen hun individuele en gezamenlijke invloed aanwenden om verandering tot stand te brengen. Die wereld is niet maakbaar. Door het handelen van partijen verschijnen steeds nieuwe werkelijkheden en die nieuwe realiteiten moeten als het ware steeds opnieuw ontdekt worden. De aanpak is niet lineair, maar interactief. Daarbij is de behoefte aan grip legitiem, maar de mogelijkheden om daadwerkelijk 'aan het stuur te zitten' zijn begrensd.



### Het verantwoordingsbeeld

De combinatie van de theorie van verandering en het overzicht van instrumenten waarmee de rijkere verantwoording wordt afgelegd, noemen we het verantwoordingsbeeld. Het bestaat uit de acht velden van de theorie van verandering en de vier velden voor de verschillende media van het rijkere verantwoordingsbeelden. Het totaal geeft overzicht over de bedoelde aanpak van het team, actuele acties, ontwikkelingen en de manier waarop het geheel zichtbaar wordt met cijfers, letters, beelden en dialoog. Het verantwoordingsbeeld en de bijbehorende vragen zijn weergegeven in figuur 2.

De kracht van het verantwoordingsbeeld is dat het overzicht geeft. Gebruikers zijn enthousiast omdat de linker- en rechterhelft van het beeld verdieping geven op elkaar. Door te kunnen kijken naar de cijfers, letters, beelden en (verslagen van) gesprekken, wordt vanuit de praktijk zichtbaar wat er gebeurt. Dat kan in verband worden gebracht met de theorie van verandering. Als theorie en praktijk elkaar op die manier lijken te versterken, geeft dat versnelling. Als ze niet in lijn zijn, roept dit vragen op.

Merk op dat de dialoog hier op twee manieren aan de orde is. Het gaat om de dialoog die teamleden met elkaar en met anderen voeren als onderdeel van de aanpak. Bijvoorbeeld het gesprek met een brancheorganisatie over regulering van het veld, met burgers over signalen van ondermijning en het onderlinge gesprek met collega's over de (praktische) organisatie van het werk. Daarnaast slaat de dialoog op belang-stellend bestuur: het periodieke goede gesprek binnen het team en in relatie tot de opdrachtgevers over de (voortgang van) de aanpak als geheel. Dit is het gesprek dat wordt gevoed door het verantwoordingsbeeld, waarin theorie en praktijk naast elkaar worden gelegd. In dit gesprek kijk je naar het geheel van het verantwoordingsbeeld en je vraagt elkaar of de praktijk en de theorie van verandering nog in lijn zijn met elkaar. Daarbij kunnen nieuwe impulsen ontstaan voor de praktijk of nieuwe inzichten voor de theorie van verandering.

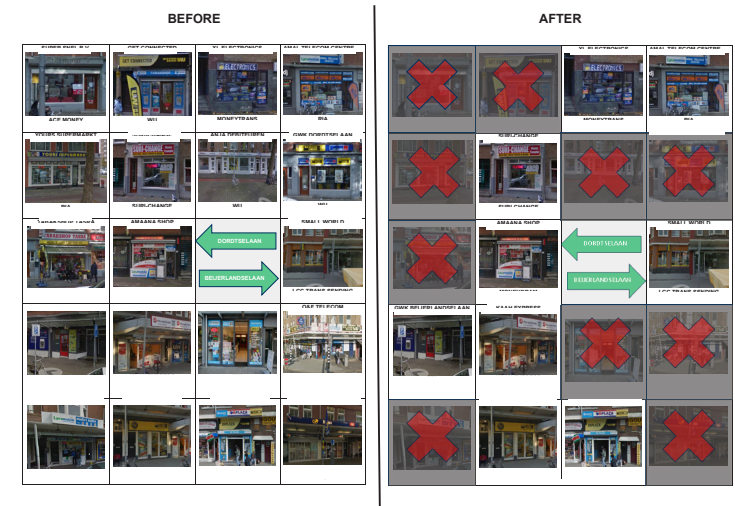
### Ervaringen met het verantwoordingsbeeld

Het ontstaan van de methodiek van het verantwoordingsbeeld riep binnen het team Hartcore direct de behoefte op om zulke beelden in de diverse projectteams te maken. Daarmee zijn positieve ervaringen opgedaan. Gebruikers vonden dat het gesprek over de beide kanten van het verantwoordingsbeeld het gezamenlijke beeld van de aanpak versterkte en ook de creativiteit bij het verantwoorden verhoogde.

