



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Hoe integratief leiderschap kan bijdragen aan de verankering van publieke waarden in samenwerkingsverbanden waarin data wordt uitgewisseld**

Hendriks, Bart

### **Citation**

Hendriks, B. (2021). *Hoe integratief leiderschap kan bijdragen aan de verankering van publieke waarden in samenwerkingsverbanden waarin data wordt uitgewisseld.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3221075>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).



# Hoe integratief leiderschap kan bijdragen aan de verankering van publieke waarden in samenwerkingsverbanden waarin data wordt uitgewisseld

<b>Naam:</b>	Bart Hendriks
<b>Opleiding:</b>	Management van de Publieke Sector (MSc)
<b>Eerste lezer:</b>	Dr. J.E.T. Schmidt
<b>Tweede lezer:</b>	Dr. N.A.J. van der Zwan
<b>Datum:</b>	9 juli 2021

## **Inhoudsopgave**

1. Inleiding.....	2
2. Theoretisch kader .....	6
3. Methode .....	28
4. Context.....	35
5. Bevindingen .....	40
6. Conclusie en discussie .....	63
7. Praktische implicaties .....	65
Referenties .....	66
Appendix I. Interviewprotocol.....	69
Appendix II. Toestemmingsformulier interview .....	70
Appendix III. Codes .....	71
Appendix IV: Documentselectie.....	74

## **1. Inleiding**

### **1.1 Aanleiding**

Het creëren van publieke waarde is al lang niet meer uitsluitend de taak van overheden. Samenwerkingsverbanden tussen overheidsorganisaties of overheidsorganisaties en private partijen en zelfs private partijen onderling houden zich eveneens bezig met het oplossen van maatschappelijke problemen en het creëren van publieke waarde. Steeds vaker worden problemen die moeilijk op te lossen zijn door één enkele organisatie aangepakt door dergelijke samenwerkingsverbanden. Dit wordt collaborative governance genoemd (O’Leary, Gerard & Bingham, 2006). Het succes van samenwerkingsverbanden is grotendeels afhankelijk van leiderschap (Bryson, Crosby & Stone, 2006; Crosby & Bryson, 2010) en collaborative governance vraagt om een specifiek soort leiderschap: verbindend leiderschap, waardoor de verschillend tussen deelnemende partijen worden overbrugd (O’Leary & Vij, 2012).

Steeds vaker richten samenwerkingsverbanden zich op het verwerken en delen van data, verzameld door verschillende organisaties, bijvoorbeeld om mogelijke fraude op te sporen. Recentelijk is het samenwerkingsverband Systeem Risico-indicatie, SyRi, waarbinnen verschillende persoonsgegevens van Rotterdammers aan elkaar gekoppeld werden om mogelijke fraudeurs op te sporen, door de rechter ongeldig verklaard, omdat het strijdig was met de mensenrechten (Leidsch Dagblad, 2021). Het onderwerp is ook de politiek niet ontgaan en de Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS), die de deur open zet voor meer van dit soort samenwerkingen, is goedgekeurd en ligt nu in de Eerste Kamer. De overheid heeft een verplichting om in het tot stand brengen van samenwerkingsverbanden verschillende publieke waarden af te wegen. Dit houdt in dat niet alleen het doel van het samenwerkingsverband, bijvoorbeeld fraudepreventie, leidend is, maar dat ook de privacy en waardigheid van individuele burgers in acht moeten worden genomen (Hood, 1991; Rijnja & Klinkers, 2011). Doordat het in de toekomst waarschijnlijk is dat het vaker voorkomt dat er samenwerkingsverbanden in het leven worden geroepen die door het delen en verwerken van data publieke waarde proberen te creëren en leiderschap een belangrijke rol speelt in het

succes van samenwerkingsverbanden (Crosby & Bryson, 2010), is dit onderzoek een relevante bijdrage literatuur over leiderschap in samenwerkingsverbanden.

