

**Opgavegericht sturen, leren en verantwoorden
bij de aanpak van ondermijning**

**Naar
een
nieuw
fundament**

**Nederlandse
School voor
Openbaar
Bestuur**

Jorren Scherpenisse

Jorgen Schram

Ilsa de Jong

Martijn van der Steen

dr. Jorren Scherpenisse

is als co-decaan en adjunct-directeur van de NSOB denktank verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Jorgen Schram MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Ilsa de Jong MSc

is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

prof.dr. Martijn van der Steen

is co-decaan en adjunct-directeur van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en directeur van de NSOB denk-tank. Hij is als hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit van Rotterdam.

Inhoudsopgave

- 1. Aanleiding → 5**
Zoektocht naar passende vormen van sturen,
leren en verantwoorden → 5
Een bestuurskundige verkenning van het vraagstuk → 7
- 2. De aanpak van ondermijning in breder perspectief → 9**
Over opgaven en grenzen → 9
De veranderende aanpak van ondermijnende criminaliteit → 11
- 3. Opgavegericht verantwoorden in netwerken → 16**
Integrale samenwerking, integrale verantwoording? → 16
Meervoudigheid van verantwoording: recht doen aan complexiteit → 18
Tussen een individuele en collectieve benadering → 21
- 4. Verantwoorden als praktijk van tellen → 24**
Tussen output en outcome → 24
De praktijk van tellen: vijf dimensies → 26
- 5. Tijdigen van verantwoording → 32**
Een dynamisch verantwoordingsbeeld → 32
Tussen toestand en beweging → 34
- 6. Werken aan passende informatievoorziening: vier benaderingen → 37**
Rationalistisch perspectief: een technische benadering → 38
Politiek perspectief: een machtsbenadering → 40
Constructivistisch perspectief: een betekenisgevingsbenadering → 42
Institutioneel perspectief: een symbolische benadering → 43
Vier perspectieven op verantwoording → 45
- 7. Tijd voor een doorbraak: bottom-up én top-down veranderen → 47**

Referenties → 52

the fact that the *Journal of Applied Behavior Analysis* is the most widely read journal in the field of behavior analysis.

It is my hope that this book will be useful to you in your current or future work. I would like to thank the following individuals for their assistance in the preparation of this book: Robert A. Cook, Robert D. Greig, and Robert M. L. Young.

Finally, I would like to thank my wife, Susan, for her patience and support during the preparation of this book.

—Robert M. L. Young, *Editor, Journal of Applied Behavior Analysis*

Journal of Applied Behavior Analysis is a peer-reviewed journal published quarterly by the American Psychological Association.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

For more information about the journal, please contact the American Psychological Association, 750 First Street, N.E., Washington, D.C. 20002.

1. Aanleiding

Zoektocht naar passende vormen van sturen, leren en verantwoorden

Op 17 april 2020 adresseert regioburgemeester Bruls namens het regionaal veiligheidsoverleg Oost-Nederland en de presidenten van de rechtbank Arnhem en Zwolle een ongemakkelijk probleem in de aanpak van ondermijning. Hij richt zijn brief aan de minister van Justitie en Veiligheid. De onderstaande passage uit de brief vat de boodschap helder samen:

De huidige sturingsystematiek en bekostiging resulteren niet in optimale keuzes in de aanpak van veiligheidsvraagstukken. Integendeel zelfs, het leidt bij verschillende ketenpartners intern tot verdeelvraagstukken en tussen partners onderling tot discussies over productieaantallen: de output van de ene partner vormt immers de financiële levensader van de ander. Het te bereiken maatschappelijke effect raakt op de achtergrond. Daarnaast constateren wij dat vanuit de politiek naar aanleiding van incidenten met enige regelmaat ad hoc maatregelen afgedwongen worden, in het meest ongunstige geval voorzien van geoormerkte incidentele budgetten en nieuwe prestatieafspraken. Helaas dragen dit type maatregelen en onderlinge verdeel- en productieafspraken niet noodzakelijkerwijs bij aan de meest effectieve en duurzame aanpak van veiligheidsvraagstukken. Wél zetten ze onnodig druk op partners die vanwege capaciteitsproblemen - veelal veroorzaakt door externe factoren zoals vergrijzing en politieke keuzes in tijden van financiële tekorten - niet aan de gewenste (productie)normen kunnen voldoen. Ze beperken bovendien de professionele ruimte voor de vakmensen in de sector om voor de best passende oplossing te kiezen, met soms desastreuze gevolgen voor intrinsieke motivatie en onderling vertrouwen. Kortom: verticale sturing en financiering in de strafrechtketen draagt niet bij aan horizontale samenwerking die juist zo nodig is.¹

De regioburgemeester vertolkt in zijn brief een breder gevoel. Binnen het ondernijngsdomein is er sprake van ontevredenheid over de manier waarop informatie, prestatiesturing en verantwoording op dit moment wordt ingevuld. Er wordt gewezen op KPI's die weinig zeggen over de echte resultaten, omdat ze te oppervlakkig zijn en belangrijke delen van de aanpak buiten beeld laten. Daarnaast zouden de resultaatdoelstellingen per organisatie niet goed aansluiten bij de praktijk van samenwerkingsverbanden en

¹ Brief dhr. Bruls (namens regionaal veiligheidsoverleg Oost-Nederland en de presidenten van de rechtbank Arnhem en Zwolle) aan de minister van Justitie en Veiligheid. Onderwerp: *Sturen op een effectieve overheid in het veiligheidsdomein*. 17 april 2020.

netwerksturing. Ten derde zijn er niet alleen zorgen over een onvolkomen weergave van de praktijk, maar ook over perverse prikkels. De lokale samenwerkingsverbanden die worden opgebouwd tussen overheden en met andere organisaties zijn broos en komen in de knel als er vanuit de organisatie een te sterke druk is om eigen organisatiedoelen voorop te stellen, boven het algemeen belang waar het netwerk voor staat.

De (noodzaak van een) zoektocht naar passende sturings- en verantwoordingsinformatie is niet uniek voor de aanpak van ondermijning. Hetzelfde speelt in veel andere domeinen, zoals de woningbouw, de jeugdhulp, de schuldhulpverlening, de energietransitie, het onderwijs, de zorg en de versterking van economische groei in regio's. Inhoudelijk zijn deze domeinen heel verschillend, maar ze hebben gemeen dat de aanpak van de opgaven grotendeels langs de lijn van *netwerksamenwerking* tot stand komt. Samenwerken, vanuit een gedeelde maatschappelijke opgave, wordt steeds belangrijker gevonden in de praktijk.

Deze andere manier van werken heeft ook gevolgen voor sturings- en verantwoordingsinformatie. De aanpak is opgavegericht en werkt niet meer vanuit de logica van één organisatie met eigen doelstellingen. Er wordt gewerkt vanuit een netwerk van partijen, met nieuw instrumentarium, gericht op duurzame resultaten voor de maatschappelijke opgave in plaats van op de doelen en resultaten van elk van de individueel deelnemende organisaties. Maar terwijl we in de ontwikkeling van manieren om opgavegericht te werken veel beweging zien, valt op dat de daarbij passende sturings- en verantwoordingsinformatie achterblijft. De ontwikkelingen daarin zijn beperkt, maar de nood daartoe is hoog, zo blijkt ook uit de hierboven genoemde brief van de regioburgemeester. Dat zien we overigens niet alleen rondom de aanpak van ondermijning, maar in alle domeinen waar opgavegericht wordt gewerkt. Het gaat hier dus om een breder bestuurlijke, en ook bestuurskundige leemte, die nu rond de aanpak van ondermijning en de verantwoording daarover nadrukkelijk tot uiting komt.

Met het oog op een effectieve en ook duurzame aanpak van ondermijning is het belangrijk om het gat te overbruggen tussen de manier waarop opgavegericht gewerkt wordt en de manier waarop sturings- en verantwoordingsinformatie wordt gegenereerd. Hoe is te komen tot informatievoorziening voor sturing, leren en verantwoording die past bij de ontstane praktijk van opgavegericht werken? Hoe verzamelen we de juiste informatie en leggen we verantwoording af op een manier die past bij de aanpak van ondermijning? Hoe brengen we de publieke waarde van de aanpak van ondermijning beter in beeld, als basis voor leren, sturen en verantwoorden? En hoe is te rapporteren over de individuele inzet van organisaties als de politie, het Openbaar Ministerie, gemeenten en de Belastingdienst in samenwerkingsverbanden?

Een bestuurskundige verkenning van het vraagstuk

Dit essay gaat over de zoektocht naar passende sturings- en verantwoordingsinformatie bij de aanpak van ondermijning. Het is tot stand gekomen op verzoek van het Strategisch Beraad Ondermijning (SBO), de tien Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertise Centrum (LIEC). In dit essay richten we ons daarom expliciet op de aanpak van ondermijning, maar daarbij adresseren we een breder bestuurlijk en bestuurskundig vraagstuk. Het vraagstuk is actueel in het domein van ondermijning, maar net zo zeer urgent over de volle breedte van het openbaar bestuur.

Daarom beperken we ons niet tot enkel casuïstiek van ondermijning zelf, maar benutten we ook de lessen en ervaringen uit andere domeinen met opgavegericht sturen en verantwoorden. Wat kunnen we leren van de uitdagingen en dilemma's die elders spelen? Doel van dit essay is om de noodzaak én de huidige aanpak van die zoektocht binnen de aanpak van ondermijning beter te begrijpen en de betrokkenen handvatten te geven om hier verder aan te werken. Dat doen we aan de hand van twee vragen. Wat zijn de opgaven voor het 'passend maken' van informatievoorziening, sturingsprikkel en verantwoording? En welk handelingsrepertoire is voorhanden om aan die opgaven te werken?

Voor het verkennen van die vragen, gaan we in hoofdstuk 2 eerst nader in op de achtergrond van dit probleem. Als dit in zoveel domeinen speelt, wat is daar dan de gemeenschappelijke noemer in? Dat doen we aan de hand van twee belangrijke concepten: *opgaven en grenzen*. Aan de hand van deze begrippen plaatsen we de veranderende aanpak en het om die reden opkomende vraagstuk van passende informatievoorziening in een breder bestuurlijk en bestuurskundig perspectief. Vervolgens kijken we naar de manier waarop de invulling van deze begrippen heeft plaatsgevonden in de historie van de aanpak van ondermijning, en waarom juist nú hierin een volgende stap nodig is.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 kijken we vervolgens vanuit drie invalshoeken naar het vraagstuk van opgavegericht verantwoorden: *netwerken, tellen en tijd*. We laten zien hoe vanuit verschillende theoretische invalshoeken is na te denken over deze verantwoordingsopgave. Dat doen we om het denken hierover op te rekken en handelingsopties naast elkaar te zetten.

De eerste invalshoek betreft *netwerksturing*. Vanuit deze invalshoek reflecteren we op de vraag of verantwoording in organisaties iets anders vraagt dan verantwoording in netwerken. Hier doet zich een grensvraagstuk voor

als het gaat om de betrokken organisatie en de organisatieprincipes die leidend zijn in de verantwoording. De tweede invalshoek betreft de praktijk van *tellen*. Hier werpen we de vraag op hoe de (effecten van) de aanpak van ondermijning eigenlijk is te vatten in metingen, cijfers, woorden en beelden – en hoe deze tot stand komen. Hoe geteld wordt, wie telt en wat en wanneer geteld wordt is niet neutraal. Ook hier doet zich een grensvraagstuk voor als het gaat om wat meetelt in de verantwoording (en wat er buiten beschouwing blijft). De derde invalshoek is *tijd*. Centraal staat de vraag op welke wijze de dimensie tijd van invloed is op verantwoording in de aanpak van ondermijning. Hoe ver wordt terug- en vooruit gekeken? In hoeverre zijn effecten traceerbaar en te monitoren? En in welke mate komen de tijdshorizonnen van betrokken partijen overeen? Hier doet zich een grensvraagstuk voor als het gaat om het meten van effecten op een specifiek moment, en het volgen van effecten op langere termijn.

Met deze drie invalshoeken worden de verantwoordingsopgaven belicht. In hoofdstuk vijf brengen we de essentie van elk van de drie invalshoeken samen, als spiegel voor de accenten die gelegd worden in verantwoording over de inzet in samenwerkingsverbanden. In het slot van dit essay kijken we vervolgens naar handelingsrepertoire om aan die opgave te werken. Dat doen we vanuit vier perspectieven: rationeel, politiek, constructivistisch en institutioneel. Ieder perspectief schetst een ander beeld van de verantwoordingspraktijk, geeft een andere verklaring voor de weerbarstige verandering daarvan en biedt ander handelingsperspectief. Daarmee komen we voorbij aan de vraag of andere verantwoording nodig is, en werken we toe naar de vraag hoe die verantwoording te verbeteren is. De vier perspectieven tellen op tot een verzameling grote en kleine interventies om de informatievoorziening voor sturen, leren en verantwoording verder te brengen.

2. De aanpak van ondermijning in breder perspectief

Over opgaven en grenzen

Maatschappelijke opgaven houden zich niet aan organisatorische grenzen. Het aanpakken van armoede gaat bijvoorbeeld niet alleen de Sociale Dienst van een gemeente aan, maar ook de directies die gaan over economie, woningbouw, leefbaarheid, veiligheid en onderwijs. Het risico van overstromingen vraagt niet alleen inzet van Waterschappen, maar ook van provincies en gemeenten. Zo heeft de overheid ook op vele manieren te maken met (en invloed op) criminaliteit, binnen en buiten de strafrechtketen. Denk naast opsporing en vervolging aan de inrichting van de openbare ruimte, aan belastingheffing, aan jongerenwerk, scholing en aan economische kansen. Deze factoren zijn allemaal van invloed op de opgave 'criminaliteit' en dat maakt dat vele overheidsorganisaties een rol spelen in de omgang met of aanpak van criminaliteit. De overheid heeft bewust en onbewust, direct en indirect, op vele manieren invloed op het vraagstuk van criminaliteit.

Die invloed op het vraagstuk komt niet alleen vanuit overheidsorganisaties, maar is een samenspel tussen overheid, bedrijfsleven en maatschappij (Van der Steen et al., 2013). Publieke waarde realiseren is wel een overheidstaak, maar zeker geen monopolie van de overheid. Als het gaat om het realiseren van publieke waarden spelen bewoners, maatschappelijke initiatieven, (sociaal) ondernemers en bedrijven net zo goed een rol als overheidsorganisaties. Sterker nog, zowel in de aanpak van ondermijnende criminaliteit als in veel andere domeinen wordt een steeds groter beroep gedaan op weerbaarheid van sectoren en veerkracht in de samenleving.

Publieke waarde is geen optelsom van de individuele inzet van deze partijen, maar een uitkomst van de interactie tussen al die verschillende partijen die bij een maatschappelijk vraagstuk betrokken zijn. In een netwerk is er altijd het risico dat partijen langs elkaar heen werken of conflicterende inzet plegen. Er kan bijvoorbeeld nog zo geïnvesteerd worden in opsporing en vervolging: zonder economische mogelijkheden en weerbare wijken zal de aanwas van criminaliteit niet afnemen. Daarom ontstaan er steeds meer praktijken van samenwerken over organisatiegrenzen heen – vaak onder de noemer van 'opgavegericht werken' of 'integraal sturen'. Overheidsorganisaties zoeken steeds vaker nadrukkelijk afstemming en samenwerking op met een veelheid aan partijen om tot publieke waarde realisatie te komen.

Dat klinkt logisch, maar is in de praktijk helemaal niet zo eenvoudig. Opgavegericht werken leidt voor overheidsorganisaties en publieke professionals tot allerlei uitdagingen in de aanpak, zowel ‘buiten’ in het netwerk, als ‘binnen’ in de eigen organisaties. Interne mechanismen van aansturing, mandatering, personeelsselectie en verantwoording zijn ingericht vanuit een eigen organisatieloga, terwijl de sturingspraktijk uitgaat van samenwerking in gezamenlijke verbanden (Van der Steen, Scherpenisse en Van Twist, 2015; Scherpenisse en Van der Steen, 2018). Enerzijds zijn er ontwikkelingen als over organisatiegrenzen heen, grenzeloos of zelfs grensontkennend samenwerken. Anderzijds doen publieke professionals hieraan mee vanuit organisaties waarin grenzen nog steeds bestaan en een belangrijke rol spelen in politieke aansturing, financiering en maatschappelijke legitimatie (Van der Steen en Scherpenisse, 2020). Deze spanningsvelden komen samen in het vraagstuk van publieke verantwoording.

Dit kan negatief uitpakken, variërend van een stroeve samenwerking tussen partijen omdat ze het niet eens worden over de aanpak en verantwoording, tot vergroting van de bureaucratie en administratieve last, tot praktijken waar het zelfs helemaal mis loopt en er allerlei perverse prikkels optreden – met alle gevolgen van dien (De Bruijn, 2006). Denk aan ongewenste gedragseffecten, risicomijdend gedrag, angstig handelen, blinde vlekken, ‘cherry picking’ (voordeligste indicatoren uitkiezen) en zelfs partijen die elkaar beconcurreren en in de weg zitten.

