

Verrijken van verantwoording

*Inzichtelijk en interactief maken van afwegingen
rond de aanpak van ondermijning*



Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Working paper van de NSOB Denktank

Jorren Scherpenisse
Mark van Twist
m.m.v. Myrthe van Delden

Juli 2019

Inhoudsopgave

1. Rijker verantwoord en over de aanpak van ondermijning	3
1.1 Wat we niet zien	3
1.2 Praktijkontwikkeling en actie-onderzoek	6
2. Stijlvormen om rijker te verantwoorden	8
2.1 Voorstelbaarheid, verwevenheid, verantwoordbaarheid	8
2.2 Tellen: rijker verantwoord met cijfers	10
2.3 Vertellen: rijker verantwoord met verhalen	11
2.4 Verbeelden: rijker verantwoord met beeld	12
2.5 Metaforiseren: rijker verantwoord met taal	14
2.6 Ensceneren: rijker verantwoord met symbolen	14
2.7 Belichamen: rijker verantwoord met mensen	15
3. Robuuste verrijking	17
3.1 Van vormen naar verantwoordingspraktijk	17
3.2 Rijk én robuust verantwoord	19

I. Rijker verantwoordend over de aanpak van ondermijning

I.I Wat we niet zien

Voor

Hoe meet je de zwaarte van een klap die nooit kwam,
zoek je de fiets waar niets mee is, die er nog staat?
De brand in een leegstaand schoolgebouw,
nooit uitgebroken, laat geen sporen na.

Hier is de eindeloze lijst van dingen die niet zijn gebeurd,
hier is de nooit betaalde prijs voor toeval, dronkenschap,
loslippigheid. Hier is het dodelijke ongeluk, de schade
die je nooit veroorzaakt hebt.

Hier klinkt de niet geslaakte kreet van twee
uit bed gebelde ouders. De stad zwermt
van ongehoord geluid. Je luistert 's nachts
naar de zachte voetstap van de dochter die
onaangetast de trap op sluipt.

Gedicht van Ester Naomi Perquin in de bundel *Lange Armen*; Gedichten over de politie.

Dit gedicht illustreert de uitdaging van verantwoording afleggen over de aanpak van criminaliteit. Meetbare graadmeters zoals het aantal processen-verbaal, bekeuringen of zaken vertellen wel een deel van het verhaal, maar laten niet zien welke zaken zijn voorkomen en welke processen-verbaal of bekeuringen niet hoeven te worden uitgeschreven. De aandacht gaat uit naar wat we wel zien, in de categorieën die we daar zelf aan toekennen. Wat buiten die categorieën valt of voorkomen wordt, telt niet mee en blijft grotendeels buiten beeld.

Tegelijkertijd laat het gedicht zien hoe dergelijke kanten van het politiewerk wél zichtbaar kunnen worden gemaakt. Door de stijlform van een gedicht te kiezen, wordt inzichtelijk gemaakt wat in cijfers niet te vatten is. De gedichtenbundel, getiteld 'Lange armen', is weliswaar niet 'objectief' en 'meetbaar', maar wel een manier om een deel van de complexiteit van het politiewerk te belichten die anders buiten beeld zou blijven. Naast de 'harde cijfers' die de politie bijhoudt, is dit een andere manier om verantwoording af te leggen aan de maatschappij over het politiewerk. Zodoende is het een aanvulling op de bestaande methodieken. Het is vanuit de politie een poging tot 'rijker verantwoordend'¹.

De laatste jaren is er in toenemende mate aandacht gekomen voor het belang van een rijkere verantwoording van de aanpak van criminaliteit. Deze ambitie komt deels voort uit ontevredenheid over de cijfers die de huidige verantwoording domineren, waarmee slechts een deel en soms ook een vertekend beeld van het werk wordt belicht. Daarnaast is de politie steeds meer gaan samenwerken buiten de 'schakels' van de strafrechtketen, waarbij op andere manieren aan veiligheid wordt gewerkt. In deze samenwerkingen is de bijdrage van de ene partij niet meer los te zien of in sequentieel verband te plaatsen ten opzichte van de andere partijen. De netwerken waarin de politie participeert kunnen waardevolle resultaten

¹ Groen, M., Nap, J. & Vos, J. (2015). Rijker Verantwoordend: wat is de bedoeling? *Tijdschrift voor de politie* jg.77/nr.7/15.

produceren, zonder dat deze goed meetbaar zijn of direct toe te wijzen zijn aan de inzet van de individuele partijen. De bestaande cijfers schieten dan veelal te kort en doen geen recht aan de complexiteit van de problematiek.

Ondermijning

Dat geldt zeker bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit, zo ondervinden de partijen die in Rotterdam-Zuid samenwerken. Sinds enkele jaren wordt hier onder de naam *Hartcore* gewerkt aan een nieuwe aanpak van ondermijnende criminaliteit. Partijen als de politie, het OM, de gemeente Rotterdam, de Belastingdienst, het Veiligheidshuis, het RIEC, de Kansspelautoriteit en het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) werken hier samen om de problematiek vanuit verschillende invalshoeken te begrijpen en met diverse middelen aan te pakken².

De partijen constateren dat de problematieken van ondermijning, zoals witwassen, illegaal gokken en drugshandel, sterk met elkaar verweven zijn en verankerd zijn in het gebied. Ontwikkelingen op één van deze deelgebieden, zijn sterk van invloed op wat er binnen de andere thema's gebeurt. Ze zijn bovendien niet los te zien zijn van andere kwesties zoals huisvesting, bedrijvigheid, onderwijs en arbeid. De aanpak wordt daarom niet alleen gericht op geïsoleerde deelproblemen. De problemen in Rotterdam-Zuid worden zoveel mogelijk in samenhang bekeken en aangepakt.

Het is bovendien een aanpak die niet vanuit een blauwdruk wordt uitgevoerd, maar 'al doende' vorm krijgt en verder wordt ontwikkeld. De aanpak van ondermijnende criminaliteit blijft veranderen, meebewegend met de dynamiek in het gebied. Het is een aanpak die meer wordt gekenmerkt door 'doormodderen' dan door het werken vanuit een vastomlijnd plan. De uitdaging is simpelweg te complex en veranderlijk om op een kaart uit te tekenen. De term doormodderen moet hier overigens niet negatief worden opgevat, maar als accurate weergave van de dagelijkse praktijk: acties worden gevolgd door verwachte én onverwachte dynamiek, waarna reflectie plaatsvindt, betekenis wordt toegekend, en op basis van de nieuwe inzichten nieuwe acties worden ondernomen. De complexiteit van ondermijning wordt pas beter begrepen door eraan te werken, stap voor stap. Dit heeft wel de consequentie dat het bepalen van wat ertoe doet, en wat dus in de verantwoording als zinvolle maten van verandering wordt gehanteerd, ook gaandeweg verandert door voortschrijdend inzicht en doordat de problematiek zelf steeds verandert.

Ondermijnende criminaliteit wordt hier bestreden met inzet van het strafrecht, maar ook door interventies vanuit de gemeente en het versterken van de weerbaarheid van het gebied door positieve beïnvloeding. De ondermijningsaanpak van *Hartcore* bestaat bijvoorbeeld zowel uit het oppakken van criminelen en het sluiten van 'foute' zaken, als het stimuleren van ondernemers en het bijdragen aan de scholing van jongeren. Gaandeweg worden er daarbij innovatieve interventies bedacht en ingezet, zoals bijvoorbeeld recent het 'teruggeven' van een van drugscriminelen afgepakt poolexpeditieschip aan de samenleving door deze te doneren aan het Scheepvaart- en Transsportcollege. Er is een scala aan interventies, waarbij meer dan voorheen een lange termijn oriëntatie het uitgangspunt vormt. Het gaat niet alleen om de korte termijn impact van een interventie, maar vooral hoe de dynamiek in het gebied duurzaam veranderd kan worden. Ook dat heeft consequenties voor de verantwoording van de aanpak: namelijk om niet alleen de korte termijn veranderingen op deelproblemen in beeld te brengen, maar ook om de (verandering van) patronen te laten zien en hoe de aanpak daar invloed op tracht te hebben.

² Schram, J., Scherpenisse, J. & van Twist, M.J.W. (2018). *Zweven en zwoegen op Zuid; een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid*.