## **1.2 Probleemstelling**

Wanneer de WGS door de Eerste Kamer wordt aangenomen, treden er nieuwe cross-sectorale samenwerkingsverbanden die gebruik maken van datadeling in werking. Daarnaast voorziet deze wet nieuwe, nog niet gedefinieerde samenwerkingen, die gegevens uitwisselen, van een juridische basis. Vergelijkbare samenwerkingen zijn ongeldig verklaard, omdat ze doelen hadden gesteld die ten koste gingen van individuele mensenrechten: een publieke waarde.

De literatuur over collaborative governance benadrukt dat het succes van samenwerkingsverbanden sterk afhankelijk is van verbindend leiderschap tussen de verschillende organisaties in de samenwerking (Bryson, Crosby & Stone, 2006; Malin & Hackman, 2019; O’Leary & Vij, 2012; Morse, 2010). De casussen die worden bestudeerd in de literatuur betreffen een verscheidenheid aan samenwerkingen, zoals op het gebied van infrastructuur (Morse, 2010), onderwijs (Malin & Hackman, 2019; Page, 2010; Morse, 2010), burgerparticipatie (Page, 2010) en natuurbehoud (Morse, 2010). Echter zijn onderzoeken over samenwerkingsverbanden op het gebied van datadeling niet te vinden. Dit is een lacune in de bestaande literatuur, zeker gezien de maatschappelijke relevantie van dit soort samenwerking. Daarom wordt in dit onderzoek de vraag *‘Wat betekent integrative leadership door bestuurders voor de verankering van publieke waarden in samenwerkingsverbanden met betrekking tot gegevensuitwisseling?’* onderzocht.

## **1.3 Casus**

Het onderzoek zal plaatsvinden door middel van interviews met bestuurders betrokken bij het programma ‘Digitalisering strafrechterketen’ en analyse van documenten met betrekking op dit programma. Dit is samenwerkingsverband brengt organisaties in de strafrechterketen samen die zich bezighouden met opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging en handelt vanuit de overtuiging dat er een gezamenlijke opgave is voor alle ketenpartners om moderne

strafrechtpleging mogelijk te maken en om “een soepele samenwerking, een goede ketenlogistiek en versterking van de informatievoorziening” te realiseren (Programma Digitalisering Strafrechtketen, 2020).

#### **1.4 Maatschappelijke relevantie**

‘Big data’, of het verwerken van grote hoeveelheden data, kan bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld door het verbeteren van opsporing, fraudebestrijding en de zorg. Deze bijdrage van data aan publieke waarde wordt ook vanuit de politiek en vanuit burgers steeds vaker verwacht. De term ‘big data’ komt steeds vaker voor in het maatschappelijke debat, maar blijft meestal vaag.

Tegelijkertijd is er in de samenleving en in de politiek een debat gaande, waarin grofweg twee kampen zichtbaar zijn: het kamp van dataoptimisten enerzijds en datapessimisten anderzijds. Echter is dit debat niet constructief. Data is niet inherent goed of slecht, het gaat erom hoe hieraan in het openbaar bestuur invulling wordt gegeven (Andrews, 2019). Daarnaast is het debat niet relevant, omdat big data niet meer weg te denken is en het op verschillende manieren wordt ingezet om publieke problemen op te lossen. Deze verwachting bestaat zowel in de samenleving als in de politiek.

Leiderschap speelt een belangrijke rol in het succes van samenwerkingsverbanden (Bryson, Crosby & Stone, 2006). Door data uit te wisselen in samenwerkingsverbanden dreigen mensenrechtenschendingen. Dit zorgt ervoor dat leiders worden gedwongen om afwegingen tussen verschillende publieke waarden te maken, hetgeen extra druk legt op leiderschap. Daarom is het maatschappelijk relevant te onderzoeken hoe dit invloed uitoefent op leiderschap.

Data-uitwisseling door samenwerkingsverbanden is eveneens een belangrijk politiek thema. Een wetsvoorstel voor een Wet Gegevensverwerking door Samenwerkingsverbanden (WGS) is door de Tweede Kamer goedgekeurd, ondanks een stevige campagne tégen deze wet, door ad-hoc actiegroep ‘Bij voorbaat verdacht’, die zich gesterkt voelde door de uitspraak in de zaak SyRi.