De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat er ook mindere ervaringen waren. Bij één team was geen procesbegeleiding ingezet en daardoor ontbrak tijdens de bijeenkomst focus en werd de bijeenkomst niet als effectief beschouwd. Men constateerde achteraf dat een ervaren procesbegeleider, die dankzij het overzicht van het model de juiste vragen stelt, van grote toegevoegde waarde is. Bij een ander team was het maken van de theorie van verandering inspirerend. De bijeenkomst voor het maken van het overzicht van het rijkere verantwoordingsbeelden liep echter uit op een teleurstelling. Uit de evaluatie van die bijeenkomst ontstonden drie inzichten:



Figuur 11: Filmpje bij grote wapeninleveractie (onderdeel van campagne #gundrop in 2019) - Medium: Filmpje / Youtube



Figuur 12: Money Transfers voor en na de actie in 2018 (2018) Medium: Infographic

1. Als er vanuit het team geen vraag is, moet je hier niet aan beginnen. Was rijker verantwoord voor dat team op dat moment wel het meest urgente thema?

2. Maak het model niet leidend. Stel de vragen in een volgorde die voor het team logisch is. Als op een bepaalde vraag energie zit, geeft die dan de ruimte.

3. Wees terughoudend met het begrip verantwoording. Het begrip verantwoording roept voor deelnemers, die niet goed bekend zijn met de principes van rijker verantwoord, vaak een beeld op dat past bij klassiek verantwoord: verticaal, formeel, moeten ... Dat zet mensen gemakkelijk op een verkeerd been en kan op voorhand al negatieve energie geven.

De eerste twee punten gaan over een goede teamsturing en procesbegeleiding. Ze zijn belangrijk, maar naar ons oordeel niet specifiek voor het rijker verantwoord. Het derde punt is wel een aandachtspunt dat voor het rijker verantwoord kenmerkend is. Het begrip verantwoord heeft een eigen connotatie. Die is voor veel mensen enkelvoudig en soms ook negatief. Het begrip wordt niet gemakkelijk in verband gebracht met de brede communicatieve aanpak die wij nastreven. Onze inzet is om verantwoording in het perspectief van de eigen verantwoordelijkheid te plaatsen; verantwoord als onderdeel van jouw werk. We geloven dat rijke communicatie jou helpt om zichtbaar te maken waarmee je bezig bent en de kans vergroot op goed werk. Wij zien verantwoord vooral als 'jouw antwoord tonen', als het laten zien 'waarvoor je staat' en hoe je 'het maatschappelijk appél opvat en beantwoordt'. Het blijkt nodig om het daar goed over te hebben en om royaal de tijd te nemen om beelden bij het begrip verantwoording te bespreken en te verkennen: 'Rijker verantwoord: wat kunnen we daarmee bedoelen?'

Concreet betekent dit dat het werken in teams met het verantwoordingsbeeld zorgvuldig opgebouwd moet zijn. Naar ons oordeel kan dat het beste langs de lijnen van deze rapportage: (1) waarom rijker verantwoord, (2) theorie van verandering, (3) instrumenten voor rijker verantwoord en (4) afspraken over het vervolg.

# 04

## **Het vervolg: belang-stellend besturen**

*Wat betekent rijker verantwoord voor de praktijk? Wat maakt het voor wie geloofwaardig? Hoe ontstaan met deze aanpak waardevolle praktijken in de operationele sturing en in relatie tot de politiek? Hoe maken we de stap naar een manier van besturen waarbij we nieuwsgierig zijn naar elkaars perspectieven en waarbij stelligheid over belangen hand in hand kunnen gaan? Hoe brengt rijker verantwoord een dialoog tot stand die ertoe doet? Daar gaat dit hoofdstuk over.*

In de voorgaande hoofdstukken toonden we de ontwikkeling van sterk communicatieve praktijken. Teams tonen daarin hun werk vanuit hun visie en trots. En daarmee verantwoord ze zich van binnenuit. We boden daarbij instrumenten, zoals het verantwoordingsbeeld, een model dat de theorie van verandering verbindt aan meet- en merkbare praktijken en de *clickable* pdf, een instrument dat overzicht biedt over de verschillende interventies. We lieten zien hoe infographics, blogs, vlogs en filmpjes onderdeel kunnen zijn van een rijke verantwoordingspraktijk.