Hoewel deze botsing tussen sturing en verantwoording en interne en externe organisatieloga voor veel organisaties herkenbaar is, blijkt verandering ervan in de praktijk ingewikkeld. Organisaties zien dat de sturings- en verantwoordingsinformatie niet passend is, maar beschikken niet direct over betere alternatieven. Zo ontstaat een wederzijdse houdgreep: zo lang er geen volwaardige alternatieven zijn, houden we vast aan het bestaande systeem. Maar zo lang het bestaande systeem de basis blijft voor sturen, leren en verantwoorden, is de prikkel om volwaardige alternatieven te ontwikkelen niet groot en wordt de opgavegerichte praktijk nooit structureel. Opgavegericht werken is en blijft dan een uitzondering op de in de sturings- en verantwoordingsinformatie gestolde regel. Dat leidt tot ingewikkelde en vaak onverenigbare spanningsvelden. Wat vanuit de opgave logisch is, kan niet, loont niet, telt niet, of mag niet; niet omdat het niet goed is, maar omdat het niet past in de vanuit bestaande begrenzing opgestelde routines, regels, standaarden, normen, indicatoren en processen. Dit zorgt niet alleen voor problemen *ex post*, bijvoorbeeld omdat niet goed kan worden vastgesteld hoe effectief een aanpak was. Het probleem werkt ook door *ex ante* en *ex durante*: verantwoording werpt zijn schaduw vooruit. Van

verantwoording gaat zelf ook een begrenzendende werking uit. Sturings- en verantwoordingsinformatie is van invloed op gedrag, beoordelingsvermogen en besluitvorming – en daarmee op de praktijk van samenwerken en sturen (Schillemans, 2019).

Nadenken over passende sturings- en verantwoordingsinformatie is daarom niet alleen vraag over controle achteraf, maar gaat ook over de manier waarop opgaven kunnen worden aangepakt. Het is niet alleen het optimaliseren van de controle op de besteding van publieke middelen. Verantwoording is van directe invloed op de aanpak van maatschappelijke opgaven en werkt direct door in de keuzes die betrokkenen daarin maken. Indicatoren die belangrijk zijn in de verantwoording disciplineren een bepaald gedrag in organisaties; dat is de bedoeling er ook van. Verantwoording brengt grenzen aan in de manier waarop opgaven worden aangepakt en concrete uitvoeringspraktijken vorm krijgen. Ze werken door in de keuzes die professionals dagelijks maken en hebben daarmee een disciplinerende en sturende werking. Passende verantwoording is daarom niet alleen nodig om tot adequate controle te komen, er gaat ook een sturende en richtinggevende werking van uit.

Tot slot is er ook een duidelijk verband tussen keuzes in de sturings- en verantwoordingsinformatie en de mate waarin er geleerd wordt: goede verantwoording draagt bij aan, zoals Schillemans (2019) het noemt, een 'denkend bestuur' en dus ook een groter leervermogen in de organisaties. Daarom is het ook voor de uitvoering van belang om na te denken over de vraag hoe sturings- en verantwoordingsinformatie is vorm te geven in de context van samenwerkingsverbanden en opgavegericht werken. Verantwoording is er niet alleen voor controle, maar ook om te leren. Door leren kunnen praktijken verbeteren en neemt de publieke meerwaarde als het goed is toe, en negatieve effecten of onbedoelde gevolgen af.

De veranderende aanpak van ondermijnende criminaliteit

De hierboven genoemde uitdagingen op het gebied van de informatievoorziening voor sturing en verantwoording spelen in veel verschillende domeinen, maar zeker ook bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit (Scherpenisse en Van Twist, 2019). Dat dit vraagstuk in het domein van de criminaliteitsbestrijding juist op dit moment opkomt, is niet toevallig. De laatste jaren is veel geïnvesteerd in de aanpak van ondermijning en de manier waarop de overheid die problematiek tracht aan te pakken is sterk aan verandering onderhevig.

Historisch gezien hebben partijen als de politie en het OM ieder een eigen rol, eigen aansturinglijnen en doelstellingen op het gebied van de criminaliteitsaanpak. Dat komt onder andere tot uiting in het denken over een *strafrechtketen*, waarin iedere partij een schakel vormt, met een eigen functie en eigen doelstellingen. Daardoor is verantwoording ook met name georganiseerd binnen de kolommen van die organisaties en zijn de 'default'-indicatoren op basis daarvan tot stand komen. Organisaties als gemeenten en de Belastingdienst zitten niet in die keten, maar hebben weer eigen doelstellingen, aansturings- en verantwoordingsmechanismen. De grenzen van de organisaties zijn daarin leidend.

Het besef groeit inmiddels dat de problematiek van ondermijnende criminaliteit niet meer vanuit één dominant perspectief (strafrechtelijk) moet worden aangevlogen. Daardoor worden wel individuele zaken tot stand gebracht, maar het is op zichzelf niet genoeg om patronen van ondermijning te doorbreken. De impact van de inzet van het strafrecht is nog steeds belangrijk, maar is op zichzelf te beperkt als het gaat om het fundamentele aanpakken van deze opgave. Daarvoor zijn ook ander type interventies nodig, vanuit bijvoorbeeld het bestuursrecht en fiscaal recht, of sociale interventies of aanpassingen aan de fysieke omgeving. Denk bijvoorbeeld aan het afpakken van geld, het bestuurlijk afnemen van vergunningen of sluiten van panden, of het verstoren van lokale criminaliteit zoals stadsmariniers dat doen door middel van een strategie van 'knock and talk'. Daarnaast is het ook belangrijk om aan weerbaarheid en wendbaarheid te werken, door juist positieve krachten in een gebied of in een sector te mobiliseren. Denk aan het vergroten van de kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt, sociale controle en cohesie, en aan het investeren in leefbaarheid en economie. Het perspectief op de problematiek en mogelijke aanpak van ondermijning is meervoudig geworden.

Uitgangspunt in de veranderende aanpak is dat ondermijning op deze manier fundamenteleler wordt aangepakt. Of zoals het door een bestuurder werd gesteld bij de aanpak van het bedrijventerrein de Spaanse Polder: "We moeten niet alleen het gras maaien, maar ook de wortels pakken". Oftewel: door een verbreding van de aanpak kan het de criminaliteit structureel moeilijker worden gemaakt en probeert men te voorkomen dat het zich steeds dieper vastbijt en verankerd raakt in de samenleving. Daarbij hoort het ontwikkelen van een lange termijn oriëntatie en het doorbreken, indammen of verleggen van criminele patronen. Naast het *bestrijden* van criminaliteit, is daarbij ook nadrukkelijk het *bevrijden* van veerkracht en weerbaarheid van de samenleving van belang.

Om die reden ontstaat in de aanpak een steeds intensievere samenwerking met een bredere set partners, publiek en privaat. Organisaties die normaal gesproken met hele andere taken en perspectieven een rol spelen in dit vraagstuk, zijn zich steeds meer in samenwerkingsverbanden gaan organiseren om tot gedeelde opgaven en gezamenlijke aanpakken te komen. De oprichting van de RIECS en het LIEC is een belangrijk onderdeel van deze verandering, net als de Veiligheidshuizen en recenter de opkomst van wijkrechtpraak. Er wordt meer en intensiever samengewerkt, over organisatiegrenzen heen. Samenwerking beperkt zich daarbij niet tot de grenzen van de strafrechtketen. Steeds nadrukkelijker worden in de aanpak van ondermijning ook andere partijen betrokken. Deels zijn dat partijen binnen de overheid, zoals de Belastingdienst en de FIOD in het kader van financiële interventies. Deels betreft het ook actoren daarbuiten, zoals een samenwerking met banken om fraude of witwassen te detecteren, een pilot met PostNL om drugstransporten tegen te gaan, afspraken met de Bovag om de autoverhuurbranche weerbaarder te maken, en ondersteuning van maatschappelijke initiatieven om sociale cohesie in wijken te bevorderen. Daarmee zijn in de uitvoering grenzen verlegd en ontstaat er steeds meer een netwerkaanpak in de aanpak van ondermijning.

Vergunningsplicht in de autobranche

Net als bruidsmodewinkels en zonnebankstudio's wordt ook de autobranche als een kwetsbare sector gezien voor georganiseerde criminaliteit. Niet dat alle autobedrijven 'fout' zijn, integendeel, maar het is wel een sector is die met grote regelmaat op de radar verschijnt in onderzoeken naar ondermijningspraktijken en daarin een faciliterende rol speelt. Zo komt het voor dat huurauto's dienen als middel om geld te kunnen witwassen of andere criminele praktijken te bewerkstelligen. In Tilburg en Rotterdam zijn de stadsbesturen om tafel gegaan met brancheorganisatie Bovag en bedachten zij een plan voor het weerbaarder maken van de autoverhuurbranche. Dit leidde onder meer tot een vergunningsplicht voor de branche in heel de stad Tilburg en in Rotterdam specifiek voor het bedrijventerrein de Spaanse Polder. Inmiddels wordt gekeken hoe een landelijke vergunningsplicht eruit kan zien om te voorkomen dat er een lappendeken aan regels ontstaat.²

Kortom, met de opkomst van het begrip ondermijning, is dus ook een ander type aanpak ontstaan. Naast een justitiële aanpak, gericht op zaken en subjecten, is meer oog gekomen voor de *diepere* achterliggende structuren, sociale en sociaaleconomische factoren, het opwerpen van barrières en preventie. Tegelijkertijd komt een *verbreding* van het netwerk en het beschikbare

² Trouw, 20 februari 2020. *Utrecht gaat de strijd aan met malafide ondernemers.*

instrumentarium tot stand: soms wordt ondermijning bijvoorbeeld aangepakt via het strafrecht, soms meer preventief via sociaal-economische interventies. Daarnaast is sprake van een *intensivering* van de samenwerking. De organisatieprincipes van samenwerkingsverbanden en netwerken zijn meer centraal komen te staan, in contrast met de (eveneens nog geldende) principes van de individuele organisatie en de keten. Integraliteit en multidisciplinariteit zijn hierdoor een grotere rol gaan spelen.

Terwijl de grenzen in de aanpak verschuiven, zijn in de sturings- en verantwoordingsinformatie echter nog vaak de historisch gegroeide organisatiegrenzen dominant; dat gaat niet alleen om ‘organisaties’, maar ook probleemdefinities, uitgangspunten en waarden die in die organisaties gestold en verankerd zijn. Waar ondermijning als opgave steeds meer holistisch en als geheel wordt aangepakt, is de verantwoording nog ingericht vanuit delen, segmenten en enkelvoudige perspectieven. Dit leidt tot knelpunten. Resultaten als het afpakken van geld, het voorkomen van jongeren die afglijden, of het veroordeeld krijgen van criminelen komen tot stand door de inzet van vele partijen, maar passen bijvoorbeeld voor maar een paar partijen goed in de verantwoordingscriteria. De anderen doen mee, dragen bij, zorgen voor maatschappelijke opbrengsten, maar kunnen deze in hun verantwoording niet kwijt. Of erger nog, de winst op het geheel van de opgave leidt tot ‘verlies’ op de eigen indicatoren voor verantwoording. Met het vraagstuk gaat het beter, maar de sturings- en verantwoordingsinformatie slaat per organisatie negatief uit.

Ondertussen groeit de roep om verantwoording, ook omdat de aanpak inmiddels de schaal van *incidenteel* en *in de randen* ver voorbij is. Het gaat om grote investeringen, grote inzet, veel belangen en sterk gevoeld probleembesef. Dat vraagt om inzicht in opbrengsten. Zo ontstaat toenemende politieke en publieke aandacht voor ondermijning. De laatste jaren zijn veel extra investeringen gedaan in de aanpak via afpakkeldiensten en het ondermijningsfonds. De komende tijd moeten daarvan resultaten in beeld komen. Er is toenemende verantwoordingsdruk. Hierbij speelt ook de vraag in hoeverre de aanpak via netwerken en samenwerkingsverbanden goed functioneert; is het écht wel zo effectief? En hoe weten we het als het niet werkt? De netwerkende aanpak is zeker niet onomstreden en verdient zoals elk handelen van de overheid een kritische blik, open en helder publiek debat, en voortdurende bijstelling aan de hand van uit passende verantwoording te trekken lessen.

Dit alles verklaart waarom er juist nu steeds meer vraag is naar nieuwe en bij de netwerkende opgavegerichte aanpak passende sturings- en verantwoordingsinformatie. We zien hier ook voorbeelden van. Denk aan de

beweging van ‘rijker verantwoorden’ in Rotterdam-Zuid (en inmiddels steeds meer op andere plekken)(Vos, Nap en Los, 2020) en de integrale verantwoordingsrapportage van de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland.³ Dit zijn goede voorbeelden van hoe sturings- en verantwoordingsinformatie anders kan, maar de praktijken laten óók zien dat het nog een hele zoektocht en worsteling is om die praktijken goed te laten landen. En om ze concreet vorm te geven. ‘Ontgrenzen’ in de informatievoorziening, aansturing en verantwoording is zo gezien de volgende stap die past bij de veranderende aanpak. Hoe kunnen we informatievoorziening meer opgavegericht maken, naast of in plaats van de logica van organisatiegrenzen?

³ Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland. *Jaarrapportage 2019 Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland. Naar gebundelde kracht bij de aanpak van ondermijning in Brabant en Zeeland! #samensterktegenondermijning.*

3. Opgavegericht verantwoord in netwerken

Integrale samenwerking, integrale verantwoording?

Wat zegt het aantal opgerolde hennepwekerijen over je effectiviteit in een bepaalde wijk? Is het feit dat er meer melding wordt gemaakt van illegale bewoning een teken dat de aanpak resultaat heeft of dat het probleem groter is dan gedacht? En is een daling van de onveiligheid op straat in de cijfers van de veiligheidsindex een indicator dat criminaliteit afneemt of juist verplaatst? Het zijn zomaar enkele vragen die de afgelopen jaren regelmatig ter tafel komen tijdens vergaderingen van het samenwerkingsverband Hartcore, de naam waaronder de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit op Rotterdam Zuid is georganiseerd. In dit samenwerkingsverband werken politie, het Openbaar Ministerie, de gemeente Rotterdam, de Belastingdienst, het Veiligheidshuis, het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum Rotterdam (RIEC) en het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) samen in de strijd tegen ondermijning.

De vragen zijn niet eenduidig, en zeker niet eenvoudig, te beantwoorden. Toch zijn het wel het type vragen dat in bijna alle verantwoordingsgesprekken naar boven komt en waarop partijen vervolgens geacht worden een passend antwoord te kunnen geven. Of het nu de politie, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie of de gemeente Rotterdam is; iedere partij heeft op enige manier te maken met dergelijke verantwoordingsvragen.

Voor een deel richt de verantwoording zich op de samenwerking en het totaalplaatje, zonder daarbij in te zoomen op de specifieke bijdrage van één partij in de aanpak. De vragen waarmee we dit hoofdstuk openden zijn daar een voorbeeld van. Ze stellen de aanpak van Hartcore centraal en werpen vragen op met een meer algemeen karakter over de gezamenlijke inzet van de betrokken partijen en de resultaten en de effecten daarvan. Of de politie, gemeente Rotterdam of Belastingdienst verantwoordelijk is voor een bepaald resultaat is hier niet zo relevant. Veel belangrijker wordt gevonden óf er resultaat is geboekt en met welk effect.

Anderzijds gaat de verantwoording ook over de inspanningen van één specifieke organisatie in de samenwerking. De vraag in hoeverre de inzet van een organisatie heeft bijgedragen aan behaalde resultaten is daar een voorbeeld van. Veelal zijn dit type vragen afkomstig van de interne organisatie van een betrokken partij, bijvoorbeeld van een raad van bestuur of raad van

toezicht die wil weten hoe ingezette middelen zijn terechtgekomen en al dan niet tot resultaat hebben geleid. Vaak ook vanuit efficiëntie geredeneerd, met als achterliggende gedachte dat dezelfde capaciteit ook elders ingezet had kunnen worden.

Dat verantwoording steeds vaker onderwerp van gesprek is bij het samenwerkingsverband Hartcore is een logische ontwikkeling in de relatie die de partijen sinds 2014 met elkaar zijn aangegaan. In de eerste jaren gaan de gesprekken nog vooral over het regelen van de *voorkant* van de samenwerking: wie zijn betrokken, welke aanpak hanteren we en waar concentreren we onze inzet op? Inmiddels komen steeds vaker vragen op over de *achterkant* van de samenwerking: wie is verantwoordelijk (geweest) voor wat, welke resultaten levert dat op en wat zijn de effecten ervan (Schram, Scherpenisse en Van Twist, 2018)?