Een probleem van 'dynamische complexiteit'

Senge³ maakt onderscheid tussen problemen van gedetailleerde complexiteit en problemen van dynamische complexiteit. Gedetailleerde complexiteit, ook wel aangeduid als 'complicatedness', doet zich met name voor in 'objecten' zoals machines. Als die niet meer goed werken, dan zal moeten worden ingezoomd op de verschillende onderdelen van het apparaat om het defect te ontdekken en repareren. De 'reparateur' moet dan in staat zijn de details van het systeem te kennen en om defecten lokaal te repareren. Levende en sociale systemen worden echter niet gekenmerkt door gedetailleerde maar door dynamische complexiteit. De oplossing van inzoomen op details werkt dan niet, omdat de onderdelen niet los kunnen worden gezien van de samenhang met de rest van het systeem.

Dit illustreert Senge aan de hand van het voorbeeld van een olifant. Wie een olifant in tweeën hakt, houdt geen twee kleine olifanten over. Door de twee overgebleven delen te bestuderen, is wel inzicht te verkrijgen in de anatomie van een olifant maar zien we niet hoe het lichaam van een levende olifant functioneert. Statisch gezien is alles er nog, maar dynamisch gezien is de levenscyclus doorbroken. Wat we missen, is de dynamiek tussen de verschillende onderdelen die het geheel laten functioneren. Het geheel is meer dan de optelsom van verschillende onderdelen, omdat in zo'n optelsom niet wordt meegenomen dat de onderdelen elkaar wederkerig beïnvloeden. Door de olifant in delen te hakken zien we wel de details, maar niet de dynamiek. Wie het systeem als geheel wil begrijpen en anders wil laten functioneren, moet dan niet inzoomen op deelproblemen maar juist oog hebben voor de dynamiek tussen processen op het niveau van het gehele systeem.

Ook ondermijning wordt gekenmerkt door dynamische complexiteit. Ondermijnende criminaliteit is een resultaat van allerlei processen die op elkaar ingrijpen. De situatie verandert steeds, problemen en kansen nemen andere vormen aan, verschuiven, komen op en verdwijnen en in de aanpak wordt getracht mee te bewegen en slim in te spelen op deze dynamiek. Het opdelen van de verantwoordelijkheid in deelproblemen geeft dan wel zicht op de details, maar daarmee komt niet de dynamiek van het probleem als 'geheel' in beeld. Het laat wel zien welke veranderingen of resultaten er op korte termijn zichtbaar zijn, maar niet hoe problemen zich verleggen, hoe verschillende processen elkaar beïnvloeden, welke patronen er zijn en of die op lange termijn aan het veranderen zijn. Een detail-verantwoordelijkheid kan dan alleen maar leiden tot zicht op symptomen, in plaats van wat de (veranderingen in) onderliggende patronen van ondermijning zijn.

Verantwoordingspagaat

In verantwoording is er altijd een verschil tussen wat op papier kan worden gerapporteerd en wat er in de praktijk gebeurt. Verantwoording is altijd een simplificatie van de werkelijkheid, door middel van ordening en classificatie. Het is de uitdaging om die spagaat tussen papier en praktijk niet te groot te laten worden, ook al is enige spanning daartussen onvermijdelijk. Het is de uitdaging om in verantwoording een 'geloofwaardig antwoord te geven'⁴ op vragen over het handelen in de complexe praktijk en de afwegingen die daarbij gemaakt worden.

Wat de mensen die bij Hartcore betrokken zijn normaal gesproken op papier moet rapporteren over de aanpak, correspondeert echter steeds minder met wat zij in de praktijk zien gebeuren. Een bijzondere paradox doet zich voor: naarmate de professionals in de aanpak

³ Senge, P. (1990). *The fifth discipline; the art & practice of the learning organization*.

⁴ Nap, J. & Vos, J. (2018). Rijker verantwoord: wat is de bedoeling? *Tijdschrift voor de politie*, jg.80/nr.4/18.

‘slimmer’ worden in het doorzien van de dynamiek en het hierop inspelen met interventies, wordt het gat tussen papier en praktijk vergroot. De aanpak komt dichterbij de complexiteit van de praktijk, terwijl die in de verantwoording juist gereduceerd wordt. Zeker als de verantwoording ‘vast’ gezet wordt, terwijl ondertussen de context verandert.

In sommige gevallen kan deze situatie leiden tot strategisch gedrag. Professionals die (het object van) verantwoording vooral als last beschouwen, kiezen dan voor de gemakkelijkste weg. Zij vullen in wat in de verantwoording het gunstigste uitpakt, bijvoorbeeld door aan ‘cherry picking’ te doen. Of door strategisch te tellen en bijvoorbeeld één CSV (crimineel samenwerkingsverband) op te knippen in twee CSV’s. Een tweede mogelijke grondhouding kan zijn om (de activiteit van) verantwoording als potentiële *verrijking* van de praktijk te zijn. Omdat het de betrokken partijen dwingt om aannames te expliciteren, zichtbaar te maken wat impliciet als causaliteit wordt gezien en zo het eigen en onderlinge begrip te vergroten en afwegingen inzichtelijk te maken. Dit vereist dat niet zomaar wordt uitgegaan van bestaande en vaststaande indicatoren, maar dat gezocht wordt naar vormen en indicatoren van verantwoording die passen bij de weerbarstige praktijk. In Rotterdam-Zuid is besloten om die lijn te volgen.

De vernieuwingen in de aanpak van ondermijning leiden tot vragen over hoe een passende verantwoording eruit moet zien. Hoe kan verantwoord worden wat voorkomen wordt? Welke effecten heeft een integrale controle precies, niet alleen in termen van informatieverzameling maar ook in de beïnvloeding van een gebied? Hoe kan verantwoording afgelegd worden over de positieve beïnvloeding die ook een belangrijk onderdeel van de aanpak uitmaakt? De betrokkenen in de aanpak van Rotterdam-Zuid merken dat de invloed van hun aanpak onvoldoende zichtbaar kan worden gemaakt in de bestaande parameters. De manier van werken vraagt om een verantwoording die rijker is dan de bestaande cijfers, zo wordt hier geconstateerd. Dat betekent niet dat cijfers niet gebruikt kunnen worden, maar wel dat er deels andere cijfers nodig zijn en er waar nodig ook gekeken kan worden naar kwalitatieve vormen van verantwoording om de invloed van de aanpak in beeld te brengen.

1.2 Praktijkontwikkeling en actie-onderzoek

De aanpak vieren

De Witte de Withstraat, anders zo’n levendige straat in Rotterdam, is uitgestorven op deze druilerige donderdag middag. De ballonnen in het wat kale hoekpand vallen direct op. In eerste instantie is het lastig te duiden wat er precies gebeurt: de ballonnen zorgen voor wat kleur in de relatief kale ruimte; er hangen posters aan de muur over Rotterdam-Zuid, criminaliteit en verhalen van bewoners. De sfeer is opgetogen en allerlei mensen zijn aangenaam verrast over een anders aanwezigheid. Op deze bijeenkomst wordt er zowel teruggekeken als vooruitgekeken. In beide gevallen is er reden voor een feestje, zo vinden de betrokkenen. De unieke aanpak op Zuid met vele verschillende partners is op een punt dat mensen het zelf al gewoon vinden en soms lijken te vergeten even stil te staan bij deze bijzondere aanpak. Daar wordt dit moment voor gebruikt. Door iemand van de politie wordt kort het woord genomen om iedereen welkom te heten. Hij benoemt hoe uitzonderlijk het is dat zoveel mensen hier aanwezig zijn, vooral vanwege de diversiteit aan achtergronden. Dit moment is vooral om het succes te vieren en niet alleen vooruit te kijken maar ook terug te kunnen kijken en trots te zijn op wat ze voor elkaar hadden gekregen. De andere reden voor een feestje is de lancering van de nieuwe website ‘Zuid vertelt’, met allerlei verhalen over en van mensen in het gebied. Zij vertellen uit eerste hand hoe zij het leven op Zuid ervaren en welke veranderingen zij daarin ervaren. De bijeenkomst wordt zo ook gebruikt om de veranderingen in het gebied te laten zien en te laten zien hoe geprobeerd wordt om dat met de aanpak te stimuleren.