Voor het vervolg op dit actieonderzoek zetten we twee grote zoeklijnen uit met twee invalshoeken van belang-stellend besturen. De eerste zoeklijn bouwt direct voort op het werk dat we in dit rapport presenteren: wat is er nodig om deze aanpak om te vormen tot een duurzame praktijk? De tweede vraag gaat over de ontmoeting met bestuur en politiek: hoe verbinden we de legitimiteit die in deze aanpak ontstaat vanuit het professionele oordeel 'op straat', met de democratische legitimiteit, die verbonden is met het politieke proces?

### **1. Hoe ontstaat een duurzame praktijk?**

Wat helpt teams in zo'n complexe omgeving om helder uit te spreken wat hun aanpak en opgave is? Hoe help je hen om rijk en vernieuwend te communiceren over de ontwikkelingen, hun inzet en hun resultaten? Hoe ontstaat verantwoording die intern en extern overtuigt? Hoe stimuleer je daarmee een betekenisvolle dialoog als basis voor de sturing?

Uit onderzoek<sup>9</sup> blijkt dat verantwoording werkt, als de verantwoordingsinformatie:

1. betekenisvol is vanuit het perspectief van politiek, management en professional;
2. op een structurele manier wordt gedeeld;
3. als de besturing van de organisatie zo is ingericht dat die informatie daadwerkelijk wordt gebruikt.

We zijn ervan overtuigd dat een team als Hardcore betekenisvolle informatie kan creëren. En dat het team hiermee actief communiceert. Dat hebben we ook gezien op Rotterdam Zuid. Maar is hun aanpak en de rijkdom navolgbaar? Toont het team periodiek een update die inzichtelijk maakt wat er gebeurt voor de leiding, partners en het bestuur? En gaan die partijen dan ook een goed gesprek daarover aan? Hoe doen de beste of meest gedreven teams dat? En hoe kunnen andere teams daarvan leren en die praktijken overnemen? Het zijn vragen naar vastigheid, in een omgeving waarvan we ook bepleiten dat die dynamisch is. We vragen beheersing aan teams die we ook oproepen onderneming te zijn. We nodigen uit om te kiezen voor een verantwoording die kan en die dienstbaar is aan verantwoordelijkheid. Maar we weten ook dat er verplichte verantwoording is. Hoe vind je elkaar daarin? Hoe voed je het leerproces en kom je tot nieuwe verantwoordingspraktijken? Hoe versterk je een contextgedreven aanpak, zonder de verbinding te verliezen met de verantwoordingspraktijken van het management?

#### Vermoedens van antwoorden

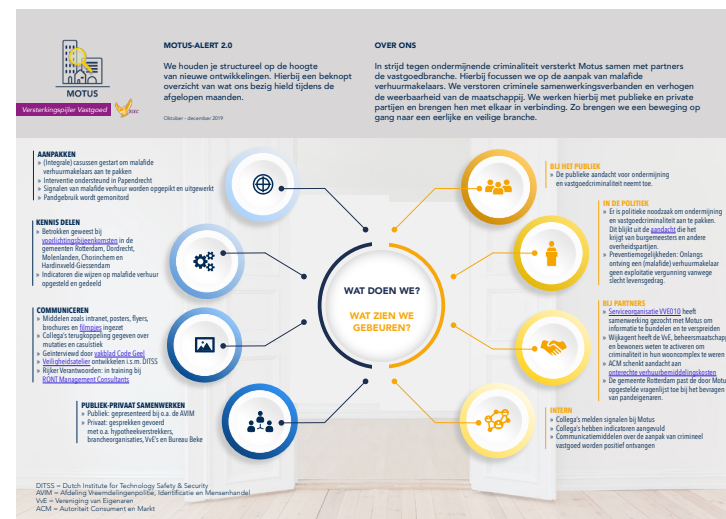
We hebben vermoedens van antwoorden. De periodieke infographics waarmee Rotterdam de raad informeert, lijken een werkbare verschijningsvorm voor de verantwoording. Wij denken dat zij gestoeld moeten zijn op een **portefolio van informatie**. Het verantwoordingsbeeld kan daarin een bundelende kracht hebben en kan een handreiking zijn om de theorie van verandering steeds weer in verband te brengen met de informatie over de praktijk.