Verantwoording over gezamenlijke en over individuele inspanningen kunnen zich moeizaam tot elkaar verhouden. Dit geldt in het bijzonder wanneer er spanning bestaat tussen waar betrokken partijen in gezamenlijkheid prioriteit aan geven en waar individuele organisaties menen dat nadruk op zou moeten liggen. Bijvoorbeeld wanneer in de gezamenlijke aanpak de focus komt te liggen op preventie in plaats van repressie of op het strafrechtelijk aanpakken van kopstukken in plaats van het financieel uitkleden van criminele organisaties.

Eén van de dilemma's die bij Hartcore aan de orde was, ging over de vraag hoe de Belastingdienst intern uitlegt dat de dienst méér doet dan zich concentreren op het afpakken van crimineel vermogen. De Belastingdienst denkt bijvoorbeeld ook mee over de verklaring van financiële stromen en het controleren van de boeken, met bijvoorbeeld als uitkomst dat een betere afweging kan worden gemaakt of een politieonderzoek moet worden gestart. De ambtenaren van de Belastingdienst denken zo een bijdrage te leveren aan de maatschappelijke opgave om Rotterdam Zuid veiliger te maken, maar dat is niet goed te meten, of te vertalen naar concrete 'output' voor de Belastingdienst. Deze kwestie van de Belastingdienst geldt op vergelijkbare wijze ook voor de andere betrokken organisaties. Of het nu gaat om verantwoording over het aantal opgerolde hennepkwekerijen door de politie, het aantal gesloten panden door de gemeente of het aantal veroordelingen door het Openbaar Ministerie, integrale samenwerking brengt ook andersoortige verantwoordingsvragen met zich mee. Iedere partij ziet de meerwaarde van samenwerking wel in, maar hoe verantwoord je dat ook goed, op een manier die past bij de manier van werken maar die ook oog heeft voor de doelstellingen en logica's van de eigen organisatie?

Meervoudigheid van verantwoording: recht doen aan complexiteit

Het voorbeeld van Hartcore en de zoektocht naar passende verantwoording is niet uniek. Op allerlei plekken waar over langere tijd intensieve netwerkamenwerking plaatsvindt, wordt nagedacht over hoe ook de achterkant van de relatie is vorm te geven. Dit blijkt in de praktijk echter lastiger. Partijen trekken samen op om een gemeenschappelijk doel te realiseren. Daartoe worden tal van uiteenlopende activiteiten georganiseerd en inspanningen verricht. Soms door een enkele partij, maar veel vaker door meerdere partijen samen. Daar komt bij dat regelmatig ook nog anderen worden betrokken die niet tot het samenwerkingsverband behoren maar wel een bijdrage kunnen leveren aan een bepaald onderdeel van de aanpak. Denk bijvoorbeeld aan het geven van voorlichting op scholen over illegaal wapenbezit. Al snel zijn dan ook allerlei andere partijen betrokken, zoals scholen, ouderraden, buurtverenigingen en sportclubs. Het effect van een dergelijke actie wordt dan lastig toe te schrijven aan de inzet van één betrokken partij.

In de literatuur wordt dit ook wel geduid als *'the problem of many hands'*. Een beschrijving die Dennis Thompson (1980) vijftig jaar geleden al gebruikte om de kwestie van aanwijsbare verantwoordelijkheid van actoren te beschrijven in samenwerkingen: *"Because many different officials contribute in many ways to decisions and policies of government, it is difficult even in principle to identify who is morally responsible for political outcomes"* (Thompson, 1980, p.905). Hoewel Thompson zich richt op politieke resultaten, lijkt het principe van *'the many hands'* ook voor hedendaagse netwerkverbanden te gelden waarin samenwerking plaatsvindt om een grotere maatschappelijke opgave aan te pakken (Bovens, 1998). Klijn en Koppenjan (2014, p.242) zeggen daarover: *"From an accountability perspective, networks can be considered problematic. It is difficult to hold actors accountable for outcomes that are realized by various actors collaborating in processes that are opaque and hard to assess. Nevertheless, there is a growing need to hold networks accountable in order to enhance the legitimacy of the governance networks that increasingly dominate the public administration landscape."* Bij netwerksamenwerking is het dus lastig om te zeggen wie precies waarvoor verantwoordelijk en aanspreekbaar is.

Dat verantwoording er toe doet ontkent niemand. De wijze waarop verantwoording plaatsvindt is echter onderwerp van discussie. Sommigen noemen de huidige wijze van verantwoorden armoedig. Anderen spreken over onnodige bureaucratie. Weer anderen beschrijven het als een wassen neus, een kunstje voor de bühne, vooral bedoeld om geen gedoe te krijgen. Anderen zien juist grote verantwoordingstekorten en een gat in de democratische

controle. In algemene zin is iedereen het er over eens dat de huidige manier van verantwoorden geen recht doet aan de complexe praktijk waar de partijen dagelijks mee te maken hebben. Maar hoe moet het dan wel?

In de Jeugdhulp, waar ook sprake is van complexe vraagstukken die in netwerkverbanden worden opgepakt, zien we dat men experimenteert met nieuwe vormen van verantwoording (Schram et al., 2015). Zo zijn er zogeheten ‘Transformatiedialogen’ die in verschillende gemeenten worden georganiseerd waarin werkgemeenschappen (alle direct bij de zorg betrokken professionals) reflecteren op vragen rondom de kwaliteit en transformatie van de zorg – vaak in aanwezigheid van de verantwoordelijk wethouder. De leden van de werkgemeenschap bevragen elkaar, in het licht van de collectieve ambitie met een bepaald zorgvraagstuk, op hun individuele bijdrage en hun bijdrage aan het geheel. Een ander voorbeeld is de JP van den Bent stichting (een organisatie die mensen helpt met ondersteuningsvragen, bijvoorbeeld op het gebied van wonen, werken of sociale contacten) waarin de verantwoordingslogica is omgedraaid.⁴ De stichting stelt dat het de omgekeerde wereld is als je als zorgverlener aan moet tonen dat je rechtmatig handelt. Daarom hebben ze als uitgangspunt dat wanneer de cliënt tevreden is en de medewerkers tevreden zijn, je ervan uit mag gaan dat de geleverde zorg rechtmatig is. Dit betekent niet dat er geen controle of verantwoording plaatsvindt, maar dat de accountants en inspecteurs op zoek moeten naar informatie die bij dat uitgangspunt past, zoals het ophalen van signalen bij cliënten en hun omgeving en medewerkers door bijvoorbeeld zorgplanbesprekingen bij te wonen.

In dat kader is de notie *complexiteit erkennend* in plaats van *complexiteit ontkenkend* werken zeer relevant (Bil en Teisman, 2017). Niet simplificatie van de werkelijkheid is de oplossing om te komen tot verantwoording, maar het zoeken naar vormen van verantwoording waarin die complexiteit het uitgangspunt vormt. Dit stelt in staat om meer vanuit het vraagstuk en bijbehorende context te denken, in plaats van vanuit het bestaande verantwoordingssysteem (Van der Steen et al., 2018). Dat betekent dat als overheden anders zouden werken zij ook anders zouden moeten verantwoorden: *veranderen van A naar B, volgens de regels van B*.

Een soortgelijke zoektocht is te vinden in het toezichtdomein. Een net andere praktijk, maar wel één die aanknopingspunten biedt voor het denken over vernieuwing van de verantwoordingssystematiek. Een aantal jaar

4 Magazine Nederlandse Zorg Autoriteit (NZA), 2019/05, Innovatief verantwoorden: met gezond verstand: <https://magazines.nza.nl/standvandezorg/2019/05/innovatief-verantwoorden>

geleden kwam met name in de zorgsector de vraag op of het toezicht wel voldoende recht doet aan de complexe – en vaak ook weerbarstige – praktijk. Zo wordt in het rapport ‘Blijk van vertrouwen’ van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) opgeroepen tot een fundamenteel andere verantwoording in de zorg.⁵ Aanleiding was dat men vond, in het bijzonder in de ouderenzorg en de gehandicaptenzorg, dat de mens en de menselijke maat niet of nauwelijks aandacht heeft in het toezicht.⁶ De algemeen geldende opvatting over toezicht was dat het zich moet terugtrekken tot grootheden waar een inspecteur vrij onomstreden een oordeel over kan vellen.

Een verbreding van die opvatting kwam onder andere tot stand door de campagne ‘Liefdevolle zorg’. Door het frame te verleggen wierp deze campagne de vraag op of het toezicht van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) niet meer oog zou moeten hebben voor de persoonlijke benadering en de nadruk op waardigheid en trots (Schram en Van Twist, 2016). Dit leidde niet direct tot grote veranderingen, vanuit het idee dat het voor de toezichthouder belangrijk is om oordelen te baseren op materiële, harde en objectieve maatstaven. Maar inmiddels zijn er manieren gevonden om in het toezicht meer aandacht te hebben voor deze kant van de kwaliteit van de zorg, door bijvoorbeeld óók te meten of mensen zich thuis voelen in hun instelling, voldoende ruimte voor persoonlijk contact ervaren en tevreden zijn met de voorzieningen. Naast indicatoren wordt daarbij ook gezocht naar verantwoordingsvormen waarmee dit aspect van zorgkwaliteit goed in beeld kan worden gebracht.

Kleurrijke zorg

Een voorbeeld van zo'n andere verantwoordingsvorm is het sectorbeeld ‘Kleurrijke zorg’ in de Gehandicaptenzorg, waarin de organisaties die verantwoordelijk zijn langs verschillende lijnen laten zien wat ze gedaan hebben (Van der Scheer en Stoopendaal, 2018). Het uitgangspunt daarbij is ‘lerend verantwoord’, met veel aandacht voor de manier waarop professionals groeien in hun vakmanschap, organisaties zich ontwikkelen en samen met cliënten en medewerkers de zorg blijven verbeteren. Naast controle op ‘harde’ indicatoren (zoals de juiste temperatuur van medicatie) is er ook aandacht voor ‘zachte’ indicatoren (zoals beoordeling van de kwaliteit van het eten in het restaurant door cliënten).

5 Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoord voor goede zorg*. Den Haag: RVS.

6 Rijksoverheid. Acties naar aanleiding Campagne ‘Thuis in het Verpleeghuis, waardigheid en trots op elke locatie’: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/verpleeghuizen-en-zorginstellingen/zorg-ouderen-verpleeghuizen-verbeteren>.

Tussen een individuele en collectieve benadering

Eerder in dit hoofdstuk spraken we over de integrale aanpak van Hartcore. Wat dit samenwerkingsverband interessant maakt, is de zoektocht van betrokken partijen naar dergelijke nieuwe vormen van verantwoording. Onder het mom van 'Rijker Verantwoorden' worden allerlei nieuwe verantwoordingsvormen ontwikkeld, zoals het benutten van netwerkanalyses en FIU-analyses, het bijhouden van leerdossiers en de ontwikkeling van een zogeheten 'ijsberg-index' waarin het 'smelten' van de spreekwoordelijke ijsberg (de ondermijningsproblematiek op Rotterdam Zuid) inzichtelijk wordt gemaakt. De basis van verantwoording blijft hetzelfde, laten zien wat het effect is van wat je doet, maar de vorm verandert. Interessant daarbij is dat het niet alleen gaat om vernieuwing in vorm maar ook in publiek. Niet alleen verantwoording binnen de eigen politieorganisatie en politiek, maar ook richting netwerkpartners en de maatschappij. De idee is dat het rijker verantwoorden meer inzicht in en betrokkenheid bij de integrale aanpak creëert, maar ook helpt om ruimte te organiseren om de aanpak te continueren.

Als we kijken naar de wijze waarop deze zoektocht naar andere vormen van verantwoording in de praktijk plaatsvindt, ontvouwen zich als het ware twee perspectieven op en benaderingen van verantwoording. Het ene perspectief neemt de eigen organisatie met achterliggende interne logica's als vertrekpunt voor de wijze van verantwoording, terwijl het andere perspectief juist de omgekeerde route bewandelt en de gemeenschappelijke (netwerk) aanpak als vertrekpunt neemt.

Het eerste perspectief duiden we als de *individuele benadering* en neemt de eigen persoon of organisatie als vertrekpunt voor verantwoording. Er wordt als het ware van binnen naar buiten gekeken: hoe is de inzet en prestaties van *mij* of onze organisatie in de bredere samenwerking met andere partijen te plaatsen? Ik als individu of individuele organisatie organiseer verantwoording over de eigen praktijk en kom daarbij soms ook tot verantwoording over de gezamenlijke inzet. Kenmerkende vragen voor dit perspectief zijn: wat was de betrokkenheid van onze organisatie? Welke effecten heeft dit gehad? En wat hebben wij (als organisatie) hieraan bijgedragen? Zijn onze organisatiedoelstellingen gehaald? Hierbij is overigens ook oog voor de inzet en prestaties van andere betrokken partijen, bijvoorbeeld om een totaalbeeld te krijgen van de effecten van een bepaalde aanpak. Echter, het is niet het vertrekpunt voor verantwoording. Dit heeft ermee te maken dat de interne logica's van de organisatie leidend zijn in deze benadering. Verantwoording aan de buitenwereld, zoals samenwerkingspartners maar ook klanten of cliënten, is ondergeschikt aan de binnenwereld van de

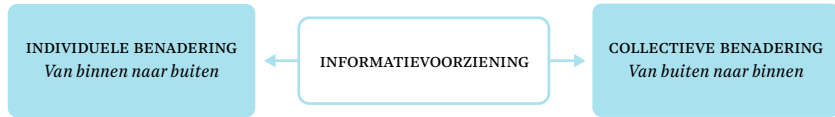
organisatie. Dat betekent niet dat hier geen aandacht voor is, maar dat primaire focus ligt op de interne organisatie. Veel van de meer traditionele vormen van verantwoording zijn op deze manier van werken geënt. Voordeel van deze manier van verantwoording is dat personen of organisaties meer aandacht zullen hebben voor de wijze waarop (schaarse) middelen worden ingezet om bepaalde doelstellingen te realiseren. Andersom kan ook gelden dat wanneer die focus op de eigen organisatie te dominant wordt, dit een remmende werking heeft op de samenwerking met andere partijen of zelfs in de weg kan gaan zitten.

Het tweede perspectief kiest de omgekeerde route en neemt juist de samenwerking en gezamenlijke inspanning als vertrekpunt voor verantwoording over de eigen inzet. Deze vorm duiden we als de *collectieve benadering* op verantwoording. In tegenstelling tot de individuele benadering wordt hier de gemeenschappelijke kant van de aanpak centraal gesteld om vanuit daar ook iets te kunnen zeggen over de individuele prestaties. Deze benadering werkt dan ook van buiten naar binnen: wat hebben *we* als samenwerkingsverband gedaan en wat heeft dit voor *ons* gezamenlijk opgeleverd, om vervolgens vragen te stellen als wat betekent dat voor *mij* als individu of individuele organisatie. Deze vorm van verantwoording is nog redelijk onontgonnen en sluit meer aan bij de notie die we eerder benoemden als '*Veranderen van A naar B, volgens de regels van B*'. Als de manier van werken uitgaat van gezamenlijkheid, dan dient de verantwoording ook uit te gaan van gezamenlijkheid. Wij werken samen aan de voorkant, dan verantwoorden wij ook samen aan de achterkant. Dit sluit aan bij wat Alford & O'Flynn (2012) bepleiten onder de noemer van 'co-production' in brede zin, waarin verschillende organisaties die samenwerken om bepaalde doelen te realiseren niet alleen oog hebben voor het doel an sich, maar ook voor de weg er naar toe. Hoe zorg je dat je niet alleen het doel haalt maar ook het proces goed en vooral ook duurzaam vorm geeft? In de eerste plaats met oog voor wat er zich binnen het samenwerkingsverband afspeelt, en daarnaast ook hoe binnen individuele organisaties hierover wordt gedacht (Wilkins, 2002). Om tegenwicht te bieden aan het eenzijdige 'performance'-streven en recht te doen aan de complexiteit van vraagstukken is het ook nodig om te komen tot nieuwe vormen van verantwoording waarin juist de gezamenlijkheid centraal staat (Radin, 2006).

In beide perspectieven is er zowel oog voor de grotere, gemeenschappelijke kant van verantwoording (*welke aanpak is gekozen, wie hebben daar aan bijgedragen, wat is daarvoor ingezet, met welke resultaten en effecten tot gevolg?*) als ook de eigen, meer organisatie specifieke kant (*welk onderdeel van de aanpak was voor ons belangrijk, wie van ons was waarbij betrokken, wat hebben wij daarvoor ingezet aan mensen en middelen, welke resultaten heeft onze betrokkenheid opgeleverd en welke effecten zijn aan ons toe te schrijven?*). Verschil is echter

dat de perspectieven een andere aanvliegroute kiezen en daarmee ook komen tot andere vormen van verantwoording omdat de nadruk meer op het gemeenschappelijke dan wel individuele deel ervan ligt.