## **1.5 Wetenschappelijke relevantie**

Er bestaat al een verscheidenheid aan literatuur over collaborative management, waarbinnen leiderschap wordt beschreven (Morse, 2010; Malin & Hackmann, 2019; Page, 2010). Hierin wordt echter vooral ingegaan op de bijdrage van leiderschap aan het behalen van het vooraf gestelde doel van de samenwerking, maar wordt geen rekening gehouden met andere publieke waarden. In zijn uiteenzetting van verschillende uitdagingen van governance in het licht van big data identificeert Andrews (2019) lacunes in de bestaande literatuur en roept hij onderzoekers op om naar governance en big data te kijken met een publieke waarden lens. Op dit gebied is dan ook de meeste winst te behalen. De nieuwe context van samenwerkingsverbanden op het gebied van gegevensuitwisseling is nog niet onderzocht, terwijl dit wel maatschappelijk relevant is. Het onderzoek is een verkennend onderzoek, waarin nieuwe kennis wordt vergaard, gebaseerd op de bestaande literatuur. Het onderzoek zet daarmee een eerste stap in onderzoek naar samenwerkingsverbanden waarin data wordt gedeeld. De conclusies uit dit onderzoek kunnen in vervolgonderzoek worden getoetst.

## **2. Theoretisch kader**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt de relevante wetenschappelijke literatuur op het gebied van samenwerkingsverbanden, verbindend leiderschap en publieke waarden behandeld. Ten eerste wordt het verschil tussen collaborative public governance en management besproken en wordt er geschetst hoe het creëren van publieke waarde door samenwerkingen van organisaties plaatsvindt. Vervolgens wordt de specifieke vorm van verbindend leiderschap die in dit onderzoek wordt gebruikt, integrative leadership, gedefinieerd en wordt het framework waarin integrative leadership zich afspeelt, uiteengezet. Hierna volgt een overzicht van de leiderschapsgedragingen en –structuren die bij integrative leadership tot uiting komen. Tot slot worden verschillende publieke waarden en zienswijzen op publieke waarden behandeld.

### **2.2 Collaborative public management**

In de literatuur over samenwerkingsverbanden worden regelmatig zowel het begrip collaborative public governance als collaborative public management genoemd. Ten gunste van de volledigheid en duidelijkheid worden de twee –management en governance- hier naast elkaar gezet. *Governance* is als het onderwerp van de bestuurskunde. Collaborative public governance is dan de nieuwe vorm van samenwerking die zichtbaar is en die bestudeerd kan worden (Morse, 2008, p. 80-81). *Collaborative public management* is een term die wordt gebruikt om processen te omschrijven die samenwerkingen van meerdere organisaties faciliteren (O’Leary, Gerard & Bingham, 2006; Page, 2010). Ten opzichte van *governance* vloeit *management* voort uit *governance* en is het de manier waarop invulling wordt gegeven door managers en bestuurders aan de context van *governance* (Morse, 2008, p. 80-81). Dit onderzoek gebruikt de literatuur over integrative public leadership als theoretisch kader. Dit is een vorm van leiderschap die samenwerking tussen organisaties mogelijk maakt; het is dus een vorm van collaborative public *management*.