We geloven dat **triangulatie (driehoeksmeting)** als begrip een houvast kan zijn bij het 'lezen' van dat portfolio. Er is een toets op waarachtigheid nodig. In de accountancy zijn technieken daarvoor ontwikkeld. Bij narratief verantwoorden hoeft dat niet anders te zijn. Een verhaal of filmpje wordt overtuigend als uit het portfolio van informatie blijkt dat verschillende bronnen het beeld bevestigen en completeren. Kijk hoe Tops en Tromp dat doen in hun benadering van de aard en omvang van de drugscriminaliteit in Amsterdam. Of vergelijk dat met het oordeel over het werk van een student aan de kunstacademie. Hij of zij wordt niet beoordeeld op één werk, maar op een portfolio van werken. De map met werkstukken geeft een rijker beeld dan de individuele werkstukken op zich. Op dezelfde manier kan een team dat samenwerkt aan een maatschappelijke opgave worden beoordeeld op het geheel van de aanpak, niet op de losse cijfers of verhalen. Het gehele beeld moet bekeken worden. Dat vraagt tijd, maar geeft ook diepgang.

9 Soe en Drechsler (2018), "Agile local governments: Experimentation before implementation", in: Government Information Quarterly, 35 (2): 323-335.



Figuur 13: Bewustwordingsfilm pandeigenaren en verhuurders ism. Flikken Rotterdam (2018) - Medium: Filmpje / Youtube



Figuur 14: MOTUS-ALERT 2.0 - beknopt overzicht (2019)

**Intersubjectiviteit** is ook zo'n begrip waarvan we vermoeden dat het bijdraagt. Een gezamenlijk oordeel is krachtiger dan een individuele toets. Samen beslissen versterkt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de sturing van de aanpak. We geloven dat het gesprek gevoerd moet worden in en met het team. Ook zijn er eisen aan de gespreksvoering: debat of dialoog? Hoe zorg je dat het gesprek ook dat verdiepende karakter krijgt? Dat het niet gevoerd wordt vanuit een *cherry picking* van argumenten die behulpzaam zijn voor een specifiek standpunt?

Ook noemen we het begrip **verzadiging**. Goed kijken naar verzadiging helpt voorkomen dat je terechtkomt in incidentenpolitiek én dat je eindeloos blijft doorlopen op een ingesleten paadje. Verzadiging treedt op als nieuwe informatie niet meer leidt tot verdieping van het inzicht; het plaatje is als het ware compleet. Extra informatie voegt niets meer toe. Als verzadiging optreedt, is er zeggingskracht. Maar het is ook tijd om nieuwe wegen in te slaan. Herhaling van dezelfde informatie heeft geen waarde meer.

#### Oproep om ervaringen te delen

Als we meer grip krijgen op de manier waarop je informatie kunt beheersen en het gesprek hierover kunt voeren, dan nog resteert de vraag of die aanpak werkt, deugt en makkelijk doet. Op papier is het makkelijk. Er is genoeg theorie die helpt, maar we realiseren ons ook dat het 'gedoe en geklooi' is en dat we trage vragen stellen. Harry Kunneman, emeritus-hoogleraar en filosoof, heeft het in dit verband over de 'plek der moeite' en 'in the centre of the song' komen. Je kunt niet zomaar zeggen 'zo moet het' of 'zo doen we het'. Je kunt richting geven en hopen dat er een beweging ontstaat die het werk verrijkt en die zichtbaar kan maken of er waardevol werk wordt gedaan. Naar zulke praktijken zijn we op zoek. We willen die versterken met aandacht en inzicht. Maar bovenal: ze versterken elkaar als ze gedeeld worden. Deel daarom je praktijken!