Net zoals de aanpak gaandeweg wordt ontwikkeld, is er ook nog geen blauwdruk voor de verantwoording die daarbij past. De betrokken partijen ervaren de noodzaak om rijker te verantwoorden, maar het staat nog niet vast wat daar de goede vormen voor zijn. Daarom wordt in verschillende pilots geëxperimenteerd met vormen van rijker verantwoorden. Door de inzet van verhalen, beelden en cijfers wordt geprobeerd om op een veelzijdige manier de verschillende aspecten van de aanpak in beeld te brengen. Op een manier die bijdraagt aan legitimering van de aanpak én aan het betrekken en mobiliseren van de leiding, collega's, partners en de samenleving.

Niet alleen binnen de betrokken organisaties, maar ook naar de buitenwereld toe wordt er gezocht naar nieuwe manieren van verantwoorden en communiceren. In Rotterdam-Zuid worden daarom nieuwe vormen verkend die eraan moeten bijdragen dat de samenleving meer wordt betrokken bij de aanpak en ook gestimuleerd wordt zelf bij te dragen aan het tegengaan van ondermijning. Zo gaat verantwoording hier niet alleen om verantwoording afleggen aan 'meerderen' in hiërarchische zin, maar ook om het zichtbaar maken van de aanpak en resultaten aan partners in het netwerk en aan de maatschappij. Het doel is daarbij niet alleen 'goedkeuring' of 'legitimiteit' verkrijgen, maar ook het stimuleren en mobiliseren van relevante partijen en mensen in het netwerk. En in termen van het proces gaat het niet alleen om verantwoording 'achteraf', maar juist ook om vooraf of gaandeweg al te communiceren en verantwoorden. In Rotterdam-Zuid wordt daarom gedurende twee jaar in pilots gewerkt aan het ontwikkelen van nieuwe vormen van rijker verantwoorden.

De ambities van rijker verantwoorden zijn groot en in potentie zijn de opbrengsten niet alleen van meerwaarde voor Rotterdam-Zuid, maar voor ondermijningsaanpakken in heel Nederland. Tegelijkertijd wordt ervoor gewaakt om de grote ambities ook direct om te zetten in 'grote projecten', met het risico dat die vastlopen in structuur- en mandaatdiscussies. Hier wordt eerder gekozen voor een pragmatische aanpak van 'groot denken, klein beginnen'. Stap voor stap worden ideeën uitgedacht en uitgeprobeerd, om zo incrementeel verder te komen.

Steeds is het uitgangspunt dat het netwerk dagelijks nieuwe oplossingen opbrengt en het vermogen heeft om 'al doende' te leren en te innoveren. Daarbij past ook een manier van onderzoek doen die het dagelijkse strategisch handelen als uitgangspunt neemt. Daarom is er hier voor gekozen om door middel van actie-onderzoek het dagelijks leren en innoveren verder te brengen: zowel door bij te dragen op de plekken waar innovatie plaatsvindt als door samen met de praktijk tot nieuwe inzichten te komen, deze zichtbaar te maken voor de organisatie en te benutten voor de strategieontwikkeling.

2. Stijlvormen om rijker te verantwoorden

2.1 Voorstelbaarheid, verwevenheid, verantwoordbaarheid

Maatschappelijk effect van een integrale controle

Eén van de levendige straten in Rotterdam-Zuid is gevuld met kleurrijke winkeltjes, mensen die hun dagelijkse boodschappen komen doen en vele auto's op weg naar hun bestemming. Wie echter goed kijkt ziet dat er in twee aaneengrenzende straten 19 geldwisselkantoren gevestigd zijn.

Via verschillende wegen rijden de collega's van de politie, gemeente, belastingdienst en douane één van de straten in. Tijdens de briefing is precies afgesproken welke kantoren zullen worden bezocht en in welke volgorde. Het doel is om informatie te verzamelen over een aantal verdachte geldtransactiekantoren, maar ook om een maatschappelijk signaal af te geven. Daarom is er vandaag ook pers uitgenodigd die de controles mag filmen en vertegenwoordigers van de organisaties kan interviewen. Een lokale actie krijgt zo nationaal bekendheid.

Wat is het maatschappelijk effect van deze controles? Er wordt informatie verzameld, soms wordt een aanhouding verricht, er worden nieuwe contacten gelegd. De controle heeft ook invloed op het gebied: bedrijven en bewoners zien hoe de politie en controleurs het gebied betreden en bij enkele geselecteerde bedrijven naar binnen gaan. Het brengt beweging in de straat op gang, beïnvloedt de andere ondernemers en bewoners, schept kansen en bij sommigen ook vertrouwen, terwijl het bij anderen onbegrip en kritiek oproept. In dit geval gaat dit ook nog eens gepaard met draaiende camera's, die ervoor zorgen dat de lokale actie een landelijk bereik heeft. Zo kan een integrale controle verschillende effecten hebben op het vertrouwen in de overheid, op het bewustzijn van de potentiële aanwezigheid van criminaliteit en op de toekomstige meldingsbereidheid van mensen.

Het tellen van het aantal controles geeft dan wel de activiteit weer, maar niet het maatschappelijk effect. Wat is hier nu precies het effect dat wordt bereikt? Wat is de bijdrage van de verschillende partijen daaraan? En hoe kan dit op een goede manier worden verantwoord in de lijn van de verschillende organisaties, en aan de maatschappij?

Op bovenstaande vragen is geen simpel antwoord te geven. De maatschappelijke impact van de actie bij geldtransactiekantoren is ook niet in één cijfer weer te geven. De werkelijke impact hangt bovendien ook af van de contacten die erna volgen, het vervolg dat andere partijen eraan geven, en wat de symbolische doorwerking ervan is. Er is niet één moment dat de volledige impact ervan te geven is.

De complexe aard van de veranderingen mag echter geen excuus zijn om de verantwoordingspagaat te laten voor wat het is. Waar mogelijk, dienen onderliggende patronen en de dynamiek van (hardnekkige) maatschappelijke ontwikkelingen, juist wel inzichtelijk te worden gemaakt zodat daar een betekenisvolle uitwisseling over kan plaatsvinden. Voor het rijker maken van verantwoording zijn dan naar ons idee de volgende drie punten van belang: *voorstelbaarheid, verwevenheid en verantwoordbaarheid.*

a. Voorstelbaarheid

In de aanpak gaat het om complexe veranderingsprocessen. Soms zijn er direct zichtbare effecten van een interventie, maar vaak ook is er sprake van indirecte effecten, vertraagde effecten, neveneffecten, waterbedeffecten, latente effecten, bijvangst, perverse effecten en zelfversterkende effecten. Het is door de onzichtbaarheid en verwevenheid van vele factoren van ondermijning heel moeilijk voorstelbaar hoe de dynamiek daadwerkelijk verloopt. Doordat de diepere, fundamentele veranderingsprocessen moeilijk voorstelbaar zijn, wordt al snel teveel naar symptomen gekeken en te weinig naar de onderliggende problematiek.

Een statische verantwoording gericht op de relatief simpele veranderingen die aan de oppervlakte zichtbaar zijn werkt in die zin belemmerend voor een concreet begrip van de implicaties van de aanpak. Dat wat overzichtelijk is en ervaren wordt als herkenbaar en hanteerbaar krijgt aandacht, terwijl dat wat complex en ingewikkeld is genegeerd wordt. Omdat de dynamiek niet goed voorstelbaar, herkenbaar en invoelbaar is, kan een situatie ontstaan waarin simpele, statische elementen worden uitvergroot in de verantwoording, en diepere, fundamentele aspecten buiten beeld blijven. De aandacht gaat dan vooral uit naar kleine, voorstelbare veranderingen, terwijl tragere maar fundamentele veranderprocessen nauwelijks aandacht krijgen. De onvoorstelbaarheid van de werkelijke dynamiek en de nadruk op 'wat we wel kunnen meten' zorgt er dus voor dat bepaalde aspecten van de problematiek en de aanpak nauwelijks gevoerd worden. Het is daarom van maatschappelijk belang dat de werkelijke dynamieken en effecten voorstelbaar gemaakt worden.

b. Verwevenheid

Er zijn ontwikkelingen in Rotterdam-Zuid die ogenschijnlijk niets met elkaar te maken hebben:

- De belastinginkomsten van afgedragen erfpacht, en de straatverlichting in de Beijerlandse-laan
- Een bewoner die een Opzoomeren subsidie aanvraagt, en de vangst van een drugslanding in containers in de Rotterdamse haven
- Het aantal wapens in de wijk, en een bioscoop-première met filmpjes van jonge rolmodellen (Masters 010) uit Rotterdam-Zuid

Deze ontwikkelingen zijn allen relevant voor (de aanpak van) ondermijning maar worden niet vanzelfsprekend met elkaar in verband gebracht. Als thema's vallen ze normaal gesproken onder verschillende organisaties en domeinen. Moeilijk voorstelbare relaties tussen ontwikkelingen zijn in de beleving van mensen niet eenvoudig met elkaar in verband te brengen. Met als gevolg dat verantwoording zich wel richt op de deelproblemen, maar niet op de onderlinge relaties die het geheel bepalen.