Figuur 1. Continuüm tussen individuele en collectieve benadering



Welke benadering wordt gekozen, is afhankelijk van het voorliggend vraagstuk en de context waarin deze zich voordoet. De ene keer zal dat een individuele benadering zijn om te komen tot verantwoording, de andere keer past een collectieve benadering beter. De keuze voor een van de benaderingen is echter wel bepalend voor hoe verantwoording vorm krijgt. In veel gevallen vindt verantwoording nu plaats vanuit een individuele benadering. Dit geldt voor verantwoording bij de aanpak van ondermijning, maar ook in andere sectoren als zorg, onderwijs en energie is de individuele benadering de default.

Dit heeft vergaande consequenties, omdat de sturingspraktijk er *juist* steeds meer een is van organisatie in netwerken en daarmee een collectief karakter heeft. Partijen die in een netwerk samenwerken proberen deelprestaties te onderscheiden om hun eigen inspanningen te kunnen verantwoorden, maar lopen er daarbij tegenaan dat ze eigenlijk niet kunnen onderscheiden wie verantwoordelijk is voor wat. En als dat al kan, is het lastig aan te geven in hoeverre dat een bijdrage heeft geleverd aan het totale resultaat – laat staan de effecten ervan.

Om het nog ingewikkelder te maken wordt dat op een bepaalde manier ook nog ‘beloond’ op korte termijn. Door op deze manier te verantwoorden wordt namelijk voldaan aan de vraag rekenschap te geven over bestede middelen en inzet, wat van belang is voor bestuurlijke steun en continuïteit van de aanpak. Op lange termijn is een te grote nadruk op de individuele benadering echter schadelijk voor de aansturing, het leren en de verantwoording.

4. Verantwoorden als praktijk van tellen

Een cijferbijeenkomst

Tijdens een zogenoemde ‘cijferbijeenkomst’ komen vertegenwoordigers van de betrokken partners bij de integrale aanpak ondermijning van de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland bijeen. Het doel van de bijeenkomst: inzicht krijgen in de (cijfermatige) ontwikkelingen in het gebied, managementinformatie opleveren ten behoeve van de aanpak en inzichtelijk maken wat de inspanningen op het gebied van ondermijning hebben opgeleverd. Het ‘dashboard’ laat zien dat het aantal gelopen casussen in de regio in 2019 met 34% is afgenomen ten opzichte van een jaar eerder. Betekent dit dat de inzet minder succesvol is? Tijdens de cijferbijeenkomst bespreken de betrokkenen de mogelijke verklaringen voor de afname. Men wijst erop dat het aantal in 2018 juist hoog uitviel, als gevolg van een ‘opschoonactie’ die was gedaan. Bovendien hebben nieuwe casussen vaak een grotere omvang dan voorheen. Zo werd voorheen in bijvoorbeeld de aanpak van OMG’s (Outlaw Motorcycle Gangs) of laboranten per subject een casus aangemaakt. In de huidige aanpak echter worden meerdere subjecten in één casus per thema of district samengenomen – dit omdat een grootschalige aanpak efficiënter is. Hoewel de daling in het aantal casussen in eerste instantie een negatieve ontwikkeling lijkt, stellen de aanwezigen vast dat het juist een positief effect is van de verbeteringen die in de afgelopen jaren zijn doorgevoerd.

Tussen output en outcome

Het verantwoordingsvraagstuk en de dilemma’s die daarmee samenhangen, hebben, zoals in het vorige hoofdstuk al naar voren kwam, veel te maken met de verschillende partijen die in het netwerk bij de aanpak betrokken zijn. Het gaat daarbij om de vraag *wie* er betrokken zijn, hoe deze partijen zich tot elkaar verhouden en hoe de prestaties van de partijen gezamenlijk zijn door te vertalen naar de individuele verantwoordingsvragen waar iedere partij afzonderlijk mee te maken krijgt. Een tweede dilemma dat zich voordoet bij het proces van verantwoording, is de vraag naar het *wat*: *wat* zijn dan die prestaties? Daarbij wordt vaak sterk de nadruk gelegd op kwantitatieve gegevens: harde cijfers en feiten die weergeven wat er bereikt is. Logisch, maar niet zo eenvoudig. Want hoe maken we de resultaten van een aanpak meetbaar? Wat telt er in dat proces wel mee, en wat laten we buiten beschouwing? En wat zeggen de cijfers die we presenteren eigenlijk over de effectiviteit van de aanpak?

Dat komt ook naar voren in het hierboven genoemde voorbeeld van de integrale aanpak in de regio Zeeland-West Brabant. Hier constateert men tijdens een ‘cijferbijeenkoms’, bedoeld om inzicht te verkrijgen in de geleverde resultaten en ter voorbereiding op het opstellen van de jaarverslagen, dat het aantal casussen weliswaar is gedaald (met maar liefst 34%), maar dat dit niets zegt over de geleverde prestatie en inspanning, maar het gevolg is van een andere wijze van registreren en benoemen van wat een casus eigenlijk is. Sterker nog: de aanwezigen stellen dat de daling geen negatief resultaat laat zien, maar juist een indicator is dat het proces is verbeterd.

Het is een klein voorbeeld dat ons laat zien dat er een hele wereld en complexe realiteit schuilgaat achter de cijfers. In verantwoordingsprocessen is de vraag naar kwantitatieve gegevens vaak groot. Er is behoefte aan objectieve gegevens, vanuit de gedachte dat de cijfers voor zich spreken. Harde data, die laten zien wat er écht gebeurd is. Cijfermatige informatie helpt om grote hoeveelheden informatie op een eenvoudige manier inzichtelijk te maken. Bovendien maakt het vergelijking mogelijk: met eerdere jaren, met andere regio’s, of met andere gevallen (Stone, 2002; Van Twist, 2018).

Toch zien we aan het kleine voorbeeld dat de cijfers niet zomaar voor zich spreken. Want wat is eigenlijk een ‘casus’? Wanneer mogen we een geval, een melding, een signaal of een gerichte actie van één of meerdere betrokken actoren een casus noemen? Het laat zien dat aan de totstandkoming van cijfers vaak vele kleine en grote, betekenisvolle keuzes vooraf gaan. Keuzes over wat er precies geteld of gemeten gaat worden, keuzes over de wijze waarop de meting wordt uitgevoerd, en keuzes over de wijze waarop cijfers worden getoond (De Jong et al., 2018). We benoemen dat hier als de *praktijk van tellen*.

In verantwoordingsprocessen verdienen vragen over wát we tellen, welke prestaties we willen meten, hoe we de categorieën definiëren die we tellen, wat er dan meetelt en wat er juist buiten beschouwing blijft, en de vraag welke informatie dat uiteindelijk oplevert, allemaal onze aandacht. Ook hier gaat het, net als bij de kwesties van verantwoorden in een netwerk, om relevante kwesties waar verschillende afwegingen in te maken zijn. Ook hier geldt dat je de opties zou kunnen schetsen aan de hand van een continuüm: van tellen gericht op *output*, tot tellen gericht op *outcome*. Met andere woorden: is de telling gericht op concrete acties, aantallen, en geleverde prestaties (output), of is de telling meer gericht op het in beeld brengen van de maatschappelijke effecten (outcome)? In het vervolg van dit hoofdstuk zoomen we nader in op de verschillende keuzes die hierin te maken zijn, op verschillende onderdelen van het proces van de *praktijk van tellen*.

Figuur 2. Continuüm tussen output en outcome



De praktijk van tellen: vijf dimensies

Verantwoordingsprocessen gaan in belangrijke mate over het tellen van resultaten of het (kwantitatief) in beeld brengen van effecten. Een relevante vraag daarvoor is natuurlijk wat de juiste indicatoren zijn. Maar wanneer we de praktijk van tellen iets nader bestuderen, zien we dat meerdere afwegingen ertoe doen. In eerder werk (De Jong et al., 2018) hebben we dat uiteen gezet aan de hand van vijf b's: *benoemen*, *begrenzen*, *berekenen*, *beoordelen* en *beïnvloeden*.

Het *benoemen* gaat in eerste instantie om het adresseren van een kwestie die het tellen of onderzoeken waard is. Doordat we iets maatschappelijk adresseren als een 'probleem', ontstaat een nieuwe categorie die voorheen wellicht niet bestond, maar nu is gecreëerd en daarmee ook telbaar wordt gemaakt. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de registratie van overtredingen of misdrijven door asielzoekers. Hoewel hier nooit specifiek op werd geregistreerd, werd als gevolg van maatschappelijke en politieke zorgen over de groeiende asielinstroom in 2016 voor het eerst gerapporteerd over het aantal incidenten dat door de politie werd geregistreerd op en rond COA-locaties.⁷ Het feit dat de kwestie maatschappelijk werd benoemd (namelijk overtredingen of delicten gepleegd door asielzoekers) maakte dat een nieuwe categorie werd gecreëerd die tot kort daarvoor niet bestond. Het is echter te betwijfelen of deze gegevens daadwerkelijk iets zeggen over het onderliggende maatschappelijke vraagstuk, namelijk de veiligheid rond COA-locaties.

Het werken aan betere verantwoording begint dus bij het benoemen van de juiste kwesties. Maar wat zijn die? Hier doet zich een lastig mechanisme voor, namelijk dat we geneigd zijn vooral te verantwoorden over wat we goed kunnen meten. Uit alle categorieën die er zijn, maken we voor de verantwoording een selectie van wat het beste in output is te vertalen. Daarentegen zien we in veel domeinen nu wel een beweging om 'maatschappelijke impact' in categorieën te vertalen, en zo een belangrijkere plek in de verantwoording te geven. Het resoneren van de term 'de bedoeling' is daar een teken van. Op

⁷ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (2016, 30 januari). Overzicht incidenten 2015 in- en rondom COA opvang locaties [Kamerbrief]. 33042. Nr. 22.

het terrein van ondermijning is de eerder genoemde metafoor van de ijsberg een interessant voorbeeld. Door de problematiek te benoemen als een ijsberg waarvan slechts een klein deel zichtbaar is en waar je (strafrechtelijk) op kunt hakken, maar waarbij je ook het omliggende water kunt verwarmen om de ijsberg te verkleinen, creëer je een bepaald beeld van het probleem en wat dan logisch is om te tellen (de omvang en vorm van de ijsberg, de mate van groei of krimp, de temperatuur van het water). Het leidt tot een ander soort tellingen, dan als over het probleem wordt gesproken als een 'sluipend gif' (Lam, Van der Wal en Kop, 2018).

De tweede stap is vervolgens het proces van *begrenzing*. Nadat de kwestie is benoemd, volgt de vraag hoe je deze specifiek definieert en afbakt. Daarmee wordt een antwoord gegeven op de vraag: wanneer telt iets wel mee, en wanneer niet? Een bekend voorbeeld uit de wereld van politie en justitie is bijvoorbeeld de definitie van een crimineel netwerk of criminele samenwerkingsverbanden (csv's). Hoe een dergelijk netwerk wordt gedefinieerd, is van groot belang voor de aantallen die in de uiteindelijke verantwoordingsrapportages worden opgenomen. Vaak genoemd als voorbeeld is dat het criminele netwerk rond topcrimineel Taghi wordt gezien als één csv, maar een bende die fietsendiefstallen pleegt óók, terwijl de inzet die op het Taghi-netwerk is ingezet, in geen verhouding staat tot misschien wel tientallen andere csv's. Deze definitiekwesties spelen overigens in vrijwel alle domeinen (zie kader).

Wat telt mee, en wat blijft buiten beschouwing: een kwestie van definiëren

Enkele voorbeelden:

- Voor het in beeld brengen van het aantal 'voortijdig schoolverlaters' hanteert het ministerie van OCW als definitie: jongeren van 12 tot 23 jaar die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten. Dat klinkt op het eerste oog als een logische keuze. Maar in de wetenschap dat kinderen tot hun 18^{de} levensjaar kwalificatie-plichtig zijn, is de keuze om de grens voor voortijdig schoolverlaters bij 23 jaar te leggen, een subjectieve keuze die voortkomt uit een bepaald normatief standpunt.
- Een welzijnsorganisaties die subsidie van de lokale overheid ontvangt, is vaak verplicht om per kwartaal of op jaarbasis te rapporteren over het aantal inwoners dat bij de buurtcentra met een hulpvraag is geholpen. Maar tel je dan het unieke aantal inwoners dat zich meldt met een vraag? Of tel je ieder afzonderlijke hulpvraag, waardoor iemand die regelmatig langskomt met dezelfde vraag (of gewoon voor een praatje), misschien wel 20 keer in de telling voorkomt? En hoe beoordeel je eigenlijk wanneer iemand daadwerkelijk is 'geholpen'? Volstaat een antwoord op de vraag, of is ook de opvolging van belang?

Bij het begrenzen doet zich ook een mechanisme voor, namelijk dat in verantwoording doorgaans gezocht wordt naar een afbakening in heldere, eenduidige definities. We willen geen vage categorieën, maar helderheid over wat we meten. En terecht. Maar met de afbakening gaat ook iets verloren, namelijk het zoeken naar nieuwe betekenis. Afbakenen is gericht op het inkaderen van het denken, niet het oprekken ervan. En dat maakt het soms lastiger om te rapporteren over maatschappelijke impact: dat is immers per definitie ongrijpbaar en voor meerdere uitleg voor vatbaar. Het vergt verbeeldingsvermogen, en daarvoor zijn eerder *sensitizing concepts* nodig dan *definitive concepts* (Blumer, 1954). In plaats van definitieve (tijdloze) concepten of categorieën zoeken we naar concepten die, misschien tijdelijk, de aandacht richten op een specifiek onderdeel of specifieke interpretatie van de werkelijkheid, maar daarmee wel bijdraagt aan een beter begrip van de situatie, op een manier die aansluit bij het maatschappelijk effect dat men probeert te bereiken. Een voorbeeld hiervan is het begrip ‘criminele hotspots’. Niemand kan er één aanwijzen, ze bestaan nergens als zodanig in de buitenwereld. Toch helpt het idee ervan ons om aandacht te hebben voor een specifieke dynamiek van ondermijning, namelijk dat het zich concentreert op bepaalde plekken zoals vliegvelden, vakantieparken of industrieterreinen. Dergelijke concepten sneuvelen echter al gauw in een formele verantwoordingssetting, vanwege de beperkte meetbaarheid ervan. Ze zijn wel rijk, maar niet vanzelf robuust (Scherpenisse, Van Twist en Van Delden, 2019).

De derde kwestie is vervolgens het *berekenen*, en heeft betrekking op de wijze waarop de kwestie wordt geteld. Gaat het bijvoorbeeld om exacte aantallen (tellingen of metingen) of om schattingen? Zijn de aantallen gebaseerd op feitelijke dataverzameling of het resultaat van statistische analyses? En ook maakt het uit op welk moment een berekening of meting wordt uitgevoerd. Worden zaken die wel lopen, die mogelijk al wel tot aanhoudingen, boetes of andere ingrepen hebben geleid maar nog niet zijn afgerond bijvoorbeeld wel of niet meegeteld bij de succesvolle cases in de aanpak? Het gaat hierbij dus, kortweg, om de methode van dataverzameling, en alle methodologische aspecten die daarbij een rol spelen.

Hack_Right

Een voorbeeld uit de aanpak van cybercriminaliteit laat dit mooi zien. Tot voor kort was er een strakke resultaatafspraak over het aantal verdachten (van cybercriminaliteit) dat moest worden aangemeld bij het Openbaar Ministerie. Daar zitten (steeds vaker) ook jongeren tussen die ook op andere manieren (effectiever) kunnen worden aangepakt dan via het strafrecht. Daarom is nu afgesproken dat een percentage van het aantal opgepakte delinquenten via een andere afdoening aangepakt mag worden. →



In de pilot Hack_Right krijgen *first offenders* tussen de 12 en 23 jaar een traject (als alternatief voor, als onderdeel van, of naast een straf) waarin ze leren over de impact van cybercrime op slachtoffers, de juridische grenzen en ethisch hacken. Die afdoeningen mogen nu wél meetellen in de resultaatafspraken. Door ruimte in de berekening te maken, ontstaan er mogelijkheden voor het vinden van andere oplossingen.