## 2. De ontmoeting met bestuur en politiek

De praktijk op Rotterdam-Zuid is ingebed in een politiek en maatschappelijk debat over georganiseerde criminaliteit en de ondermijnende effecten daarvan. Het aantal berichten over ondermijning neemt toe en de roep tot actie is groot. Er wordt landelijk een scala aan preventieve en repressieve maatregelen ontwikkeld en ingezet om ondermijning tegen te gaan, in het bijzonder als het gaat om de productie en handel in drugs.

Er zijn landelijke samenwerkingsverbanden, vanuit de ministeries van JenV en BZK en er is een Landelijk Strategisch Overleg Aanpak Ondermijning. Er worden fondsen vrijgemaakt, zoals de versterkingsgelden voor de aanpak van ondermijning. En er zijn landelijke structuren, zoals het RIEC-LIEC-bestel. Van daaruit wordt multidisciplinaire samenwerking gefaciliteerd zoals we die zien in team Hartcore. Daar ontstaat de regionale en lokale samenwerking voor een contextgedreven aanpak.

Lokaal komen slimmere interventies tot stand. Daarbij wordt veel rekening gehouden met de samenhang met allerlei verschillende ontwikkelingen: leef-



Figuur 15: Leeromgeving Politie Rotterdam (intern) met projecten en werkwijze  
Medium: Website



Figuur 16: Filmpje controle Digitaal Opkopers Register door samenwerkende overheidspartners (2019)



baarheid in wijken, bedrijvigheid, geldstromen, zichtbare en onzichtbare criminaliteit en pogingen tot illegale beïnvloeding van politieke besluitvorming. De interventies worden veelzijdiger, doordat zij beter rekening houden met de complexiteit van ondermijning en alle daarmee samenhangende maatschappelijke factoren. Ook zijn ze op meer effecten gericht dan alleen op duurzame verandering.

Al die partijen hebben eigen perspectieven, bevoegdheden en verantwoordingsmechanismen. Deze komen samen in de aanpak van ondermijning. De uitdaging is om niet alleen lokaal, maar ook op landelijke schaal zichtbaar te maken dat deze grootschalige inzet en de vele miljoenen aan publiek geld goed worden besteed. Dat levert sturingsvragen op naar het realisme, de rijkdom en de robuustheid van de bestaande verantwoordingsmechanismen.

Geven de bestaande cijfers en indicatoren een realistisch beeld van de complexe werkelijkheid van ondermijning? Deugen de causale verbanden die ten grondslag liggen aan de op landelijk niveau gepresenteerde cijfers? Dwingen we ze niet teveel tot interventies die wel goed scoren op de lijstjes, maar waarvan men in de praktijk ernstig twijfelt aan de toegevoegde waarde?

Toont de verantwoording wel de rijkdom van het werk? En hoe kun je rijke instrumenten, zoals die op Rotterdam-Zuid zijn ontwikkeld, optillen tot informatie die ook op landelijk niveau op waarde wordt geschat? Hoe kunnen we leren van de beeldrijke rapportages van programma's zoals het Nationaal Programma op Rotterdam Zuid? En wat zijn andere mooie voorbeelden van rijke verantwoording op bovenregionaal niveau?

Is de verantwoording wel robuust genoeg om stand te houden in de politiek-bestuurlijke arena? Dat is zeker belangrijk als het gaat om de besteding van honderd miljoen euro van het Ondermijningsfonds of het werk van een anti drugseenheid. Noordanus, voorzitter van het Landelijk Strategisch Overleg Aanpak Ondermijning, toont zich een warm pleitbezorger van een gemengde aanpak van preventie en repressie. Precies zoals we dat aantreffen op Rotterdam-Zuid. Hoe kun je met zo'n brede aanpak voorkomen dat het geld versnipperd raakt en dat de individuele bestedingen niet meer herleidbaar zijn naar het grotere doel waarvoor het is vrijgemaakt?