Tegelijkertijd blijkt dat het bij ondermijning juist de interactie tussen dit soort ontwikkelingen bepalend is. In de praktijk zijn maatregelen als de leefbaarheid vergroten (Opzoomeren), rolmodellen in beeld brengen (Masters 010) en het verbeteren van de straatverlichting wel degelijk van belang in het tegengaan van criminele verschijnselen als het witwassen van geld, het illegaal verhandelen van drugs en illegaal wapenbezit. Daarom wordt ook niet door partijen als het OM, de gemeente, de politie, de Belastingdienst, de Douane en de Arbeidsinspectie apart aan deelproblemen gewerkt, maar samen en in samenhang. Dat maakt het van belang om in de verantwoording de verwevenheid tussen deze deelgebieden in beeld te brengen.

c. Verantwoordbaarheid

De onvoorstelbaarheid van ondermijning en de geringe aandacht voor verwevenheid van deelproblemen in de ‘klassieke verantwoording’ belemmeren de verantwoordbaarheid van aanpak als geheel. In de bestaande formats van ‘checklists’ en het afleggen van verantwoording over vooraf opgestelde doelen, is een groot deel van de aanpak wel vertelbaar maar niet verantwoordbaar. Veel aandacht gaat uit naar een klein deel van de aanpak, namelijk naar datgene wat wél makkelijk meetbaar is en in momentopnames kan worden weergegeven. Maar versimpeling gaat daarbij ten koste van het verantwoorden op een geloofwaardige manier. Een groot deel van de aanpak en de werkelijke dynamiek blijft dan in de verantwoording onderbelicht. Om dat wel zichtbaar te maken is verrijking van (de vormen van) verantwoording nodig. De bovenstaande drie aspecten met bijbehorende probleemschets laat zich uitdrukken in de vraag hoe de aanpak van ondermijning, voor de politiek en de samenleving, beter voorstelbaar, beter aansluitend bij de verwevenheid en (mede daardoor) verantwoordbaarder gemaakt kan worden.

In Rotterdam-Zuid wordt dat geprobeerd door te experimenteren met rijker verantwoorden. Wij onderscheiden daarin⁵ verschillende stijlvormen, die conceptuele ruimte bieden voor een verrijking van de verantwoording. Door middel van deze stijlvormen kan in de verantwoording meer ruimte gevonden worden voor het zichtbaar maken van de werkelijke dynamiek en de manier waarop die in de aanpak getracht wordt te beïnvloeden. Deze zijn als volgt te categoriseren:

- tellen (met cijfers)
- vertellen (met verhalen)
- verbeelden (met visualisaties)
- metaforiseren (met taal)
- ensceneren (met symbolen)
- belichamen (met mensen)

2.2 Tellen: rijker verantwoorden met cijfers

Wegkruisen van malifde ondernemingen

Na de landelijke actiedag met controles van verdachte geldstransactiekantoren, komt er veel op gang. De branche wil met de overheid in gesprek, waar dat voorheen niet of nauwelijks denkbaar was. Bij verschillende winkels worden verboden middelen in beslag genomen of bewijsmaterialen verzameld van mogelijke fraude. Een aantal kantoren wordt op last van de burgemeester gesloten, anderen kiezen zelf eieren voor hun geld.

Vanuit Hartcore wordt deze dynamiek onder andere in beeld gebracht met behulp van een kaart met daarop de foto's van de 19 kantoren in Rotterdam-Zuid. Bij de 10 kantoren die om verschillende redenen weg zijn, wordt een kruis gezet. Cijfers die normaal niet in de verantwoording zichtbaar zouden zijn, of niet bij elkaar opgeteld zouden worden (zoals het aantal bestuurlijke maatregelen en het aantal kantoren dat zelf besluit de deuren te sluiten), worden nu in één oogopslag zichtbaar gemaakt.

Over het gebruik van cijfers in verantwoording over de aanpak van complexe problemen bestaat onvrede. De cijfers zouden soms te plat, eenzijdig of simpelweg misleidend zijn. Cijfers op zich zijn echter het probleem niet: het is vooral de vraag of de juiste cijfers

⁵ Op basis van: Van Twist, M.J.W. (2018). *Woorden wisselen; werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren.*

worden gebruikt en welke betekenis eraan wordt ontleend. Ook de effecten van de aanpak van ondermijning blijken vaak lastig uit te drukken in de bestaande verantwoordingscijfers. Juist de georganiseerde ondermijnende misdaad vindt in de regel in het ‘onzichtbare’ plaats. Dat betekent echter niet dat ‘cijfers’ als zodanig niet passen bij verantwoording over de ondermijningsaanpak. Een deel van de aanpak is wel degelijk goed in beeld te brengen door te tellen en te meten. Cijfers kunnen verhelderend werken en opvallende verschillen aan het licht brengen.

De aanpak van de *Money Transfer Operators* is hier een voorbeeld van. Het viel hier in eerste instantie al op dat er in een heel klein gebied 19 verschillende geldtransactiekantoren aanwezig waren. Wie aandacht heeft voor dergelijke statistieken, komt zo ook langs andere wegen dan aangiftes of aanhoudingen tot inzicht over de manifestaties van ondermijning. Het simpelweg tellen van de soorten bedrijvigheid in deze winkelstraat leidt zo al tot nieuw inzicht. Na nader onderzoek en de controledag worden 10 van de 19 geldwisselkantoren gesloten of uit eigen beweging verlaten. Een helder en meetbaar resultaat. Het is echter ook een statistiek die normaal niet in de criminaliteitscijfers of veiligheidsindex zit. Zo komen met de vernieuwingen in de aanpak, ook andere relevante statistieken naar voren.

Het is bovendien slechts één van de vele statistieken die hierbij relevant zijn. Er kan ook geteld worden hoeveel belastingopbrengsten er met de actie worden gerealiseerd, hoeveel nieuwe contacten met burgers er zijn gelegd, hoeveel mensen bereikt zijn met de media-aandacht voor dit relatief onbekende probleem of met hoeveel procent het aantal bonafide ondernemingen in de wijk is toegenomen na de maatregel. Niet elke statistiek kan even exact uitgerekend worden of in direct causaal verband worden gebracht met de aanpak. Maar zo kan wel veelzijdiger in cijfers uitgedrukt worden welke veranderingen zich in het gebied voltrekken.

Op basis van professioneel inzicht kunnen zo meer en andere cijfers meetellen in de verantwoording. Daarmee ontstaat meer ruimte voor het bieden van inzicht in de werkelijke dynamiek en de samenhang tussen ontwikkelingen.

2.3 Vertellen: rijker verantwoord en verhalen

Infographic

Enkele jaren geleden begon de directie Veilig met het gebruik van een infographic in de verantwoording over de criminaliteitsaanpak. Het is geen dik rapport (dat is er ook nog steeds), maar een handig overzicht met de belangrijkste feiten en cijfers. Het format leent zich goed als ‘praatplaat’, omdat het uitnodigt tot gesprek en gezamenlijke betekenisgeving. Er wordt enthousiast gereageerd op deze manier van rapporteren. Het brengt de kern van de maatschappelijke ontwikkelingen en de belangrijkste aandachtsgebieden in beeld, in een format dat toegankelijk is en makkelijker breed gedeeld kan worden. De infographic vertelt een ander verhaal: niet het complete overzicht van cijfers maar een selectie van wat gezien wordt als kern van de ontwikkelingen en de aanpak. De eerste infographic over criminaliteit heeft inmiddels breed navolging gekregen. Inmiddels wordt in het gemeentehuis op alle beleidsterreinen gewerkt met deze vorm van rapporteren.

Door de verhalen achter de cijfers te vertellen, kunnen keuzes worden uitgelegd, kan er steun en legitimiteit worden verworven en kunnen anderen worden geënthousiasmeerd en gemobiliseerd mee te doen en denken. De infographic is een van de manieren om het verhaal van de aanpak beter over het voetlicht te brengen op een toegankelijke, aantrekkelijke en interactieve manier. Het gaat er niet om volledig te zijn of systematisch te rapporteren, maar de essentie over te brengen van de problematiek en de manier van kijken.