Een volgende, vierde stap in de gelaagde praktijk van tellen is de *beoordeling* van de verzamelde data, de wijze waarop betekenis wordt toegekend aan de ruwe data. Daarvoor is bijvoorbeeld relevant in welke bredere context de data worden geplaatst. Een bekend voorbeeld dat dit goed laat zien, heeft te maken met *predictive policing*. Van sommige woonwijken in grote steden is de veronderstelling dat er meer overlast plaatsvindt dan in andere wijken, of dat er meer inbraken wordt gepleegd. Als gevolg van die veronderstelling, kan ervoor worden gekozen om meer politie in te zetten in de betreffende wijk. Met als gevolg: meer registraties van overlast, meer aanhoudingen etc. Met als gevolg: een bevestiging van het beeld dat in de betreffende wijk relatief veel sprake is van overlast. Hoezeer de inzet ook terecht is, de gepresenteerde cijfers kunnen hierdoor mogelijk wel een vertekend beeld geven. In andere wijken is misschien feitelijk wel evenveel overlast, maar door minder inzet van de politie in die wijken, worden hier wellicht minder gevallen geregistreerd, waardoor de wijken in overzichten lager scoren en het probleem daar minder groot lijkt. Hier, maar ook bij andere onderdelen van de aanpak van (ondermijnende) criminaliteit, speelt dus de kwestie van *dark numbers* mee: we weten niet wat we niet weten. We kennen de totale omvang niet van bijvoorbeeld het geld dat met drugshandel wordt verdiend, en dus is ook geen precieze uitspraak te doen over de relatieve betekenis en het succes van de aanpak op basis van het bedrag dat jaarlijks wordt afgepakt.

Hoe resultaten van dataverzameling worden geduid, heeft dan ook heel veel te maken tegen welke andere cijfers het wordt afgezet. Twintig opgerolde hennepplantages in een jaar; is dat veel of weinig? Velen van ons zullen daar pas een beeld van hebben, wanneer we weten hoeveel hennepplantages in dezelfde regio een jaar eerder werden opgerold, of hoeveel er in andere regio's werden aangetroffen. En zegt het aantal eigenlijk vooral iets over de omvang van het probleem, of over de gepleegde inzet?

Doorbreken van de omerta

Criminaliteitscijfers worden vaak gehanteerd als indicator voor de veiligheid van een gebied. Desalniettemin was de burgemeester van het Siciliaanse Palermo verheugd toen hij constateerde dat in zijn stad de criminaliteitscijfers drastisch stegen. Hij zag hierin niet zozeer een →



toename van de criminaliteit, maar een signaal dat zijn campagne om de *omerta* (de geheimhoudingsplicht of cultuur in de maffiawereld en hun omgeving) stapje voor stapje te doorbreken, succesvol was (Orlando, 2003).

Wat we in dit voorbeeld zien, is dat het *beoordelen*, of het toekennen van betekenis aan de gepresenteerde cijfers, dus ook op meerdere manieren mogelijk is. Met dezelfde cijfers zijn verschillende verhalen te vertellen. De criminaliteitscijfers van Palermo, maar ook de score op de Veiligheidsindex van bijvoorbeeld het industrieterrein in de Spaanse Polder, waar middels een integrale aanpak wordt geprobeerd de ondermijnende criminaliteit tegen te gaan, passen dus aan beide kanten van het eerder genoemde continuüm van tellen in verantwoordingsprocessen. Als indicator op het niveau van output kunnen hogere criminaliteitscijfers een negatief resultaat zijn, terwijl het vanuit een perspectief van maatschappelijke outcome en impact een positief resultaat kan zijn.

Daarmee komen we automatisch op de vijfde en laatste dimensie van de praktijk van tellen: *beïnvloeding*. De genoemde voorbeelden laten al zien dat het mogelijk is om met de cijfers in de hand meerdere verhalen te vertellen. Of iets veel of weinig is, of een probleem groot is of klein, of de aanpak van organisaties effectief is of niet, blijkt niet zozeer uit alleen de cijfers, maar heeft veel te maken met het referentiekader dat erbij wordt gegeven. En dat geeft degene die de cijfers presenteert, een belangrijk strategisch instrument. De wijze waarop cijfers worden gepresenteerd, en tegen welke andere cijfers ze worden afgezet, kan heel bepalend zijn voor de boodschap die wordt overgebracht.

Ook dit kan output-gedreven of outcome/impact gedreven worden gedaan. Bij een output-gedreven verantwoording komt de nadruk met name te liggen op 'het juiste cijfer halen', net zoals je een voldoende wilt halen in de klas. Dat is deels positief: door middel van deze cijfermatige verantwoording kun je organisaties sturen om de juiste dingen te leveren. Punt is echter dat het ook kan leiden tot focus op de verkeerde dingen, een perverse prikkel om vooral de cijfers te halen (vanwege de beoordeling die eraan vast hangt). *Teaching-to-the-test*, wordt dit in onderwijsland ook wel genoemd. Output-gedreven gaat dus vooral om een goede beoordeling, terwijl impact-gedreven meer gaat om 'leren'. Het gaat er daarbij niet om of het 'goed' of 'fout' is (een voldoende of onvoldoende), maar om wat je geleerd hebt, om welke beweging in gang is gezet, om hoe je veranderingtheorie zich heeft ontwikkeld, of om wat je heeft verrast en wat aan het denken zet. En ook: het leren van fouten. Dat kan overigens ook heel goed via cijfers, maar met een andere lading, namelijk gericht op het *beïnvloeden van leren*, in plaats van het *beïnvloeden van de beoordeling*.

De vijf dimensies van de praktijk van tellen die we hier aan bod lieten komen, laten zien dat aan de productie en impact van cijfers in een verantwoordingsproces een aantal fundamentele strategische keuzes voorafgaat waar zowel de partijen die verantwoording moeten afleggen als de partijen aan wie verantwoording afgelegd moet worden, zich van bewust dienen te zijn. Onderdeel van een goed verantwoordingsproces is dan ook een goed gezamenlijk gesprek over de bovengenoemde aspecten. Cruciaal is daarbij de vraag: op welke type gegevens en resultaten leggen we de nadruk? Gaat het om output, of om de outcome en maatschappelijke impact? Op welke manier het gesprek over welke resultaten gevoerd moet worden, is dus van groot belang voor hoe de praktijk van tellen, en de verschillende onderdelen daarbinnen, worden vormgegeven.

5. Tijdigen van verantwoording

Een dynamisch verantwoordingsbeeld

Naast het *wie* en het *wat* in de verantwoording, doet ook het *wanneer* ertoe. Dat is te illustreren aan de hand van een voorbeeld. Stel, er is een probleem met een vorm van ondermijning in het centrum van een grote stad. De politie en de gemeente gaan hier stevig op handhaven, en maken het deze mensen en praktijken steeds moeilijker. Als gevolg hiervan trekken ze weg uit de stad, en dalen de criminaliteitscijfers. Op korte termijn een geslaagde operatie, zo lijkt het. Maar de criminelen vestigen zich vervolgens buiten de stad, zetten hun zaken door, en worden ook nog eens slimmer in het verbergen van hun activiteiten. Het geld dat verdiend wordt stroomt alsnog de stad in, en in de stad worden nog steeds jongeren verleid om mee te doen en ‘makkelijk’ geld te verdienen. Zo is op lange termijn het effect van de maatregel geen succes te noemen: de problematiek is niet alleen verplaatst, maar ook verergerd en lastiger te volgen. Wie dus op het ene moment het succes van de aanpak meet, zal tot een andere conclusie komen dan op een later moment. De timing van de verantwoording doet ertoe.

De timing van de verantwoording zien we allereerst heel concreet terug in vaste verantwoordingsmomenten. Voorbeelden hiervan zijn de jaarlijkse *Verantwoordingsdag*, of het jaarverslag, of de kwartaalrapportage. Op deze vaststaande momenten, moet een beeld worden gegeven van de tot dan toe gepleegde inzet en behaalde resultaten. Er wordt een momentopname gemaakt: een beeld van de huidige toestand. Een voorbeeld daarvan zijn de zogeheten ‘stocktakes’ van de Taskforce Zeeland-Brabant: een moment waarop enkele multidisciplinaire teams, bestaande uit professionals en managers in de veiligheids- en justitieketen de resultaten van projecten over een bepaalde periode presenteren. Dit gebeurt in het bijzijn van de top van onder meer het OM, politie, Belastingdienst, provincie Noord-Brabant en de Taskforce Brabant-Zeeland. Er wordt teruggeblikt, maar ook vooruitgekeken. Dit is tevens het moment voor de teams om hun vragen en behoeften neer te leggen bij de bestuurders en worden er concrete afspraken gemaakt over waarop ze mogen worden afgerekend.

Daarnaast speelt timing ook op een andere manier een belangrijke rol: wat stellen we centraal op het moment dat het echt spannend wordt? In onze interviews komt naar voren dat bij het communiceren naar de buitenwereld vaak een spanning optreedt tussen het netwerk en individuele organisatiebelangen. Zo werd een voorbeeld gegeven van een krantenbericht waarin de problematiek van een specifieke vorm van drugsmokkel onder de aandacht werd gebracht, om

bewustzijn en urgentiebesef te creëren en ondernemers te activeren. Voor het samenwerkingsverband was dit belangrijk, omdat zij de samenleving nodig hebben en daarvoor dus de problematiek inzichtelijk moeten kunnen maken. Bij één van de partners leidde dit voornemen echter tot grote weerstand, omdat de organisatie al om andere redenen negatief in het nieuws was, en het risico zag dat dit bericht het beeld zou versterken dat de organisatie niet effectief optreedt. Juist op dat dergelijke momenten van verantwoording aan de buitenwereld is het de vraag hoe sterk het commitment aan het netwerk is ten opzichte van de logische trekkkrachten vanuit de individuele organisatie.

Dat de timing ertoe doet, heeft ook alles te maken met de complexiteit van ondermijning. Wat het effect van een interventie is, is vooraf niet goed te voorspellen en achteraf niet goed vast te stellen. Een kleine interventie kan een groot effect hebben, en andersom. Er zijn waterbedeffecten. Er zijn leer-effecten. Er zijn onverwachte effecten, toeval speelt een rol, net als internationale ontwikkelingen. Het doet er dan nogal toe wanneer de balans op wordt gemaakt en of dat eenmalig is, of onderdeel van doorlopende verantwoording. Om het effect van de aanpak inzichtelijk te maken, is af en toe één momentopname maken onvoldoende. Er zijn meerdere momentopnames nodig, en een verklaring van het onderliggende patroon. Daarmee ontstaat ook meer zicht op lange termijn veranderingen.

De netwerkvitaliteitsmeter

Binnen de provincie Zuid-Holland is een instrument ontwikkeld om de voortgang van een netwerksamenwerking te meten. Dit instrument is bedoeld als alternatief voor de 'standaard' monitoring, waarin vooraf bepaalde doelstellingen centraal staan als maat van de voortgang en het succes. Dit alternatief werd nodig gevonden, omdat het opbouwen van een netwerk zeker in het begin veel tijd kost voordat er geoogst wordt. Daarnaast bleek vaak dat vooraf niet goed is te zeggen wanneer de opbrengsten komen, en wat die precies zullen zijn. Daarachter komen is juist onderdeel van de samenwerking.

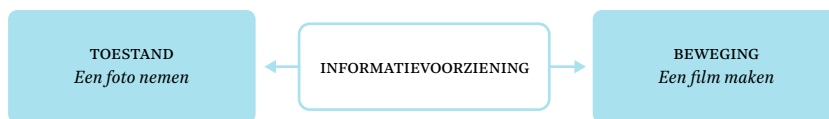
In de netwerkvitaliteitsmeter wordt niet 'achteraf' gekeken in hoeverre gelukt is wat 'vooraf' is bedacht en gepland. In plaats daarvan wordt gekeken naar de mate waarin het netwerk zich op een vitale manier ontwikkelt, in die zin dat de partijen zelf het gevoel hebben dat het de goede kant op gaat, dat er momentum is, dat er voldoende voortgang wordt geboekt en dat vervolgstappen nuttig zijn. Door een 360 graden feedback methode, kan aan de hand van een aantal wetenschappelijk onderbouwde indicatoren in beeld gebracht worden of het netwerk voldoende vitaal is. Dit dient deels als monitoring-instrument, maar biedt gelijk ook een goede basis voor het onderling uitwisselen van indrukken en het faciliteren van leren in het netwerk.

De factor tijd speelt zodoende een belangrijke rol. *Timing*, de mogelijkheid om te *versnellen of vertragen* met interventies, en het langdurig kunnen *volhouden* van een aanpak in plaats van vluchtige interventies bepalen in de praktijk vaak het verschil tussen succes en falen. Ondernijning is zo ongrijpbaar, dat het belangrijk is om bewust te zijn van de historie ervan, de manier waarop het verandert, de patronen die zich daarin voordoen en de duurzaamheid van die patronen. Als in de aanpak getracht wordt dit soort bewegingen te beïnvloeden, is het daarom ook nodig om een *dynamisch verantwoordingsbeeld* te ontwikkelen. Onder andere in de Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland wordt daar aan gewerkt. Bijvoorbeeld door op een kaart continu bij te houden wat de bekende gevallen zijn van drugsafvaldumpingen en van illegale wietkwekerijen in een bepaald gebied, zodat de bewegingen en onderlinge verhoudingen geanalyseerd kunnen worden. Hierbij gaat het dus niet om de *toestand*, maar om de *beweging*. Het gaat niet om wat ondernijning 'is' (als in welke vorm neemt het aan, welke omvang), maar hoe ondernijning 'verandert' (en dus wat daarin de patronen zijn, de nieuwe ontwikkelingen, wat afneemt, wat bestendigt, wat groeit).

Tussen toestand en beweging

Zo komen we ook op de tijd-as tot een continuüm voor de verantwoording: tussen toestand en beweging. Aan de ene kant zit verantwoording die een momentopname biedt, en dus stevigheid over wat er nu speelt, wat de huidige stand van kennis is, en of de problematiek op dit moment er anders (beter/slechter) voor staat dan op een eerder moment. Dat is verantwoording op basis van een 'toestand'. Daarnaast is er verantwoording op basis van 'beweging'. Dit is gericht op de *patronen* die het (gebrek aan) verschil tussen momentopnames kunnen verklaren. Zien we bestendiging, zien we een afname, zien we een snelle groei, zien we verplaatsingseffecten? Door beweging te volgen, is het ook mogelijk om een *langere tijdhorizon* te hantieren, en dus te verantwoorden over de duurzaamheid van effecten.

Figuur 3. Continuüm tussen toestand en beweging



Tijd-taal voor de verantwoording

De factor tijd doet er dus toe in de verantwoording. Het is vaak echter ook een factor die onder de oppervlakte blijft; iets waar intuïtief rekening mee wordt gehouden maar wat niet expliciet wordt gemaakt in

verantwoordingsteksten – waardoor een deel van waar het in de praktijk om gaat onzichtbaar blijft. Daarom is het van belang om onze taal voor verantwoording, de manier waarop we erover praten en hoe we het inrichten, te *tijddigen* (Scherpenisse, 2019). Hieronder volgen tijdsbegrippen die helpen om vat te krijgen op waar de dimensie tijd om draait in verantwoordingsvraagstukken. Daarbij is steeds een aantal vragen genoemd die in verantwoording aan de orde zou kunnen komen.

Tijdpatronen en tijdordening

Het aanpakken van ondermijning gaat verder dan het reageren op incidenten. Het gaat ook om het herkennen van, anticiperen op en het beïnvloeden van patronen. Wat zijn de hardnekkige patronen die zich rondom criminaliteit en in de samenleving voordoen? Hoe worden bijvoorbeeld banken of koeriersdiensten als kansrijke aangrijpingspunten benut en in welke mate worden op die punten barrières opgeworpen, aangezien dit noodzakelijke schakels in de criminele ketens vormen? Maar ook: hoe ontwikkelt de maatschappelijke coalitie zich in termen van (groei)patronen: hoe kan deze starten, groeien, verduurzaamd worden en tegelijkertijd effectief blijven?

Snelheid en ritme

Snelheid is voor criminelen, maar zeker ook voor de aanpak van criminaliteit, een belangrijk factor. Het is soms cruciaal om er op tijd bij te zijn, snel te kunnen reageren en adaptief te zijn. Tegelijkertijd kan soms ook het vermogen om niet gelijk te reageren, geduld op te brengen, heel waardevol zijn. In een maatschappelijke coalitie is het bovendien van belang om tempo's op elkaar af te stemmen. Relevante vragen zijn hierin hoeverre het lukt om het juiste tempo te kiezen, om negatieve processen te vertragen of belemmeren en bijvoorbeeld versterkende lokale initiatieven in een stroomversnelling te brengen.

Momenten en timing

Soms kan één moment bepalend zijn in een jarenlang durende aanpak. In hoeverre is de timing vanuit het netwerk goed geweest, wat was daarin bepalend? Tegelijkertijd kan soms alle aandacht uitgaan naar bepaalde momenten, maar gebeuren er ondertussen hele andere dingen die aan de aandacht ontsnappen. Ook relevant vanuit dit perspectief is de mate van *momentum* in het netwerk. In hoeverre voelen publieke en maatschappelijke actoren de urgentie voor een gezamenlijke inzet en verantwoordelijkheid?