## **2.3 Framework voor integrative leadership**

### *2.3.1 Inleiding*

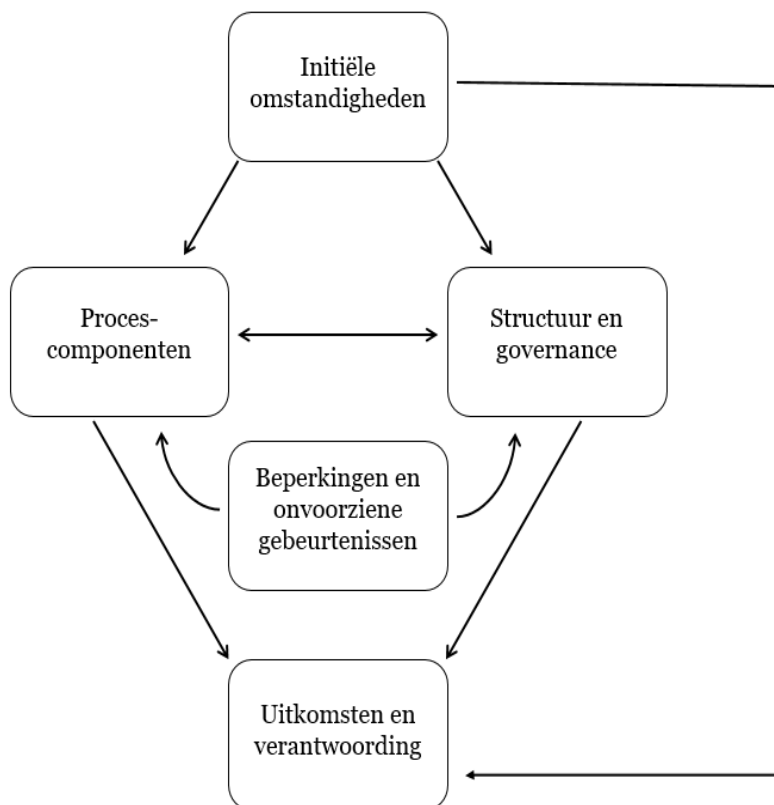
In de context van collaborative public management is een nieuwe leiderschapsstijl nodig, die verder gaat dan een hiërarchische, intra-organisationale leiderschapsstijl waarin een enkele leider of een selecte groep leiders beslissingen neemt die worden opgevolgd door een groep volgers (Morse, 2008, p. 79). In de literatuur wordt een aantal van dit soort leiderschapsstijlen onderzocht en gedefinieerd, zoals *collaborative leadership* (Ansell & Gash, 2008; 2012). Hoewel deze benadering overeenkomsten met integrative leadership vertoont, zijn ze niet hetzelfde. Collaborative leadership gaat, net als integrative leadership, uit van een horizontale relatie tussen organisaties, maar schrijft het uitoefenen van leiderschap toe aan selecte leiders richting hun volgers in een verticale relatie (Ansell & Gash, 2008; 2012). Integrative leadership, daarentegen, schrijft de mogelijkheid van het uitoefenen van leiderschap toe aan individuen in alle lagen van de organisatie. Daarnaast benadrukt integrative leadership ook dat leiderschap door structuren en processen kan worden uitgeoefend (Huxham & Vangen, 2005; Morse, 2010, p. 239). Integrative leadership heeft daardoor een bredere definitie van de scope van leiderschap, waarin leiderschap door meer mensen en op meer manieren kan worden uitgeoefend. De aanname dat leiderschap niet alleen door leiderschapsgedragingen, maar ook door structuren en processen kan worden uitgeoefend is niet uitsluitend een theoretische aanname, maar dit is ook empirisch aangetoond (Huxham & Vangen, 2005; Sydow, Frank, Huxham & Hibbert, 2011).

### *2.3.2 Het framework*

In de volgende sectie wordt het framework waarin integrative leadership zich afspeelt, uiteengezet. Dit framework vindt zijn oorsprong in het werk van Bryson, Crosby & Stone (2006) en is later aangevuld door Crosby en Bryson (2010). De auteurs inventariseren in beide artikelen de staat van collaborative governance en zetten ze een framework op dat een perspectief biedt op collaborative governance, bestaande uit vijf interactieve elementen: 1) initiële omstandigheden, 2) procescomponenten, 3) structuur en governance, 4) beperkingen

en onvoorziene gebeurtenissen; en 5) uitkomsten en verantwoording. De elementen in dit framework vertegenwoordigen verschillende fasen en 'locaties' waar leiderschap uitgeoefend kan worden. Er wordt in deze sectie nog niet ingegaan op specifieke leiderschapsgedragingen. Dat zal in de sectie daarna gebeuren. In figuur 1 zijn de vijf verschillende elementen van het framework en de onderlinge beïnvloeding te zien.