#### *Van binnen naar buiten ... en andersom*

In deze rapportage bepleiten we de beweging 'van binnen naar buiten', zoals je die kunt maken met rijker verantwoorden. We lenen het inzicht van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving<sup>10</sup> dat nieuw verantwoorden het primaat legt bij de uitvoering en is ingebed in de praktijk. We zien ook dat de verantwoording in de beweging 'van buiten naar binnen' rijker kan. Dat er in de politieke en landelijke sturing ankers nodig zijn die houvast bieden aan lokale aanpakken. Welke instrumenten kunnen we daarom aanreiken voor de politiek bestuurlijke arena, die realistisch, rijk en robuust zijn? Dat is de tweede onderzoekslijn waaraan we ons verbinden.

#### **Tot slot**

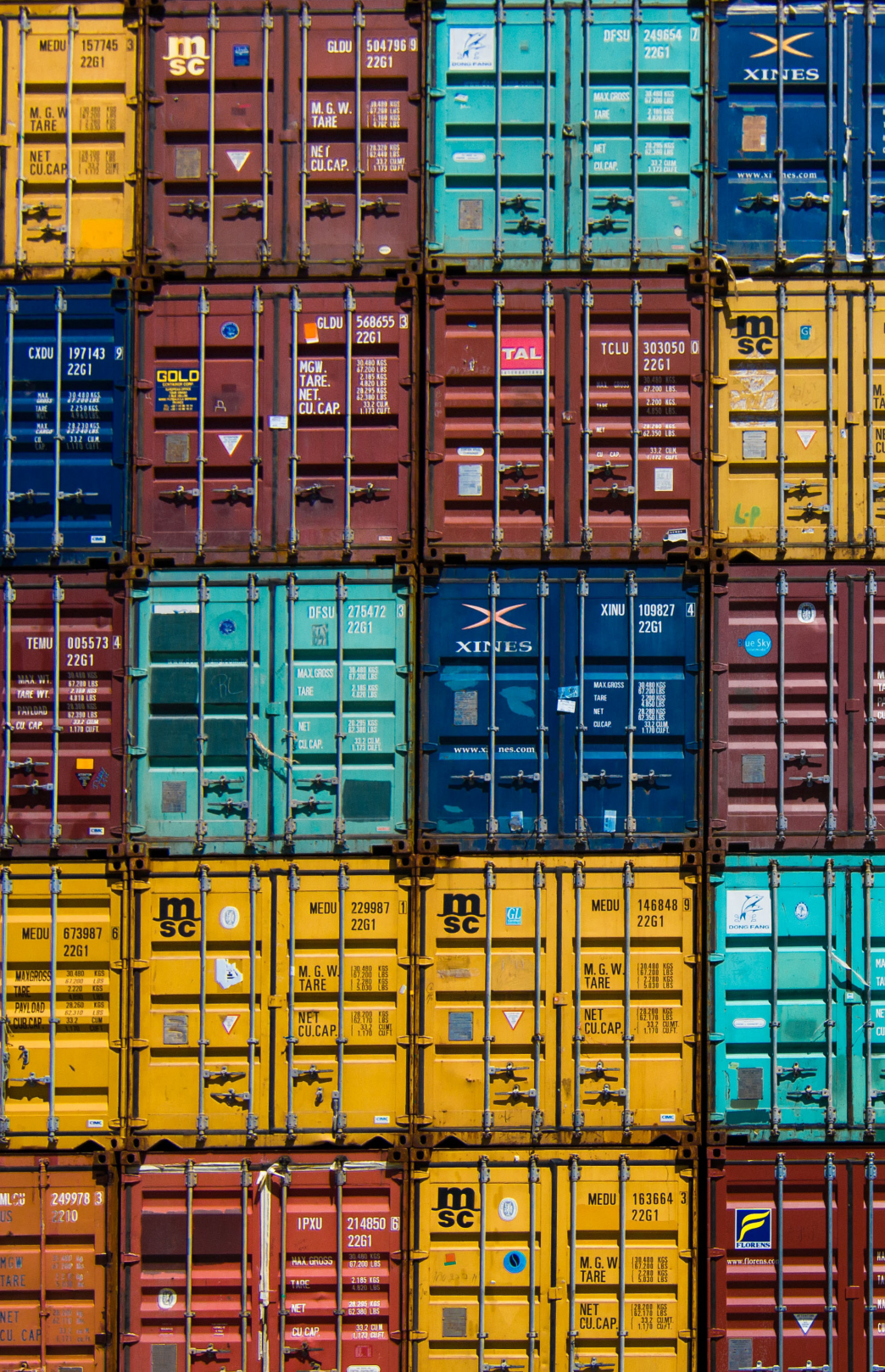
We hebben in deze publicatie beschreven waarom we rijker verantwoorden een goed idee vinden en welke ervaringen we daarmee hebben opgedaan. We ontwikkelden en presenteerden een model met daarin de theorie van verandering en het verantwoordingsbeeld. We gaven daarbij een bijsluiter: om het model niet als invuloefening, maar als denkkader te gebruiken. En we schetsten de doorontwikkeling: belang-stellend besturen op basis van rijkere doelen voor een dynamische praktijk.