Tijdhorizon en tijdbeleving

Terwijl bestrijding vaak meer op het verleden gericht is (problemen die zich hebben voorgedaan, aanpakken), speelt in de aanpak van ondermijning juist ook de oriëntatie op de toekomst een grote rol. Hebben maatschappelijke partijen bijvoorbeeld vertrouwen in de toekomst, zijn er risico's die hun

weerbaarheid verzwakken? Zijn er positieve bewegingen die verder kunnen worden gebracht, zijn er kansen die worden geschapen, kan bijvoorbeeld de aantrekkingskracht van een gebied worden vergroot om een positiever toekomstperspectief te scheppen? Hoe wordt in de aanpak omgegaan met historie en de toekomst en ingespeeld op de belangrijke rol van tijdbeleving? Welke rol spelen stippen op de horizon of een gemeenschappelijke beeld van geschiedenis, heden en toekomst in het (h)erkennen van gemeenschappelijke problemen in maatschappelijke coalities?

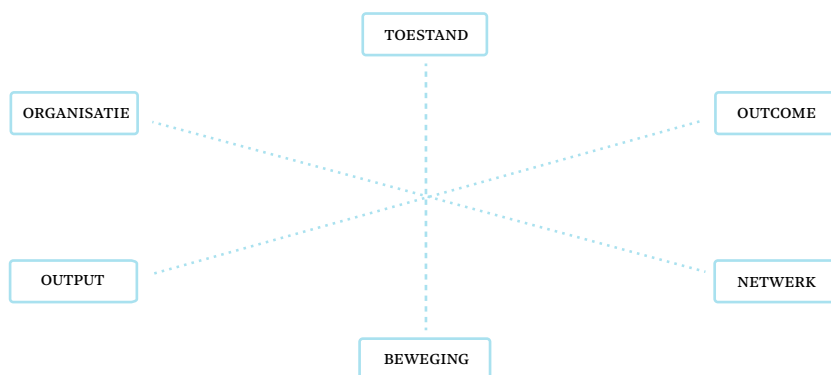
Synchroniciteit en paralleliteit

In de praktijk is ondermijning niet één proces, dat één aanpak vergt. Er spelen allerlei dingen door elkaar, die op elkaar ingrijpen. Het is vaak de kunst om deze verschillende processen te doorzien en waar mogelijk op elkaar af te stemmen. Welke verschillende processen beïnvloeden elkaar en welke kansen en uitdagingen levert dit op voor de aanpak?

6. Werken aan passende informatievoorziening: vier benaderingen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de *verantwoordingsopgave* verkend. Dat deden we vanuit drie invalshoeken: *netwerken*, *tellen* en *tijd*. Iedere invalshoek legt de nadruk op een ander aspect van informatievoorziening: de verhouding tot het netwerk, de onderwerpen en tellingen waar het om gaat en het tijdspad dat voorligt. Die aspecten zijn niet eenduidig van aard maar bevatten ieder een verantwoordingscontinuüm. Als we deze drie invalshoeken bij elkaar brengen, dan tellen ze op tot een spinnenweb met drie assen die de verantwoordingsopgave in beeld brengen (zie onderstaande figuur 4).

Figuur 4. De opgaven voor informatievoorziening vanuit drie invalshoeken gezien



De drie assen van het spinnenweb laten keuzes zien die bij de vormgeving van de verantwoording te maken zijn. Ze reiken een palet aan van mogelijke inrichtingsopties voor verantwoordingsarrangementen. Daar zijn geen goede of foute keuzes aan de orde, want elk van de assen omvat een dilemma. Er is het nodige te zeggen voor verantwoording vanuit het perspectief van het netwerk als collectief, of vanuit het perspectief van de individuele organisatie. Elk uiteinde van het dilemma heeft positieve en negatieve aspecten. De kunst van het inrichten van het verantwoordingsarrangement is om keuzes te maken die passen bij het sturingsarrangement; verantwoording die past bij de aanpak van het vraagstuk. Dat kan een verantwoording zijn op basis van per moment in de tijd telbare outputs op het niveau van individuele organisaties. Maar het kan ook juist verantwoording op outcome zijn, als

opbrengst van inspanningen van het netwerk als geheel, en dan vooral gericht op beweging in de tijd. Geen van beide varianten is inherent beter. De werkelijke vraag is wat past bij de aard van de opgave en de daarvoor gekozen aanpak.

Op dit moment wordt de inrichting van het verantwoordingsarrangement vaak niet op die manier ontworpen of ontwikkeld. Verantwoording bevindt zich overwegend aan de kant van een individuele organisatiebenadering, gericht op output, en het meten van een toestand. Niet zozeer uit keuze, maar eerder uit gewoonte: zo gaat het nu, zo zijn systemen ingericht en dat is ook wat producenten en gebruikers van de verantwoordingsinformatie verwachten en herkennen. Zoals gezegd, daar is principieel niets mee mis. Maar het past pragmatisch vaak niet bij de praktijk van de aanpak van complexe maatschappelijke opgaven en daarmee kunnen de principes en redenen voor verantwoording onvoldoende goed invulling krijgen. De informatie zegt onvoldoende over wat er werkelijk gebeurt, genereert daarmee geen sterke beelden over wat er aan de hand is en vormt ook geen basis voor leren en verbeteren van de aanpak. Verantwoording vindt dan weliswaar plaats, maar de achterliggende redenen en bedoelingen worden er niet mee bediend.

In dit laatste hoofdstuk gaan we daarom op zoek naar handelingsrepertoire om aan die verantwoordingsopgave te werken en verantwoording meer aan te laten sluiten bij netwerkende manieren om opgaven aan te pakken. Hoe is die andere, beter passende verantwoording te realiseren? Daar zijn verschillende antwoorden op mogelijk. We maken hiertoe gebruik van de vier perspectieven op beleidsprocessen, zoals Bekkers (2012) heeft uitgewerkt. Bekkers onderscheidt vier manieren van kijken naar beleidsprocessen. In elk van die perspectieven krijgt verantwoording een ander accent en ziet het er bijna letterlijk anders uit. Het gaat om de volgende vier perspectieven: een *rationalistisch* perspectief, een *politiek* perspectief, een *constructivistisch* perspectief en een *institutioneel* perspectief. Elk van de benaderingen ziet een andere insteek, functie en invulling van verantwoording.

Rationalistisch perspectief: een technische benadering

De eerste benadering is het rationalistisch perspectief. In dit perspectief moet verantwoording eerst en vooral kennis en feiten bieden over de praktijk. Deze benadering sluit aan bij de literatuur over 'evidence-based policy' (Sutcliffe en Court, 2005). Verantwoording is hier gericht op instrumenteel kennisgebruik: om keuzes te kunnen maken op basis van de feiten en op basis van bewezen werking (Hoppe, 2010). In dit perspectief wordt dus een

directe relatie verondersteld tussen kennis en onderzoek enerzijds, en besluitvorming en beleidsverandering anderzijds.

Vanuit deze logica is de kritiek op de huidige verantwoording met name dat er een *tekort* is aan data die de effectiviteit van de aanpak van ondermijning bewijzen. De oplossing voor dit probleem is vanuit dit perspectief om veel concreter te meten wat precies de inzet is van verschillende partijen, hoeveel capaciteit dat inneemt, en wat het in zo feitelijk mogelijk uit te drukken prestaties oplevert. De idee is daarbij dat die informatie ‘automatisch’ leidt tot sturing en eventuele aanpassing van beleid.

Verantwoording op het niveau van het netwerk, gericht op publieke waarde en beweging in de tijd is vanuit dit perspectief wel mogelijk, maar dan moet het wel feitelijk gebeuren. En daar begint vaak ook meteen de kritiek op de verschillende experimenten met verantwoording die plaatsvinden. Wie vanuit dit perspectief kijkt ziet daarin vooral vage duidingen, subjectieve en niet-representatieve verhalen en mooie netwerktheorieën. Terwijl er vanuit het rationele perspectief veeleer behoefte is aan het duidelijk maken wat aan de voorkant wordt beloofd, wat er tijdens de uitvoering gedaan is om dat te realiseren, en wat aan de achterkant is geleverd. Vanuit het rationalistische perspectief is het belangrijk dat verantwoording bestaat uit objectief en precies meten op een wetenschappelijk verantwoorde manier, zodat een neutrale feitenbasis wordt geboden aan politiek en bestuur. Zo wordt *evidence-based beleid* én *evidence-based verantwoording* mogelijk.

Handelingsrepertoire vanuit het rationele perspectief

Op het gebied van **netwerksturing**: precies maken wat ieders bijdrage is in het netwerk en wat de ratio daarachter is. Laten zien wat de optelsom is van de inspanningen, en waarom dat meer is dan de som der delen.

Op het gebied van **tellen**: precieze data en causaliteit beter in beeld brengen. Vanuit deze logica is het bijvoorbeeld logisch om de politie te laten werken aan meer data over de politiepraktijk en om de What Works aanpak te hanteren ten behoeve van *evidence-based policy*.

Op het gebied van **tijd**: cijfers koppelen aan patroonanalyse en lange termijn volgen van effecten van interventies.

De kracht van deze benadering is dat deze bevordert dat preciezer wordt gemaakt wat de input, throughput en output van de inzet is. Wat geteld kan worden, moet goed in kaart gebracht en bijgehouden worden. Dat leidt tot een stevige feitenbasis voor de verantwoording. Het maakt het mogelijk

preciezer te maken wat iedere partij doet. Zodat, als bijvoorbeeld de minister van Justitie en Veiligheid gevraagd wordt waar de gelden voor de politie precies naartoe gaan, deze een nauwkeurig antwoord kan geven (in plaats het gevoel dat het geld ‘in de organisatie zoek raakt’).

Risico van deze benadering is dat de nadruk te veel op de feitelijk waar te nemen prestaties komt te liggen en dat daarmee de verantwoording automatisch toetrekt naar datgene wat te tellen is, in plaats van dat geteld wordt wat relevant is. Verantwoording verschuift dan richting ‘de feiten die er zijn’, in plaats van naar datgene dat vanuit het vraagstuk en de aanpak werkelijk relevant is. Dat verzandt vaak in het tellen van ‘inzet’ en ‘eenheden product’, in plaats van maatschappelijke opbrengsten en uitkomsten. De belangrijke vraag waar beleid toe heeft geleid (de ‘outcome’) raakt bij afwezigheid van feitelijke informatie ondergesneeuwd. Met als gevolg perverse prikkels die netwerksturing juist in de weg staan: wat te tellen is telt mee en dat legt een krachtige prikkel bij het ‘produceren’ van telbare eenheden, in plaats van het koersen op moeilijk te tellen en in feitelijke opsommingen te duiden maatschappelijke uitkomsten. Daarnaast bestaat het risico dat er gefixeerde categorieën ontstaan, die de ruimte voor gaandeweg leren reduceren. Als er eenmaal bepaalde soorten prestaties geteld worden, dan is het nadelig om buiten die categorieën te gaan werken, die prestaties tellen immers niet mee. Tot slot wordt in het rationalistisch perspectief politiek soms als ‘irrationeel’ gezien. Vanuit dit perspectief spreken de cijfers en feiten voor zich, waarbij de politieke betekenisgeving buiten beeld verdwijnt of als spelbederf wordt gezien. Vanuit dit perspectief bezien spreken de feiten voor zich. Kennis leidt automatisch tot bijstelling van beleid: alles wat daar nog tussen zit vertroebelt het proces, althans vanuit het rationalistische perspectief.

Politiek perspectief: een machtsbenadering

De tweede benadering van verantwoording is het politiek perspectief. Dit perspectief richt zich op de democratische legitimering van het handelen. Succes en falen is direct gekoppeld aan democratisch draagvlak; het is ‘goed’ als er in het democratisch proces voldoende politiek draagvlak en steun voor ontstaat. Verantwoording moet dit proces voeden. De verantwoording is niet zelf het antwoord op de vraag of de opbrengsten van de inzet voldoende zijn, maar vormt daarvoor ‘slechts’ input. En het is ook nog eens ‘slechts’ input naast allerlei andere bronnen en factoren van invloed. Dat betekent dat verantwoording onderhevig is aan politieke interpretatie en onderdeel is van politiek debat. Dit maakt dat verantwoordingsinformatie vanuit dit perspectief altijd onderdeel is van politieke strijd (Sabatier, 1987). Verantwoordingsinformatie biedt niet het antwoord, maar is één van de bronnen of instrumenten in het

politieke spel. Er is een strijd om waarheden, waarbij geldt dat wat politiek standhoudt, waar is. Verantwoording gaat niet over neutrale feiten, maar over *negotiated knowledge*. Feiten en verhalen beslissen niet de politieke strijd, er is een strijd om feiten en met verhalen (In 't Veld, 2010).

In het politieke perspectief gaat het verbeteren van verantwoording erom ervoor te zorgen dat verantwoording goed landt in de wereld van politiek en bestuur. Bijvoorbeeld door te kunnen variëren in timing: als een thema politiek hoog op de agenda komt, is op dat moment stevige verantwoording nodig. Maar andersom ligt er ook een opgave voor bestuurders: zorgen dat de praktijk van samenwerkingsverbanden enigszins beschermt wordt tegen continue inmenging door het politieke spel.

Handelingsrepertoire vanuit het politieke perspectief

Op het gebied van **netwerksturing**: bestuurders verbinden aan samenwerkingsverbanden, die als ambassadeurs het netwerk aanspreken en namens het netwerk naar buiten toe spreken.

Op het gebied van **tellen**: de breedte van de aanpak, inclusief preventie, onderdeel maken van (de vraag naar) verantwoording aan de politiek.

Op het gebied van **tijd**: eigen, regelmatige verantwoordingsmomenten creëren, maar ook kunnen inspelen op politieke actualiteit.

De kracht van deze benadering is dat het de aandacht vestigt op het belang van politieke discussie, waar verschillende partijen hun eigen beelden moeten kunnen delen en oordelen moeten kunnen vellen. Daarbij is het van belang goed aan te sluiten om die wereld van 'talks and decisions' goed te voeren, maar tegelijkertijd ook om de uitvoering hier enigszins tegen te beschermen, zodat er ruimte blijft voor opportunisme en gaandeweg leren. Het laat ook zien dat vanuit de uitvoering net zo goed politiek wordt bedreven. Politiek is wat dat betreft overal. Ook uitvoerders in de praktijk zijn niet neutraal maar zijn deelnemers aan het spel. Ze kunnen daar ook invloed op uitoefenen.

Als deze benadering dominant wordt, zijn er ook risico's. Zo kan het leiden tot strategisch gedrag zoals 'checking the boxes' ('als we maar de juiste criteria behalen, dan zijn we ervan af') of het oppoetsen van verantwoording waarbij de praktijk mooier wordt voorgesteld dan deze in werkelijkheid is. Het kan er bijvoorbeeld toe leiden dat verantwoording er vooral toe dient om de minister uit de wind te houden. Ook is er het risico dat veranderende politieke coalities een te grote directe invloed hebben op de uitvoering, waarin dan een zigzag patroon in beleid ontstaat. Tot slot is er dan ook een

risico dat met name individuele organisaties via verantwoording macht en invloed uitoefenen, wat dan ten koste gaat van netwerkkwaliteit.

Constructivistisch perspectief: een betekenisgevingsbenadering

De derde benadering van verantwoording is het constructivistisch perspectief. Centraal in dit perspectief staat de interactie tussen partijen, waarin aan betekenisgeving wordt gedaan. Verantwoording is een framing-praktijk die wordt gedreven door ideeën, beelden en verhalen (Stone, 2002). Iedere partij werpt een eigen licht op de praktijk. Waar de ene partij een casus als een succes ervaart, kan een andere partij diezelfde casus als mislukking zien.

Het verbeteren van verantwoording gaat dan dus om het vinden van nieuwe *constructies* - nieuwe taal die beter aansluit bij de praktijk en de maatschappelijke opgaven – en betere *interactie* tussen de betrokken partijen. Vernieuwing van de verantwoording ontstaat als er betere taal voor staat, of bijvoorbeeld als professionals hun eigen verandertheorieën beter onder woorden weten te brengen. Daarvoor moet dan wel de ruimte zijn, en daarom is het voeren van de juiste dialoog van belang.

Handelingsrepertoire vanuit het constructivistische perspectief

Op het gebied van **netwerksturing**: maak verantwoording meervoudig. Kies niet de zekerheid van één verhaal of één model, maar laat juist de verschillen zien in de benadering, zienswijze, waarden. Selectie en interpretatie van verantwoordings- en sturingsinformatie is omstreden: laat daar niet één winnaar uit komen maar laat de meervoudigheid zien.

Op het gebied van **tellen**: werk aan verhalen, beelden, metaforen die daar tegenover zijn te stellen en overeind blijven. Zoals de ijsberg-metafoor, die rekt het gesprek op, biedt een ander perspectief. Zie ook de praktijk-beweging naar rijker verantwoordden. Laat professionele intuïtie zien, geef er woorden aan. Zoek naar verwondering, verbazing, laat je niet vangen door de papieren pracht van één getal of een heldere categorie.