Hetzelfde principe wordt toegepast op de AGORA pagina⁶ van de politie. Door verhalen over de aanpak aan de hand van thema's te presenteren en met collega's of in de lijn te delen, kunnen zij een beeld krijgen van de manier van denken, relevante feiten en geslaagde aanpakken. Grofweg wordt er bij de inrichting van de pagina's een 3-3-3 regel gehanteerd: binnen drie clicks moet de bezoeker op de gewenste plek zijn, binnen drie seconden moet de bezoeker geïnteresseerd zijn in de pagina en binnen drie minuten moet het stuk te lezen zijn en de essentie kunnen worden overgebracht. Hierdoor blijft het overzichtelijk en aantrekkelijk om te lezen. In plaats van volledig uit te werken wat elke stap inhoudt, wordt de kern van de aanpak overgebracht door zo een eerste beeld te kunnen geven. Voor meer informatie wordt er per pdf een contactpersoon toegevoegd. Deze verhalen wil men nu ook gaan delen met de partners die onderdeel zijn van de integrale aanpak.

Een derde voorbeeld van het rijker maken van de verantwoording door middel van verhalen is 'Zuid Vertelt'. In dit project worden verhalen van Rotterdammers verzameld die inzicht kunnen geven in problematiek van bijvoorbeeld een gokverslaving en de rol die de omgeving daarin kan spelen. De verhalen laten bijvoorbeeld zien waarom het belangrijk is dat aan bepaalde aspecten, zoals het bereiken van gesloten gemeenschappen, veel aandacht wordt besteed in de aanpak. Ook geven een aantal verhalen inzicht in de manier waarop deze problemen veranderen en wat daarvan geleerd kan worden. Door de verandering aan de hand van een verhaal zichtbaar te maken, is er aandacht voor plotwisselingen, rollen als helden, slachtoffers en schurken.

Verhalen zijn altijd uniek en krijgen al snel te maken met verwijt van N=1. Tegelijkertijd zijn verhalen wel geschikt om een patroon dat zich vaker voltrekt zichtbaar te maken zodat het eerder opgemerkt en slimmer beïnvloedt kan worden. Verhalen zijn meer dan illustraties van de cijfers. Het is een andere manier om te praktisch inzichtelijk te maken, met meer aandacht voor de concrete praktijk (in plaats van abstracties), persoonlijke ervaringen en beleving. Met verhalen kan inzichtelijk worden gemaakt wat de veranderingen daadwerkelijk betekenen voor de mensen in het gebied. Ook kan het zichtbaar maken welke patronen zich voordoen: bijvoorbeeld dat er lokale 'helden' zijn die 'schurken' helpen aanpakken of 'slachtoffers' weten te redden. Soms kan één zo'n verhaal symbool staan voor een bredere beweging. Het vertellen daarvan kan een zelfversterkende werking hebben en de beweging ook daadwerkelijk mogelijk maken.

2.4 Verbeelden: rijker verantwoord en met beeld

Vlog ondermijning

Een coffeeshop waar bewoners meerdere malen per week over naar de politie bellen, waarom gebeurt daar niets mee? Schijn bedriegt, zo legt agent Sander Boer uit in zijn vlog op YouTube over de aanpak van ondermijning. Met al die meldingen wordt daadwerkelijk wat gedaan: in dit geval is er in inval uit voortkomen waarbij verschillende partners betrokken zijn. De agent legt uit dat bij de voorbereiding van dergelijke acties geheimhouding essentieel is en er daarom nog weinig terugkoppeling is geweest naar de bewoners. De actie zelf wordt in beeld gebracht door camera's, maar ook de voorbereidingen en de inspanningen op de achtergrond komen in de vlog aan bod. Het directe resultaat van de inval: drie mensen worden aangehouden en het pand wordt voor korte tijd en met een 'laatste waarschuwing' door de burgemeester gesloten.

6 Een soort intranet van de politie

Met deze vlog willen de partijen van de ondermijningsaanpak laten zien wat er gebeurt op het gebied van ondermijning en hoe complex de aanpak ervan is. Niet alleen het politiewerk ter plaatse, maar ook de uitgebreide voorbereidingen, het vervolg en de samenwerking met partners en de lokale gemeenschap wordt in beeld gebracht. Kijkers worden gevraagd te reageren en te laten weten of, en zo ja welke, vormen van ondermijning ze in hun eigen wijk tegenkomen.

De politie wordt de laatste jaren steeds meer ‘ongeregisseerd’ in beeld gebracht: zodra het spannend wordt komen de mobieltjes tevoorschijn en wordt er gefilmd. Op websites als YouTube worden de (onbewerkte of bewerkte) beelden verspreid en van commentaar voorzien. De politiebeelden zijn populair en leiden regelmatig tot heftige discussies. Door actief aan die beeldvorming een bijdrage te leveren, wil de politie meer context bieden en hun kant van het werk laten zien. De video’s van Pro247 laten bijvoorbeeld zien wat de politie doet en dan liefst het ‘gewone werk’. Spannende achtervolgingen en invallen worden gefilmd maar ook de wijkagent die zijn ronde door de buurt doet. Vele mensen volgen dit YouTube kanaal en reageren voornamelijk positief onder de filmpjes. Hiermee probeert de politie meer draagvlak voor haar werk te creëren en mensen uit te leggen waarom bepaalde dingen worden gedaan. Het oordeel wordt overgelaten aan de kijker. Andere voorbeelden zijn de politievlogs van Jan-Willem (ruim 170.000 volgers op YouTube) of de filmpjes met politiehond Bumper (ruim 6.000 volgers op YouTube).

Kan met de inzet van beelden ook een vorm van maatschappelijke verantwoording over de aanpak van ondermijning worden ontwikkeld? De ondermijningsvlog is daar een voorbeeld van. In een reeks vlogs moet zichtbaar gemaakt worden wat er bij deze aanpak allemaal komt kijken: wat de voorbereidingen zijn, wie er allemaal bij betrokken is en hoe er uiteindelijk wordt overgegaan tot een actie. De achterliggende gedachte is om bij te dragen aan de beeldvorming en maatschappelijke norm met betrekking tot ondermijnende criminaliteit. Met de video’s wordt geprobeerd om de problematiek uit te leggen en meer te laten zien dan het nieuws bijvoorbeeld doet. Het is de ambitie om met de vlog het draagvlak binnen de wijk en in bredere zin binnen de samenleving te vergroten waardoor bijvoorbeeld het bewustzijn van de problematiek wordt vergroot en de meldingsbereidheid zal stijgen. Daarnaast is het doel de integrale aanpak in beeld te brengen en ook andere partners (die soms wat meer op de achtergrond actief zijn) te introduceren.

De ondermijningsvlog is één van de manieren om de aanpak van ondermijning te verbeelden. Een ander voorbeeld is de actie ‘#gundrop, die het inleveren van wapens moet stimuleren. In verschillende filmpjes zijn niet alleen agenten te zien, maar is er ook een rapper die het probleem in straattaal verwoordt en een bewoonster die haar beste vriend aan wapengeweld verloor. Het zijn manieren om de problematiek en aanpak van ondermijning herkenbaarder en invoelbaarder te maken en mensen zo te activeren om zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Soms zegt één beeld meer dan 1000 woorden. Deze stijlform in de verantwoording maakt het voor anderen mogelijk om de daadwerkelijke dynamiek te *verbeelden*, waardoor meer begrip ontstaat voor de dilemma’s en afwegingen en de problematiek ook persoonlijker gemaakt kan worden. Beelden zijn toegankelijk via openbare platforms en hebben in potentie een groot bereik. Met beelden kunnen betrokken inzichtelijk maken wat zij zien, zowel in letterlijke zin (bijvoorbeeld het filmen van een inval) maar ook figuurlijk (bijvoorbeeld door verantwoordingsinformatie te ordenen op een manier die past bij de eigen denkwijze, zoals in de infographic). Onderdeel van het rijker maken van de verantwoording is dan ook dat die beter tot de verbeelding spreekt.