Zo hopen wij bij te dragen aan het ontwikkelen van een verantwoordingspraktijk die recht doet aan de complexiteit waar professionals dagelijks mee te maken hebben. Die ook recht doet aan de waarden die we in een democratische rechtsstaat belangrijk vinden. Waarden die zich moeilijk laten vatten in schema's en die soms onderling op gespannen voet staan. We vinden dat we als overheid de morele plicht hebben om transparant te zijn over de manier waarop we onze verantwoordelijkheid nemen. Om zodoende legitimiteit te verwerven voor het (gezamenlijk) optreden.

Net als eerdere publicaties zien wij dit boekje vooral als een uitnodiging om mee te doen. We zijn er nog niet en gaandeweg zullen zich steeds nieuwe vragen en antwoorden aandienen. Onderweg houden we u graag op de hoogte via websites en social media. Schroom niet om ook contact met ons te zoeken. We zijn benieuwd naar uw praktijk. We zien er naar uit samen met u belang-stellend te ontwikkelen, op weg naar een rijkere verantwoording.

<sup>10</sup> Raad voor de Volksgezondheid en samenleving (2019). Blijk van vertrouwen | Anders verantwoorden voor goede zorg.





MEDU 157745 3  
22G1

**msc**

GLDU 504796 9  
22G1

DFSU 249854 7  
22G1

**XINES**

M. G. W.  
TARE

M. G. W.  
TARE

MAX. GROSS  
TARE

NET  
CU. CAP.

NET  
CU. CAP.

NET  
CU. CAP.

WWW.XINES.COM

CXDU 197143 9  
22G1

**GOLD**

GLDU 568655 3  
22G1

**TAL**

TCLU 303050 0  
22G1

**msc**

MAX. GROSS  
TARE

M.G.W.  
TARE  
NET  
CU. CAP.

MAX. GROSS  
TARE  
NET  
CU. CAP.

TEMU 005573 4  
22G1

DFSU 275472 3  
22G1

**XINES**

XINU 109827 4  
22G1

**Blue Sky**

MAX. GROSS  
TARE  
NET  
CU. CAP.

MAX. GROSS  
TARE  
NET  
CU. CAP.

MAX. GROSS  
TARE  
NET  
CU. CAP.

www.xines.com

MEDU 673987 6  
22G1

**msc**

MEDU 229987 1  
22G1

**msc**

MEDU 146848 9  
22G1

**COMBIFRANK**

MAX. GROSS  
TARE  
PAYLOAD  
CU. CAP.

M. G. W.  
TARE  
NET  
CU. CAP.

M. G. W.  
TARE  
NET  
CU. CAP.

MLCU 249978 3  
2210

**msc**

IPXU 214850 6  
22G1

**msc**

MEDU 163664 3  
22G1

**FEDRIS**

M. G. W.  
TARE  
NET  
CU. CAP.

MAX. GROSS  
TARE  
NET  
CU. CAP.

M. G. W.  
TARE  
NET  
CU. CAP.

www.fedris.com