Op het gebied van **tijd**: werk niet met vaststaande definitieve categorieën, maar met tijdelijke *sensitizing concepts* die steeds bijgesteld kunnen worden. Zoeklichten, die het meest passen bij professionele intuïtie en voortschrijdend inzicht. Laat wat gaandeweg geleerd wordt steeds terugkomen in de verantwoording (in plaats van een vooraf-achteraf logica).

De kracht van deze benadering is dat het laat zien hoe via taal en communicatie aan betere verantwoording kan worden gewerkt. Daarmee verandert het perspectief op verantwoording zelf ook: van een probleem en een verplichting, naar een kans voor vernieuwing en innovatie. Het is niet iets wat buiten je staat, maar wat je zelf vorm kunt geven én waarbij je dus actief de leiding kan nemen. Dat vergt de kunst van taalvernieuwing, van aantrekkelijke communicatie, om de ander te verleiden om mee te denken (Van Twist, 2018).

Het risico van deze benadering is dat verantwoording teveel een ‘framing-game’ wordt, alsof het niet meer om de feiten gaat, maar vooral om het beeld en de betekenis die dat oproept. Wie slim genoeg weet te framen en te verleiden, weet de ander in te kapselen. Betekenisgeving is belangrijk, maar het kan ook snel leiden tot relativisme en de ontkenning van kennis en feiten. Verantwoording kan dan zelf verworden tot een ‘perceptiemeting’, maar ook niet veel meer worden dan een bron voor betekenisgeving – naast talrijke andere bronnen. Daarmee wordt geen recht gedaan aan de kern van verantwoording, namelijk dat er met enige precisie uitspraken kunnen worden gedaan over de stand van de opgave en aanpak.

Institutioneel perspectief: een symbolische benadering

De vierde en tevens laatste benadering van beleidsprocessen is het institutioneel perspectief. In dit perspectief is verantwoording een symbolische activiteit, die in de organisatie gestolde waarden uitdraagt en bekrachtigt (March en Olsen, 1989). Verantwoording maakt deel uit van een bredere set van instituties die samen geschreven en ongeschreven regels, procedures, rituelen en routines representeren. Daarin zitten een aantal waarden stevig verankerd, bijvoorbeeld rechtsgelijkheid en effectiviteit. Ze bepalen voor een belangrijk deel onze kijk op de werkelijkheid. Ze worden uitgedragen door gevestigde instituties zoals de Algemene Rekenkamer en de systematiek van auditors.

In het institutioneel perspectief ligt de focus op optimalisatie, consensusvorming en incrementele verbeteringen van de bestaande verantwoordings-'systeem'. Op een gegeven moment loopt het bestaande systeem echter tegen de grenzen van de optimalisatie aan: de spagaat tussen hoe de praktijk eruit ziet en hoe dat in verantwoording wordt weergegeven wordt te groot (Scherpenisse, Van Twist en Van Delden, 2019). Er ontstaat onhoudbaarheid: wat de institutie op papier vertegenwoordigt en behartigt is in de praktijk steeds minder goed terug te zien. Dat betekent nog niet dat verandering van het systeem optreedt. Kenmerkend voor zo'n institutionele

benadering is dat verandering heel lastig tot stand komt. Partijen in het systeem zijn eerder geneigd om hetzelfde te blijven dan om te veranderen. De bestuurskundige literatuur benoemt dat als *padafhankelijkheid*: het nieuwe staat altijd in het licht van het bestaande, als aanpassing maar ook continuering van het bestaande pad (Korsten, 2015). Zelfs als er mooie alternatieven ontstaan, en zelfs als veel partijen de noodzaak om verandering ondersteunen, dan *nóg* is het lastig om de *standaard* zelf te veranderen. De vernieuwing is altijd de uitzondering op de regel. In dit perspectief vinden pogingen tot vernieuwingen plaats in *niches*, die uiteindelijk wel het totale systeem kunnen veranderen. Dat kan door een toevoeging aan het bestaande systeem, of door verandering ervan. Daarvoor is het wel van belang dat het nieuwe systeem uitgroeit tot een volwaardig alternatief, en dat er ‘schokken’ zijn die de noodzaak tot verandering hoog maken. Verandering van het systeem zelf vergt een combinatie van het *afbouwen* van het bestaande, en het *opbouwen* van iets nieuws.

Handelingsrepertoire vanuit het institutionele perspectief

Op het gebied van **netwerksturing**: nieuwe instituties ontwikkelen, die verantwoording vanuit het netwerk de *standaard* maken. Verantwoording verankeren in de praktijk van samenwerkingsverbanden. Nieuwe gebruiken en rituelen ontwikkelen. Goed voorbeeld: jaarverslag Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland. Denk ook aan peer-review systeem (onderlinge visitaties) zoals bij de woningcorporaties.

Op het gebied van **tellen**: ‘*padafhankelijkheid*’ van KPI’s zijn moeilijk te doorbreken. Op zoek naar nieuwe standaarden (niet in plaats van, maar naast de bestaande), van A naar B, volgens B. Praktijkvoorbeeld: project Inzicht in Kwaliteit. In het kader van *afbouwen* zijn er dan ook gerichte keuzes nodig, bijvoorbeeld door bepaalde cijfers niet meer te meten (of te verplaatsen naar de bijlage).

Op het gebied van **tijd**: onderdeel van het systeem zijn ook vaste momenten en ritmes. Wat we belangrijk vinden, krijgt een vaste plek in de tijd. Daarom is het belangrijk om nieuwe vormen van verantwoording niet alleen ad hoc te laten plaatsvinden, maar ook hiervoor een vast ritme te vinden. Bijvoorbeeld in een jaarlijkse visitatie of een maandelijks update.

De kracht van deze benadering is dat deze zicht geeft op de veranderkundige aspecten van het verbeteren van verantwoording. Het laat zien hoe belangrijk het is om te experimenteren in *niches*, maar ook dat verandering van de verantwoording altijd gaat om het veranderen van de normaaltoestand, die echter tamelijk hardnekkig is. Verandering is in dit perspectief in beginsel

altijd padafhankelijk. Om discontinuïteit in het pad aan te brengen zijn gerichte en expliciete interventies nodig, juist ook door stevige ingrepen van bovenaf. Tegelijkertijd benadrukt dit perspectief ook dat een nieuwe standaard ook al heel snel weer tot een nieuw normaal in het handelen leidt. Dan werken dezelfde institutionele mechanismen op dezelfde manier voor het nieuwe als ze eerst voor het oude deden. De kunst van verandering in institutionele patronen ligt in het veranderen van ‘de default’, de normaaloptie.

Als deze benadering te dominant wordt brengt dat ook risico’s met zich mee. Een institutioneel perspectief lokt als snel uit tot een scheiding tussen ‘oud’ en ‘nieuw’, waarbij het oude vervangen moet worden door het nieuwe. Dat is vaak geen productief gesprek over vernieuwing en verandering. Tegelijkertijd gaat de aandacht bij een institutionele benadering vaak eenzijdig uit naar ‘vernieuwen’, terwijl er minder aandacht is voor ‘stoppen en afbouwen’. Daardoor treedt al gauw stapeling op, waarbij het nieuwe niet het oude vervangt maar erbij komt, met in dit geval verantwoordingsdruk tot gevolg. Het is tot slot ook een ‘begripvol’ perspectief. Institutionele theorie biedt veel verklaringen voor waarom zaken *niet* veranderen en ondanks evidente minpunten toch gecontinueerd blijft. Maar handvatten voor waarom er soms ‘ineens’ beweging komt biedt dit perspectief minder.

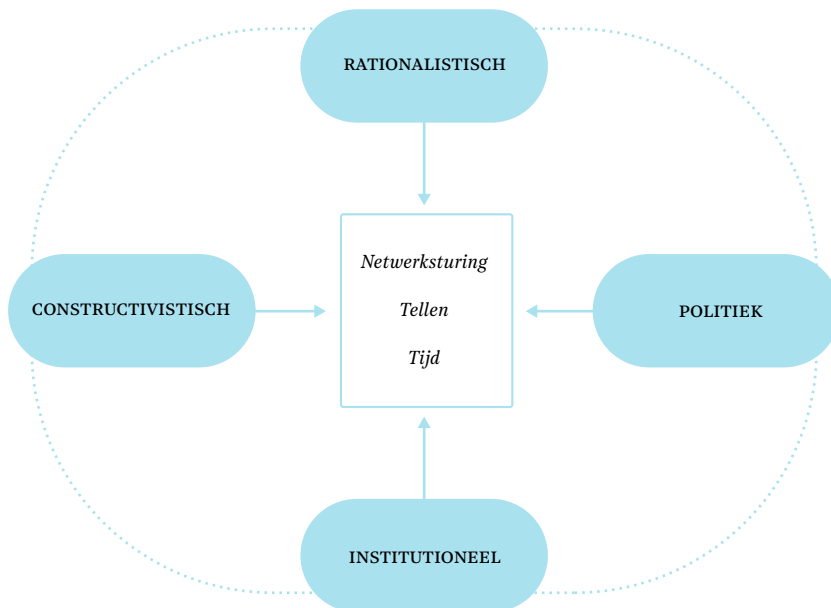
Vier perspectieven op verantwoording

De vier perspectieven op verantwoording zijn niet ‘juist’ of ‘onjuist’. Het zijn manieren van kijken naar verantwoording. Ze zijn allemaal op hun eigen manier waar. Tegelijkertijd kunnen ze ook nooit allemaal evenveel en evenzeer aan de orde zijn. Nadruk op een rationele benadering betekent dat het politieke perspectief meer als ‘spelbederf’ wordt gezien. En wie het constructieve perspectief kiest, zal moeite hebben met het institutionele perspectief; dat zijn immers ook niet meer dan afspraken die mensen onderling maken.

We gebruiken de perspectieven hier daarom niet als enkelvoudige insteek voor een perfect ontwerp, maar als verschillende manieren om te werken aan een betere en meer passende inrichting van verantwoordingsarrangementen. Hoe kunnen keuzes ten aanzien van het ‘spinnenweb’ (figuur 4) zo worden ingevuld dat ze in elk van de vier perspectieven goed uitpakken? En, indien nodig, welke hiërarchie in perspectieven leggen de ontwerpers van het arrangement? Hoe kan een keuze voor een verantwoordingsarrangement waarin netwerken, outcomes en beweging centraal zo worden ingericht dat deze in elk van de vier perspectieven stand houdt? Welk soort

informatie en feiten zijn nodig en mogelijk om *rationalisten* te bedienen? Welke feitenbasis is mogelijk en hoe kan de maat of norm voor objectiviteit en feitelijkheid zo worden ingevuld dat deze goed past bij de aard van netwerken? En hoe kan dat op zo'n manier gebeuren dat het politieke proces goed bediend wordt, maar dat de politiek ook niet simpelweg 'aan de haal kan gaan' met uitkomsten van een dergelijke verantwoording? Aangesloten op de politiek dus, maar ook disciplinerend en sturend in het debat. En wat betekent dat voor de inrichting van het verantwoordingsproces zelf? Zo kunnen ontwerpers van verantwoordingsarrangementen zich steeds afvragen hoe de keuzes op de kern dilemma's van verantwoording aangesloten zijn op de verschillende perspectieven. Passende verantwoording heeft dan niet alleen betrekking op de ondermijningsaanpak zelf, maar ook op wat de gebruikers van de verantwoording er uiteindelijk mee kunnen en willen (zie onderstaande figuur 5).

Figuur 5. Vier perspectieven op verantwoording



7. Tijd voor een doorbraak: bottom-up én top-down veranderen

We hebben in deze tekst laten zien dat er geen makkelijke oplossingen mogelijk zijn voor de informatievoorziening die past bij een gedeelde en opgavegerichte aanpak van ondermijning. Dat wil zeggen, die makkelijke oplossingen zijn niet te vinden in het nog beter doorgaan op de bestaande manier van verantwoording en het nog beter uitwerken van de daarbij te hanteren principes. De verbetering van de verantwoording voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt niet gevonden in de verdere optimalisering van de traditionele vormen. Niet omdat die vormen niet goed zijn, of omdat de aanpak zelf niet goed is, maar omdat deze niet goed bij elkaar passen.

De mismatch tussen de traditionele vormen van verantwoording en de aanpak van ondermijning ligt niet in de details, maar in de basis. Dat betekent dat ook de oplossing niet in aanpassing van details, maar in de fundamenteen moet worden gezocht. Kunnen we komen tot een aanpak van de verantwoording die vanuit de basis is ontworpen om te passen bij de aanpak van ondermijning?

Om dat te doen is het nodig dat we in de aanpak van de verantwoording recht doen aan drie thema's: de essentie van het *werken in netwerken* (individuele versus collectieve verantwoording), de *praktijk van tellen* (en het expliciteren van de keuzes daarin) en oog voor *tijd en timing* (wat zijn de passende cycli en ritmes). Dit zijn drie belangrijke invalshoeken voor het ontwikkelen van passende informatievoorziening ten behoeve van sturen, leren en verantwoorden.

Opgavegericht verantwoorden gaat niet over een nieuwe 'gouden standaard' van verantwoording, maar om het steeds opnieuw bewust, gericht en expliciet ontwerpen, ontwikkelen en benutten van een verantwoordingsarrangement dat past bij het onderwerp waarop het betrekking heeft. Dat heeft ook gevolgen voor verantwoording als vakgebied: het beweegt van een bewust relatief uniform en gestandaardiseerde praktijk naar een praktijk van variëteit, maatwerk en veranderlijkheid. En dat alles zonder de kern van verantwoording daarmee te verliezen: het vermogen om uiteindelijk gezaghebbend te kunnen vaststellen en beoordelen of publieke inzet tot voldoende publieke waarde heeft geleid, en wat daar nog in te leren en te verbeteren valt. Dat is de opgave voor opgavegericht verantwoorden.

Om daar concreet mee aan de slag te gaan, hebben we in dit laatste hoofdstuk vier perspectieven verkend. Ieder perspectief laat een heel ander licht schijnen op de rol van informatie, kennis en de manier waarop dat is te verbeteren. Het rationalistisch perspectief laat zien dat het voor verantwoording van belang is om meer feiten inzichtelijk te krijgen, bijvoorbeeld door zo goed en rijk mogelijk resultaten te meten en in beeld te brengen. Het draagt echter het risico in zich dat alle rijkheid van het werken in netwerken wordt platgeslagen. Het constructivistisch perspectief benadrukt juist weer dat er ook aandacht moet zijn voor beeldvorming en praktijkverhalen, bijvoorbeeld door met mensen in gesprek te gaan en nieuwe taal en beelden te ontwikkelen die de aanpak inzichtelijk maken. Met als zwakte dat het daardoor niet altijd robuust genoeg is om stand te houden in politieke en bestuurlijke verantwoording. Het politiek perspectief toont het belang van (inzicht in) machtsconstructen- en verhoudingen in verantwoording, bijvoorbeeld door draagvlak onder bestuurders te realiseren voor projecten. Met als risico dat informatievoorziening te strategisch wordt, en daarmee niet meer vertrouwd wordt. Het institutioneel perspectief richt zich tot slot meer op het systeemniveau waar interventies plaats moeten vinden, bijvoorbeeld door nieuwe indicatoren voor verantwoording te ontwerpen die meer aansluiten bij de manier van opgavegericht werken in netwerkverbanden. Met als risico dat er steeds méér verantwoordingsstructuren komen omdat er meer bijkomt maar organisaties nergens mee stoppen. Van deze vier perspectieven is er niet één de *beste*. Ze belichten alle vier een ander deel van de werkelijkheid, en bieden daarmee een basis voor concrete acties die deze ontwikkeling naar 'opgavegericht verantwoorden' verder kunnen helpen.

Die acties voor verandering van verantwoording liggen niet bij één partij of organisatieniveau, maar hebben enkel kans van slagen als hier van bestuurlijk niveau tot in de uitvoering aandacht aan wordt besteed. Alleen dan kan een omslag ontstaan waarin fundamenteel andere keuzes gemaakt worden, zodat opgavegericht sturen, leren en verantwoorden de default is in de informatievoorziening. Dat vergt in deze fase niet alleen kleine aanpassingen of experimenten, maar ook patroon doorbrekende interventies. In het slot van dit essay wijzen we daarom op het versterken van twee bewegingen: bottom-up en top-down.

Eenzijds is het werken vanuit deze vier perspectieven iets wat *bottom-up* plaatsvindt. Veel van de voorbeelden die we in dit essay hebben aangehaald, zowel binnen het domein van de ondermijningsaanpak als daarbuiten, laten vernieuwende verantwoordingspraktijken zien die vanuit de uitvoering tot stand worden gebracht. Projecten als Rijker Verantwoorden en Hack_Right zijn hier voorbeelden van. Hoewel deze lokale en regionale projecten mooie

resultaten laten zien, is dat alleen niet voldoende om de verdere overgang te maken naar opgavegericht als nieuwe standaard in verantwoorden, sturen en leren.