2.5 Metaforiseren: rijker verantwoord en met taal

Ijsberg-index

Binnen Hartcore wordt de problematiek van ondermijning verwoord als een 'ijsberg'. We zien alleen het topje van de ijsberg, en zijn met criminaliteitsbestrijding vooral bezig om aan de bovenkant ijs weg te hakken. De ijsberg groeit echter snel weer aan en bovendien pakken we hiermee niet de onderliggende structuren aan. De metafoer maakt echter ook een andere mogelijke strategie zichtbaar: het verwarmen van het water. De interventie is dan niet direct op de ijsberg gericht, maar door het omliggende klimaat te veranderen wordt het voortbestaan van de ijsberg steeds minder houdbaar. De ijsberg-metafoer laat zo zien hoe een snelle, lineaire aanpak (hakken op de ijsberg) bestaat, terwijl er ook een lange termijn aanpak via een omweg gerealiseerd kan worden. Een ander tijdverloop, met ander soort effecten, zichtbaar gemaakt in de metafoer van de ijsberg.

We kunnen veranderingsprocessen vatten in metaforen en het ons zo beter verbeelden. Het vertellen over een project als een 'spoorboekje' dat moet worden gevolgd, roept bijvoorbeeld een heel ander beeld op dan te spreken over een auto met vier wielen die gelijktijdig moeten draaien. In het ene geval is het spoor duidelijk, en moet de planning gevolgd worden. In het andere geval is er geen duidelijke richting meegegeven maar wordt wel duidelijk dat er synchronisatie tussen de verschillende dragende krachten nodig is om vooruit te komen. In Rotterdam-Zuid zijn meerdere metaforen in gebruik die langzaam ook onderdeel worden van de verantwoording: naast de ijsberg gaat het bijvoorbeeld om het idee van 'doen als beste manier van denken' en het werken met 'draaiknoppen' in de aansturing.

Metaforen zijn van groot belang in praktijkleren. Het als-dan denken is misschien wel de belangrijkste vorm van professioneel leren⁷, omdat ervaringen die opgedaan worden in unieke situaties hiermee toch in kennis kunnen worden omgezet die in andere unieke situaties weer benut kunnen worden. Vaak blijven dit soort analogieën alleen impliciet in de gedachten van professionals of worden ze hooguit gebruikt in de kleine kring van betrokken professionals. Door dit expliciet te maken in de verantwoording, wordt dit professionele inzicht meer onderdeel gemaakt van het verantwoordingsgesprek. Door middel van metaforen kan zodoende in de verantwoording een deel van het inzicht in de dynamiek uitgedrukt worden wat alleen in cijfers, verhalen en andere vormen niet lukt. Metaforen geven zo ruimte voor een rijker perspectief op de veranderingen.

2.6 Ensceneren: rijker verantwoord en met symbolen

Maatschappelijk herbestemmen van crimineel verkregen bezit

In 2017 wordt een in beslag genomen schip geschonken aan het Rotterdamse Scheepvaart en Transport College. Het schip was gebracht voor drugsmokkel. Normaal worden dit soort afgepakte goederen op de veiling verkocht, maar hier werd gekozen voor het maatschappelijk herbestemmen ervan. Het wordt nu ingezet voor het opleiden van studenten.

De maatregel wordt met veel media-aandacht omgeven. Een vertegenwoordiger van het OM zit 's avonds bij Nieuwsuur en vertelt dat de actie symbool staat voor de benadering van dit soort zware criminaliteit. De actie moet uitstralen dat misdaad niet loont en criminelen stevig worden aangepakt. Bovendien moet de actie ook als inspiratie dienen voor de toekomstige zeelui die aan het College worden opgeleid.

⁷ Schön, D.A. & Rein, M. (1995). *Frame reflection; toward the resolution of intractable policy controversies.*

In verantwoording gaat het niet alleen om de boodschap, maar ook om de vorm. Het maakt uit in welke setting en met welke toon de boodschap wordt gebracht. Voor een verrijking van de verantwoording is ook aandacht nodig voor enscenering, dus met meer nadruk op de symboliek en dramaturgie ervan. Zoals het Engelstalige *performance* zich naar het Nederlands laat vertalen als ‘presteren’ maar ook als ‘presenteren’.

Het herbestemmen van afgepakte goederen is een voorbeeld van aandacht voor enscenering. Het maatschappelijk effect hiervan zit deels in de directe ‘prestatie’. Criminelen zijn hun schip kwijt en het opleidingsinstituut heeft baat bij het verkregen schip. Maar het maatschappelijke effect van de actie is breder door de symboliek waarmee het ‘teruggeven aan de maatschappij’ wordt omgeven. De bedoeling is hiermee ook een signaal af te geven aan de maatschappij, en aan de studenten die met het schip mogen werken in het bijzonder.

Zo gaat het bij de verrijking van verantwoording ook om de symboliek en dramaturgie ervan. Het is van belang om na te denken over de enscenering, waarin een gevarieerde aanpak mogelijk is. Er zijn allerlei platforms, formats en podia waarop verantwoording kan plaatsvinden. In Rotterdam-Zuid worden gewichtige rapportages aan de gemeenteraad uitgebracht, maar ook cameraploegen meegenomen op straat, én er zijn officieren van justitie die voor de klas gaan staan, én een succesvol initiatief als de Heilige Boontjes wordt groots gevierd. Steeds zijn die acties zowel in zichzelf doelgericht, als een middel om bredere maatschappelijke legitimatie en mobilisatie te bewerkstelligen.

2.7 Belichamen: rijker verantwoord en met mensen

Belichaming van de aanpak

“Dit pand is gesloten, meneer”. De stadsmarinier staat voor het pand dat enkele dagen daarvoor op last van de burgemeester de deuren moest sluiten vanwege illegaal gokken. Aan een voorbijganger legt hij uit wat er is gebeurd en wat de redenen hiervoor zijn. Het gesprek wordt opgenomen en op internet geplaatst: zo kan iedereen zien hoe gewerkt wordt aan de aanpak van criminaliteit – met de stadsmarinier als verpersoonlijking daarvan. De stadsmarinier is een sprekend voorbeeld van een belichaming van de aanpak. Hij brengt zichzelf mee en straalt daadkracht, gedrevenheid en de lokale verankering uit die de aanpak eigen is.

Het doet ertoe wie verantwoording aflegt. In Hartcore zijn er bepaalde personen, zoals de stadsmarinier, de wijkagent die een vlog is gestart, de officier van justitie die klassen langs gaat en ook burgemeester Aboutaleb, die regelmatig naar buiten treden over de aanpak. Deze personen belichamen als het ware de aanpak. Zij zijn niet de aanpak, maar vertegenwoordigen die wel en zijn daar ook persoonlijk op aan te spreken. Ze zijn aanspreekbaar en ter verantwoording te roepen als eigenaar van de aanpak.

Hierbij is een variëteit aan personages mogelijk. Zo worden in Rotterdam-Zuid niet alleen personen van overheidsorganisaties naar voren geschoven, maar wordt ook een podium gegeven aan Rotterdammers die de maatschappelijke aanpak goed kunnen vertegenwoordigen. Dit zijn rolmodellen zoals de Masterso10, initiatiefnemers die hun wijk veiliger willen maken, of voorbeelden van mensen die op het rechte pad zijn gekomen en hun verhaal doen als voorbeeld voor anderen. Deze personen vertolken als geen ander waarom in de aanpak juist ook veel wordt geïnvesteerd in positieve, stimulerende maatregelen en ruimte wordt geboden aan maatschappelijke initiatieven.

Belichamen is dan ook een andere stijlform om de verantwoording te verrijken. Het is belangrijk om niet alleen na te denken over de boodschap, maar ook wie daarvan het gezicht is. Dit is immers mede bepalend voor de vraag of de verantwoording overkomt, vertrouwd wordt en daadwerkelijk inzicht biedt in wat de aanpak voor mensen betekent.

3. Robuuste verrijking

3.1 Van vormen naar verantwoordingspraktijk

We begonnen deze tussentijdse reflectie met de constatering dat een groot deel van de effecten van de aanpak van ondermijning doorgaans niet in de verantwoording terugkomen. Dat wat voorkomen wordt of niet in de direct meetbare categorieën valt, blijft doorgaans buiten beeld. En niet alleen dat: ook alles wat er niet gebeurt, alles wat verholpen werd, alles wat ook had kunnen gebeuren maar dat (gelukkig) niet deed en alles waarvan de causale keten tussen oorzaak en gevolg heel dun en meervoudig is, maakt zelden deel uit van verantwoordingsinformatie. Naarmate een aanpak slimmer wordt en interventies meer gericht zijn op dieperliggende oorzaken van ondermijning, doet zich dan een steeds grotere verantwoordingsspagaat voor. Terwijl de verantwoording zich blijft richten op symptomen die aan de oppervlakte zichtbaar zijn, richt de aanpak zich meer op de onderliggende oorzaken die minder zichtbaar, maar van groter belang zijn voor een duurzame verandering. Met als gevolg dat professionele afwegingen niet inzichtelijk en bespreekbaar worden gemaakt. In Rotterdam-Zuid wordt gepoogd om die spagaat te verminderen door te experimenteren met rijkere vormen van verantwoorden.