Daarvoor is ook - zoals tevens geagendeerd in de brief van de regioburgemeester in de opening van dit essay - een sterke *top-down* beweging nodig. Een beweging waarbij de nadruk wordt gelegd op thema's als opgavegericht werken, repressie én preventie. Vanuit deze beweging is het vervolgens mogelijk om duurzame patroonverandering de boventoon te laten voeren in de taal, het tellen en de timing van de verantwoording. De acties en interventies die we in dit laatste hoofdstuk hebben genoemd zijn daarom juist ook als spiegel bedoeld voor de sturing, bekostigingsstructuren en de verantwoordingsvragen die vanuit het bestuurlijk- en managementniveau, van bovenaf komen.

De aanpak van de ondermijning gaat met de verkiezingen in aankomst naar een nieuwe fase. Bij dat verder volwassen worden van de aanpak, hoort ook het mee laten groeien van de informatievoorziening voor sturen, leren en verantwoorden. Als het inderdaad de ambitie is om daarbij in te zetten op een aanpak vanuit samenwerkingsverbanden in plaats van individuele organisaties, een lerende overheid, en opgavegericht verantwoorden dan horen daar ook vanuit de top *patroondoorbreekende* keuzes bij. Dat begint wat ons betreft dus bij het institutionele perspectief: het gaat niet alleen om kleine aanpassingen of verbeteringen, maar om systeemverandering.

We adviseren daarom om te zoeken naar institutionele vernieuwing die past bij deze principes in de ondermijningsaanpak. Daarvoor noemen we hier twee opties in het bijzonder, als alternatieve instituties: peer-review en externe visitatie.

De eerste vorm (peer-review) richt zich met name op de bottom-up kant van de verandering en is bedoeld om de samenwerkingsverbanden, die nu vooral ieder in hun eigen lokale context naar passend maatwerk streven, onderling van elkaar te laten leren. We zien veel innovatie gaande in die samenwerkingsverbanden, of het nu gaat om de samenwerkingsvormen, de sturingsinstrumenten of de verantwoordingspraktijken. We denken dat dat in de volgende fase verder versterkt kan worden door het onderlinge leren te bevorderen, zodat opgedane inzichten lokaal en regionaal ook meer uitgewisseld worden. Waar nu iedereen zijn eigen weg zoekt, zelf vernieuwt, passend bij de lokale context, kan het onderlinge leren worden versterkt. In onder meer de academische wereld, maar ook bij het notariaat en zelfs bij de Algemene Rekenkamer wordt peer-review gebruikt en als zeer waardevolle vorm van intercollegiale toetsing beschouwd.

De tweede vorm (externe visitatie) richt zich met name op de top-down kant van de verandering en heeft meer betrekking op de verticale verhoudingen. Hier is de verantwoordingsstructuur van de individuele organisaties vaak nog het sterkst geïnstitutionaliseerd en dat is niet met kleine aanpassingen te veranderen. Het model van een externe visitatiecommissie daarentegen neemt het netwerk als vertrekpunt in de toetsing en verantwoording. Data en output zijn hierin nog steeds belangrijk, maar dienen vooral als vertrekpunt voor een breder gesprek waar een waardeoordeel wordt uitgesproken maar ook aandacht is voor leren en verbeteren. Ze zijn bovendien ter verdieping aan te vullen met meer kwalitatieve informatie, zoals de verhalen en beelden van de verschillende betrokkenen, maar ook van ondernemers en bewoners. Dit zorgt er voor dat de externe visitatie meer recht kan doen aan de veelkleurige praktijk dan veelgebruikte verantwoordingsmodellen nu, waar vooral de kwantitatieve vraag centraal staat of resultaten zijn behaald, welke middelen daarvoor zijn ingezet en hoeveel ruimte daar tussen zit. Uiteindelijk is de externe visitatie daarmee gericht op het omgaan met en realiseren van publieke waarden. In de zorg, het onderwijs en ook de woningcorporatiesector geldt de externe visitatie al langer als een gezaghebbende manier van toetsen (Van der Steen, Schram en Scherpenisse, 2018). Met name het externe, onafhankelijke en deskundige gehalte van deze vorm van toetsen maakt dat er gezag aan wordt toegekend.

Bij het werken met een visitatiemodel hoort óók dat de individuele organisaties ruimte bieden in hun eigen KPI's, en accepteren dat ze daar wellicht suboptimaal op scoren in het belang van de resultaten die het samenwerkingsverband kan bereiken. Dat betekent niet dat ze simpelweg het samenwerkingsverband de vrije hand geven, maar dat ze een andere, en meer passende, vorm van onafhankelijke, kritische controle ervoor terugkrijgen. Waar dat schuurt met bestaande financiële prikkels en structuren, is een stevig debat nodig over het verleggen daarvan.

De peer-review en externe visitatie zijn natuurlijk niet de enige twee mogelijke opties. Maar we geven ze hier wel mee, als input voor het bestuurlijke gesprek over top-down interventies die nodig zijn om de beweging die bottom-up al bestaat kracht bij te zetten en waar nodig bestaande structuren en patronen te doorbreken. Wel is het naar ons idee daarbij van belang oog te blijven houden voor het groter geheel van verantwoording. Vernieuwing van verantwoording moet niet gelijkgesteld worden aan verzwaring van de verantwoordingslast. Onze suggesties van peer-review en externe visitatie zijn dan ook niet bedoeld als verdere verbreding of uitbreiding van verantwoording, maar moeten gezien worden als alternatief voor bestaande verantwoordingsvormen. In de praktijk zie je bij nieuwe initiatieven dat verantwoordingsystemen nu vaak gaan stapelen, en dan wint 'sectoraal en meten

is weten' het al gauw van 'integraal en rijker'. Ons voorstel is dan ook om bij nieuwe vormen van verantwoording te kijken of het bestaande vormen aanvult of verbetert. Vindt er aanvulling plaats, dan is wellicht samenvoegen van verantwoordingselementen mogelijk. Vindt er een verbetering plaats, dan moet er worden overwogen om de oude vorm van verantwoording te vervangen door het nieuwe, beter passende alternatief. Op die manier kan informatievoorziening voor sturen, leren en verantwoorden verder mee-ontwikkelen met het opgavegericht werken in de praktijk. Nieuwe vormen werken alleen als ze deel uit maken van een in de basis veranderd perspectief op wat goede verantwoording is. Dat is dus meer dan alleen aanvullen op wat al gebeurt en voortbouwen op hoe het al gaat; om verantwoording opgavegericht in te vullen is het nodig om eerst en vooral te werken aan vernieuwing van het fundament.

Referenties

Alford, J., & O'lynn, J. (2012). *Rethinking public service delivery: Managing with external providers*. London: Palgrave Macmillan

Bekkers, V.J.J.M. (2012). *Beleid in beweging: achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Bil, H., & Teisman, G. (2017). *Zit je vast? maak het complexer! Hoe complexificeren als management strategie stationsplein oost nieuw leven gaf*. Delft: Eburon.

Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American sociological review*, 19(1), 3-10.

Bruijn, J.A. de (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Bovens, M.A.P. (1998). *The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organisations*. Cambridge: Cambridge University Press

Head, B.W., & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & society*, 47(6), 711-739.

Hoppe, R. (2010). From 'knowledge use' towards 'boundary work': sketch of an emerging new agenda for inquiry into policy-science interaction. In: Veld, R.J. in 't, ed. (2010), *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics and Media*. Berlin / Heidelberg: Springer

In 't Veld, R. (2010). *Kennisdemocratie. Opkomend stormtij*. Den Haag: Academic service.

Jong, I. de, Van Twist, M.J.W., Bressers, D. & Schram, J.M. (2018). *Gevoel voor getallen. Een zoektocht naar de politieke en psychologische dimensies van tellen in beleid*. Den Haag: NSOB.

Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M.S. (2014). Accountable networks. p. 242-258. In: Bovens, M.A.P., Goodin, R.E. & Schillemans, T. (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.

Korsten, F.A. (2015). *Padafhankelijkheid. Hoe te begrijpen dat veel beleid nagevoel hetzelfde blijft?* Geraadpleegd via: <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Padafhankelijkheid.pdf>.

- Lam, J., Van der Wal, R. & Kop, N. (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Politieacademie.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Orlando, L. (2003). *Fighting the Mafia & Renewing Sicilian Culture And Renewing Sicilian Culture*. New York/London: Encounter Books.
- Radin, B. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity and democratic values*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Sabatier, P.A. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Knowledge*, 8(4), 649-692.
- Scherpenisse, J. & van der Steen, M.A. (2018). *Gepast geregeld. Tijdig financieren in netwerken*. Den Haag: NSOB.
- Scherpenisse, J. (2019). *Tucht van de tijd. Over het tijdigen van bestuur en beleid*. Den Haag: NSOB.
- Scherpenisse, J., Van Twist, M.J.W. & Van Delden, T.A.M. (2019). *Verrijken van verantwoording. Inzichtelijk en interactief maken van afwegingen rond de aanpak van ondermijning*. Working paper. Den Haag: NSOB.
- Schillemans, T. (2019). *Denkend bestuur. Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk*. Den Haag: NSOB.
- Schram, J.M., Van der Steen, M.A., Van Twist, M.J.W. & Van Yperen, T. (2015). *Vormgeving aan verantwoording. Publieke verantwoording in de Jeugdhulp: een handboek voor praktische houvast*. Vlaardingen: Studio Vuur en Vlam.
- Schram, J. & Van Twist, J.M.W. (2016). *Liefdevolheid als aangrijpingspunt voor toezicht in de zorg: een nadere reflectie*. Tijdschrift voor Toezicht 7(4): 76-89.
- Schram, J.M., Scherpenisse, J. & Van Twist, M.J.W. (2018). *Zweven en zwoegen op Zuid. Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid*. Den Haag: NSOB.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. Revised Edition. New York/London: W.W. Norton & Company.

Sutcliffe, S. & Court, J. (2005). *Evidence-based policymaking: What is it? How does it work? What relevance for developing countries?* London: Overseas Development Institute.

Thompson, D. F. (1980). Moral responsibility of public officials: The problem of many hands. *American Political Science Review*, 74(4), 905-916.

Van der Scheer, W. & Stoopendaal, A. (2018). *Kleurrijke zorg. Sectorbeeld Gehandicaptenzorg 2017*. Rotterdam: Erasmus Centrum voor Zorgbestuur.

Van der Steen, M., Van Twist, M.J.W., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB

Van der Steen, M.A., Scherpenisse, J. & Van Twist, M.J.W. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

Van der Steen, M.A., Faber, A., Frankowski, A. & Norbruis, F. (2018). *Opgavegericht evalueren. Beleidsevaluatie voor systeemverandering*. Den Haag: NSOB.

Van der Steen, M.A., Schram, J.M. & Scherpenisse, J. (2018). *Het waarderen van wonen. Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitatie van woningcorporaties*. Den Haag: NSOB.

Van der Steen, M.A. & Scherpenisse, J. (2020). *Grenzeloos Samenwerken. Van A naar B, via B*. Den Haag: NSOB.

Van Twist, M.J.W. (2018). *Woorden wisselen. Werken aan een hertaling van besturen, organiseren en adviseren*. Deventer: Management Impact.

Vos, J., Nap, J & Los, C. (2020). *Rijker verantwoord over de aanpak van ondermijning op Rotterdam Zuid*. Politieacademie/RONT Management Consultants/ Politie-eenheid Rotterdam.

Wilkins, P. (2002). Accountability and joined-up government. *Australian Journal of Public Administration*, 61, 114-119.

Eerder in deze reeks verschenen

2020

Oog voor het overige

Evaluatie van de totstandkoming van het incidentenoverzicht in de Rapportage Vreemdelingenketen 2018

Mark van Twist, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong

Leren Institutionaliseren

Reflecties bij het leren door de Rijksoverheid in de deal-aanpak

Martin Schulz, Eva Kunseler, Petra Ophoff, Martijn van der Steen

Trends in organiseren: een signalement van overheidsorganisaties van de toekomst

Martijn van der Steen, Marije Huiting, Jorren Scherpenisse

Gemaakt Gewoon

Leiderschap in het programma Samen Noord-Holland

Martin Schulz, Jelle Rinzema, Frank Norbruis, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Eigenaarschap in het passend onderwijs

Reflecties op passend onderwijs als 'common'

Andrea Frankowski, Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Taal voor Transitie

Een reflectie op de sturing van het RES-proces

Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Jitske van Popering-Verkerk, Bruno Koopmans

Leren van doen

Ervaringen met samenwerken in het IBP

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff

Leren van Covid-19

Hans de Bruijn, Martijn van der Steen

Van bureaucraat en grenswerker

Over de rol van de secretaris bij de professionalisering van het interne toezicht van hogescholen

Henk den Uijl, Martin Schulz

Verdeel(de) verantwoordelijkheid

Een reflectie op samenwerking bij de aanpak van droogte in de Achterhoek
Myrthe van Delden, Martin Schulz, Mark van Twist

Gevangen door belangen?

Het asbeststelsel

Paul Frissen, Mark van Twist, Jorren Scherpenisse, Ilsa de Jong

Van optellen naar vermenigvuldigen

Reflecties bij het sturingsparadigma voor cultuureducatie

Martin Schulz, Eline van Schaik, Mark van Twist

De opgave aan tafel

De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven

Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Eline van Schaik

Het Nieuwste Waterschap

Van A naar B, via B

*Martijn van der Steen, Joks Janssen, Corniel van Leeuwen, Jorgen Schram,
Myrthe van Delden, Piera Fehres*

Onderzoek alles, behoud het goede

Herwaardering van het verenigingsmodel

Henk den Uijl, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Mark van Twist

2019

Participeren in partnerships

Expliciete politiek. Politiek en netwerksturing in de provincie Zeeland.

Martijn van der Steen, Martin Schulz, Jorgen Schram, Paul Frissen, Mark van Twist

De uitdaging van uitkeren

Verstandig verantwoord in het licht van veranderende financiële verhoudingen

Ilsa de Jong, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Gemeenteraden Positioneren

Van professionaliseren naar politiseren

Martin Schulz, Paul Frissen, Jorgen Schram

De kunst van het akkoord: strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Strategische stappen voor het sturen met akkoorden

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Frank Norbruis, Tjebbe Römer, Martin Schulz, Mark van Twist

Vernieuwing van de verantwoording

Hoe digitalisering en dataficering bijdragen aan innovatieve publieke verantwoording bij de provincie Zuid-Holland

Jorgen Schram, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Samenwerking sturen

Duiding van dynamiek bij de MIRT-verkenning Varik-Heesselt

Martin Schulz, Myrthe van Delden, Ilsa de Jong, Mark van Twist

Tucht van de Tijd

Over het tijdigen van bestuur en beleid

Jorren Scherpenisse

De leraar aan tafel

Hoe het ministerie van OCW kan bijdragen aan lerarenbetrokkenheid in beleid

Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Tjebbe Römer, Nancy Chin-A-Fat

Denkend bestuur

Over verantwoording, gedrag en centrifugale druk

Thomas Schillemans

2018

Participeren in partnerships

Een reflectie op de samenwerking van het ministerie van vws met het zorgveld

Andrea Frankowski, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Bram van Vulpen, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Regie voeren?

Beweging brengen als partner én principaal

Bram van Vulpen, Mark van Twist, Andrea Frankowski, Paul Frissen, Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat

Tussen fasen

Het organiseren van de faseovergang bij het onderwijsprogramma Leren Loont!

Martin Schulz, Petra Ophoff, Myrte Ferwerda, Mark van Twist

Gepast geregeld

Tijdig financieren in netwerken

Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen

Innoveren met waarde(n)

Organiseren van opwaartse dynamiek bij de Interdepartementale Commissie Rijksvastgoed

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram

Een blik van buiten

Hoe burgers betrokken (kunnen) zijn bij controle en verantwoording

Jorgen Schram, Mark van Twist, Martijn van der Steen

Tijd voor de Rivier

Spelen met tijd-ruimtestrategieën in een complex programma

Jorren Scherpenisse, Martin Schulz, Mark van Twist

Een pact voor de kust

Bestuurskundige lessen over de totstandkoming van het Kustpact

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Ilsa de Jong

Zweven en zwoegen op Zuid

Een kroniek over de integrale ondermijningsaanpak op Rotterdam Zuid

Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist

Voortgang en versnelling

Effectmeting van netwerkinterventies in de energietransitie

Martin Schulz, Mark van Twist, Jorgen Schram, Martijn van der Steen

Het waarderen van wonen

Een reflectie op het instrument van maatschappelijke visitaties van woningcorporaties

Martijn van der Steen, Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse

Wie neemt de schuld?

Over de aanpak van problematische schulden in Den Haag

Martijn van der Steen, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Paul Frissen

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2020

ISBN NUMMER

978-90-831088-6-5

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.