In het vorige hoofdstuk hebben we op basis van deze praktijkontwikkeling verschillende stijlvormen verkend die verrijking van de verantwoording mogelijk maken: tellen, vertellen, verbeelden, metaforiseren, ensceneren en belichamen. Door middel van deze stijlvormen wordt conceptuele ruimte gemaakt om tot een verantwoording te komen die geloofwaardiger inzicht geeft in de werkelijke dynamiek. De vraag is nu in hoeverre hiermee de ambities die aan rijker verantwoordden zijn verbonden worden gerealiseerd. We hebben deze in het begin van dit essay geformuleerd aan de hand van de drie V's. In hoeverre wordt met rijker verantwoordden de aanpak van ondermijnende criminaliteit *voorstelbaarder*, beter passend bij de *verwevenheid* en *verantwoordbaarder* gemaakt?

Vorstelbaarheid

Op het gebied van voorstelbaarheid zijn met rijker verantwoordden grote stappen gezet. Er zijn overzichtelijke infographics gekomen, herkenbare verhalen, invoelbare filmpjes en aansprekende personen die de aanpak belichamen. Op deze manier wordt de aanpak beter voorstelbaar en aantrekkelijker gemaakt voor de verschillende doelgroepen ervan. Bestuurders en de gemeenteraad krijgen meer overzicht, collega's kunnen gemakkelijker lessen uit de aanpak inzien en bewoners worden op een persoonlijke manier aangesproken. Er worden lokale, concrete voorbeelden gebruikt om abstracte begrippen als 'ondermijning' en het effect van een bestuurlijke maatregel herkenbaar te maken voor bewoners.

Het vergroten van de voorstelbaarheid past ook goed bij de variëteit van partijen in het netwerk. Niet alleen een politieman komt in beeld, maar ook de rol van de gemeente, de belastingdienst of het openbaar ministerie. Niet alleen overheidsfunctionarissen komen in beeld, maar ook bewoners en ondernemers uit het gebied. Verschillende doelgroepen worden aangesproken in hun eigen taal en logica. Zo wordt meer recht gedaan aan het netwerk, de variëteit in de beleving en betrokkenheid van verschillende partijen.

Door het vergroten van de voorstelbaarheid worden anderen, die (nog) niet direct betrokken zijn, gestimuleerd of verleid om mee te gaan doen. Het voorstelbaar maken van de aanpak maakt verantwoording toegankelijker en aantrekkelijker, en daardoor aanstekelijker en activerender. Partijen, bestuurders en bewoners worden geïnformeerd door middel van vormen die hen weten te bereiken, prikkelen en verleiden om mee te doen. Dat meedoen kan gaan om aansluiten of actief informatie aanleveren, maar ook om kritiek leveren of tegendenken

– wat ook productief kan zijn. Onderdeel van de voorstelbaarheid is dan ook eerlijkheid over de onzekerheid van de effecten van de aanpak, over wat een verrassing bleek te zijn en over waar hulp bij nodig is. Door kwetsbaarheid te tonen en een authentieke weergave van de afwegingen en leerervaringen te bieden, is er ruimte voor anderen om te participeren en inzichten te delen.

Verwevenheid

Door middel van rijkere verantwoording wordt ook geprobeerd om inzichtelijker te maken hoe complex ondermijning is en hoe interventies in die complexiteit uitpakken. Er wordt geprobeerd om niet alleen symptomen, maar ook patronen zichtbaar te maken. Niet alleen de duidelijke zichtbare dynamiek, maar ook wat onzichtbaar is wordt in beeld en onder woorden gebracht. Er wordt meer recht gedaan aan de verwevenheid door op gebiedsniveau naar de problematiek te kijken en deze niet teveel in kleine deelproblemen te compartimenteren. Dit zorgt voor meer reliëf in de verantwoording, voorbij de versimpeling en schrale, oppervlakkige verantwoording. Het doet meer recht aan de complexe praktijk.

Kenmerkend voor die rijkere verantwoording is dat daarin niet ‘achteraf terug wordt gekeken’ op de actie, op basis van de ‘vooraf’ opgestelde doelen. Als professionals dagelijks hun eigen theorie bijstellen, dan is het voor het inzichtelijk en interactief maken van de professionele afwegingen van belang dat dat ook in de verantwoording tot uiting komt. De verantwoording gaat dan niet meer ‘over’ de actie (overzicht van buitenaf), maar is een verantwoording die ‘in actie’ tot stand komt (inzicht van binnenuit). De pogingen van Hartcore tot rijker verantwoord worden kunnen gezien worden als manieren om recht te doen aan deze praktijk en de ontwikkelende professionele intuïtie over hoe de dynamiek verloopt en de manier waarop de aanpak daar invloed op heeft te expliciteren. En dat is niet alleen voor de ‘buitenstaanders’, maar ook voor de direct betrokkenen een belangrijke reflexieve exercitie.

Het nadrukkelijker betrekken van de verwevenheid van problemen en ontwikkelingen in de verantwoording vergroot zo ook het lerend vermogen van de professionals in de aanpak. Zij worden uitgedaagd hun aannames expliciet te maken en bij te stellen op basis van nieuwe inzichten. Zij toetsen hun ‘theorie van verandering’ en stellen deze gaandeweg bij. Zo komt er in de verantwoording ook ruimte voor voortschrijdend inzicht. Wat telt en meetelt, wordt steeds aangepast op de nieuwste inzichten daarover.

Verantwoordbaarheid

De verrijking van de verantwoording heeft de voorstelbaarheid van de aanpak sterk vergroot, en doet al meer recht aan de verwevenheid van de problematiek. Maar rijkere informatie voor verantwoording maakt de onderliggende activiteiten niet automatisch ook beter verantwoordbaar. Dat gaat immers over de vraag of de rijkere verantwoording óók zorgt voor afrekenbaarheid, legitimiteit en of besluitvormers meer en beter worden bediend in het stellen van prioriteiten en de besluitvorming over inzet en verdeling van middelen. Wordt in de rijkere verantwoording ook recht gedaan aan de beslissingen die bestuurders moeten nemen over de verdeling van schaarse middelen en aan de legitimiteit die in de politieke arena moet worden verdiend? Daarvoor moet de rijkere verantwoording scherp, meetbaar, verifieerbaar, volgbaar en afrekenbaar zijn en blijven. Het roept een even indringende als ingewikkelde vaag op: hoe ervoor te zorgen dat rijkere vormen van verantwoording overeind blijven in de politieke arena, aan tafel bij bestuurders, en in een context van het afleggen van maatschappelijke verantwoordelijkheid over de opgave en besteding van publieke middelen?

Op dat gebied zijn eerste stappen gezet. De infographics die besproken zijn met de korpsleiding en de nieuwe raadsbrief zijn daar interessante voorbeelden van. Maar er zijn ook twijfels of de verrijking van de verantwoording nu al robuust genoeg is. In algemene zin

kan gesteld worden, dat de verrijking nu al sterk ontwikkeld is aan de kant van voorstelbaarheid; enigszins op het gebied van verwevenheid; en eerste voorzichtige stappen heeft gezet op het gebied van verantwoordbaarheid. Deze eerste stappen laten zien dat er potentie is voor een rijkere verantwoording, omdat bestuurders en politici ook gebaat zijn bij een rijker inzicht in de aanpak van ondermijning en de afwegingen die daar gemaakt worden. Maar er is ook het risico dat in deze arena – als het echt spannend wordt – rijker verantwoord worden wordt gezien als te vaag, opgepoetst of ontwijkend verantwoord worden. De diepere vraag is dan ook hoe de verantwoording niet alleen rijker gemaakt kan worden, maar ook of die verrijking robuust genoeg is om als serieuze, scherpe verantwoording behandeld te worden.

3.2 Rijk én robuust verantwoord

Achter het concept van het ‘verrijken’ van de verantwoording gaat een waaier aan betekenissen schuil. Ten opzichte van de bestaande vormen wordt ermee geprobeerd om verantwoording minder simplistisch, minder eenzijdig, minder schraal, minder enkelvoudig, minder ondoorgroendelijk en ondoorzichtig, minder abstract te maken. Ook wordt ermee geprobeerd om de verantwoording minder te reduceren tot een kwestie van ‘directe causaliteit’, terwijl de werkelijkheid oneindig veel complexer en minder overzichtelijk is.

Het ‘verrijken’ van verantwoording staat dan onder andere voor: aantrekkelijker, toegankelijker, uitnodigender, concreter en praktijkgericht, begrijpelijker, interactiever, mooier en visueler. Daarnaast staat het ook voor veelzijdiger, vindingrijker, kleurrijker, meervoudiger, veelvormiger, omvangrijker, betekenisvoller, dynamischer, contextueler, eerlijker, twijfelender, slimmer en flexibeler. En zo zijn er nog vele betekenissen aan rijker verantwoord te koppelen. Het zijn allemaal manieren om verantwoording beter aan te laten sluiten bij de werkelijke praktijk, bij de manier waarop zich veranderingen daarin voltrekken, bij het professionele inzicht dat daarover gaan gaandeweg wordt opgedaan, bij de professionele afwegingen die worden gemaakt in de aanpak. Bovendien zijn het manieren om die boodschap beter over te brengen, met een groter bereik, op een manier die anderen (leidinggevend, bestuurders, collega’s, maatschappelijke actoren) meer betreft bij het afwegingsproces en mobiliseert om eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Voor de ‘verantwoordbaarheid’ is echter meer nodig dan een rijkheid aan vormen. Vernieuwing in de verantwoording moet ook robuust genoeg zijn om stand te houden in de politieke en bestuurlijke arena. Het moet vertrouwen inboezemen, kritische ondervraging kunnen doorstaan en voldoende verifieerbaar zijn als daadwerkelijke resultaten van de veiligheidsaanpak. Dit gaat om de stevigheid die nodig is in de politieke en bestuurlijke context, in de spanning van checks and balances, in de context van afrekenbaar zijn en harde keuzes met schaarse middelen. Dan gaat het over de vraag of de verantwoording stand houdt en niet omvalt als er aan gesjord wordt. Of het niet ‘ontmaskerd’ wordt omdat het de werkelijkheid teveel wordt opgepoetst. Of het optelbaar is, voorbij N=1 verhalen. Of het volgbaar is, in de vorm van monitoring, en vergelijkbaar in de vorm van benchmarks.

Het risico is dat de verhalen, filmpjes en infographics als ‘leuk en luchtig’ worden gezien, maar onvoldoende als ‘stevig en scherp’ worden ervaren. De verrijking wordt dan wel gezien als gemakkelijk, participatief en inzichtelijk, maar als te fragiel, onscherp, opgepoetst, en lokaal om als verantwoording over de besteding van miljoenen, of zelfs miljarden, euro’s te dienen. Dan ontstaat toch de neiging om vast te houden aan steviger ogende cijfers die dan een meer objectieve grond lijken te vormen voor het meten van veranderingen en effecten. De verantwoording wordt wel beter voorstelbaar, uitnodigend en inzichtelijk gemaakt, maar houdt nog niet automatisch stand in de politieke en bestuurlijke arena.

Het ontwikkelen van vernieuwende verantwoordingsvormen die passen bij de aanpak van ondermijning gaat niet alleen over rijkheid, maar ook over robuustheid. Dit vergt verantwoording die schokbestendig is, gezaghebbend, stevig, voldoende weerstandsvermogen en incasseringsvermogen heeft. Hiertoe kan naast het begrip ‘rijke’ ook ‘robuuste’ verantwoording nadrukkelijk als criterium gehanteerd worden.

Rijk			Robuust	
Voorstelbaarheid	Verwevenheid		Verantwoordbaarheid	
<ul style="list-style-type: none"> • overzichtelijk • aantrekkelijk • begrijpelijk • herkenbaar • invoelbaar • aansprekend • persoonlijk • eerlijk 	<ul style="list-style-type: none"> • inzichtelijk • lerend • voortschrijdend inzicht • interactie • patronen • meebewegende normen • directe en indirecte effecten • zichtbare en onzichtbare ontwikkelingen 		<ul style="list-style-type: none"> • stevig, schokbestendig • scherp, precies • optelbaar • volgbaar • vergelijkbaar • verifieerbaar • houdbaar • afrekenbaar • gezaghebbend 	
recht doen aan netwerk en betrokkenheid	recht doen aan dynamische complexiteit		recht doen aan politiek en bestuur	
Netwerk	Professional		Politiek	
Variëteit & mobiliseren	Reflexiviteit & leren		Legitimiteit & besluitvorming	

Rijk en robuust worden vaak al gauw tegenover elkaar geplaatst: zoals meetbaar in cijfers tegenover kwalitatief, zoals feiten tegenover verhalen. Daardoor ontstaat dan al gauw een discussie in tegenstellingen, waarin de ‘rijkere verantwoording’ al snel het onderspit delft als het er echt op aankomt. Dan is er immers meer behoefte aan houvast, aan stevigheid en aan onbetwiste feiten. De verantwoording wordt dan wel robuust gemaakt, maar verliest de rijkheid die past bij de complexiteit van het werk.

Dat is deels op te lossen door ‘rijke’ en ‘robuuste’ verantwoording niet als opposieten te zien, maar als elkaar aanvullende aspecten van de verantwoording. Beide zijn nodig om tot passende verantwoording over de aanpak van een complex maatschappelijk vraagstuk als ondermijning te komen. De toevoeging van robuustheid benadrukt dat de verrijking van de verantwoording ook stevig en scherp genoeg moet zijn om als volwaardig behandeld te worden. In het bovenstaande schema hebben we daarom rijkheid en robuustheid van de verantwoording als in elkaar overlopende aspecten van de verantwoording weergegeven.

Het schema illustreert dat rijkheid het sterkst verbonden is met de voorstelbaarheid en in grote mate ook aan de verwevenheid. Beiden hebben een zekere aantrekkelijkheid, verrassing en speelsheid nodig om dit complexe vraagstuk inzichtelijk te maken en de verwevenheid tussen problemen begrijpelijk te maken. Rijkheid speelt ook in enige mate een rol in de verantwoordbaarheid: te schrale informatie is immers ook niet goed verantwoordbaar.

Robuustheid is het sterkst verbonden aan de verantwoordbaarheid. Verantwoordbaarheid, en voor een deel ook verwevenheid werken pas goed als de verantwoording stevig is, verifieerbaar, genoeg stevigheid en houvast biedt om stand te houden in een kritische ondervraging in de politieke arena, door de Rekenkamer of de auditor. Robuustheid is ook in enige mate nodig in de voorstelbaarheid: ook voor verhalen en beelden geldt dat ze enige precisie en verifieerbaarheid vergen.

Alle kanten van het spectrum zijn nodig om verrijking van de verantwoording goed werkbaar te maken. Er is conceptuele ruimte nodig én nauwkeurige precisie; er moet recht worden gedaan aan de complexiteit van unieke gevallen én optelling kunnen plaatsvinden naar breder geldende effectiviteitscriteria; er moet ruimte zijn voor voortschrijdend inzicht, en afrekenbaarheid zijn aan de hand van stevige cijfers. Rijk en robuust staan niet tegenover elkaar, maar zijn beide nodig. De eerste stappen in die richting laten bovendien zien dat rijkere verantwoording ook samen kan gaan met robuustheid. Deze zijn te zien als eerste tests van de bestendigheid van de rijkere verantwoording.

Om te zorgen dat de verrijking van de verantwoording stand houdt zijn inspanningen van vele kanten nodig, en niet alleen bij de professionals. Het vergt niet alleen experimenten en voorstellen vanuit de professionals, maar ook ruimte om de robuustheid te testen en te verbeteren in relatie tot politiek en bestuur. Bestuurders en professionals kunnen de komende tijd samen oefenen met de rijkere vormen in de verantwoording over de aanpak van ondermijning. Dit vergt betrokkenheid vanuit het bestuur en de bereidheid om kritisch mee- en tegen te denken, om uit te kunnen proberen en door te ontwikkelen. Want alleen door het benutten ervan in de soms ruwe politieke en bestuurlijke praktijk kan een rijkere verantwoording steeds scherper en schokbestendiger en dus uiteindelijk ook robuuster worden.