**Figuur 1: Framework waarbinnen leiderschap uitgeoefend kan worden (Bryson, Crosby & Stone, 2006; Crosby & Bryson, 2010)**



### 2.3.3 Initiële omstandigheden

Het eerste element van het framework van Bryson Crosby en Stone (2006), 'initiële omstandigheden' bestaat uit drie subgroepen: het algemene milieu, sectorfalen en directe antecedenten (Bryson, Crosby & Stone, 2006, Bryson & Crosby, 2010).

Het algemene milieu van organisaties is de bestaat uit de normatieve, wettelijke en regulerende vereisten waaraan zij moeten voldoen. De algemene institutionele milieus van organisaties kunnen sterk van elkaar verschillen (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p. 45).

Tevens bestaat het element 'initiële omstandigheden' uit het falen van de sector die normaal gesproken in de oude "command-and-control"-opvatting van governance het probleem zou moeten oplossen. Meestal betreft het hier het falen van overheidsinstanties. Het falen hiervan vergroot de noodzaak van een samenwerkingsverband (Ibid, p. 46). Deze twee elementen van de initiële omstandigheden komen in dit onderzoek verder weinig aan bod, omdat dit niet de locatie is waar leiderschapsgedragingen plaatsvinden, omdat dit voornamelijk de omstandigheden betreft waaronder het vormen van samenwerkingsverbanden waarschijnlijk is.

De derde en laatste subgroep van de initiële omstandigheden is 'directe antecedenten'. Deze antecedenten bestaan eveneens uit mechanismen die het vormen van een samenwerkingsverband waarschijnlijk maken. In tegenstelling tot de eerste twee subgroepen, kunnen in deze subgroep wel leiderschapsgedragingen, zoals agenda framing, voorkomen, omdat hierop directer invloed op uit te oefenen is. Eén van deze antecedenten is brokeringsorganisaties: organisaties die op een legitieme wijze verschillende organisaties samen kunnen brengen: de zogenaamde *conveners*. Een tweede antecedent is overeenstemming over een probleemdefinitie. Wanneer verschillende organisaties het eens zijn over het op te lossen probleem, zijn zij eerder geneigd te gaan samenwerken. Het derde antecedent is reeds bestaande relaties tussen organisaties, waardoor het vormen van een samenwerkingsverband makkelijker is (Ibid).

#### *2.3.4 Procescomponenten*

Bij procescomponenten wordt er gekeken zowel naar formele als naar informele processen binnen het samenwerkingsverband. Het element bestaat uit zes subgroepen, te weten: het bereiken van overeenstemming, het slim ontwerpen van fora, arena's en hoven, *building leadership*, het zorgen voor vertrouwen tussen stakeholders, het opbouwen van legitimiteit en tot slot uit planning.

De eerste subgroep binnen procescomponenten is het bereiken van overeenstemming. Deze overeenstemming gaat verder dan de overeenstemming van de probleemdefinitie in de initiële

condities. Er moet overeenstemming worden bereikt over de samenstelling, missie en het proces van de samenwerking (Bryson et al, 2006, p.47). Deze overeenkomsten kunnen zowel formeel als informeel zijn. Informele overeenkomsten kunnen helpen, maar om verantwoording – het vijfde element én een publieke waarde – mogelijk te maken, genieten formele overeenkomsten de voorkeur (Crosby & Bryson, 2010, p. 221; Babiak & Thibault, 2009). Indien dit niet het geval is, is het onwaarschijnlijk dat betrokken stakeholders het eens kunnen worden over de volgende stappen (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p. 47).

De tweede subgroep bestaat uit het slim ontwerpen van fora, arena's en 'hoven' als belangrijke procescomponent voor succesvolle samenwerkingsverbanden. Fora zijn essentieel om betekenis aan het samenwerkingsverband te geven en deze betekenis vervolgens te communiceren en zo de deelnemende partijen in staat te stellen *boundary experiences* te ervaren (Crosby & Bryson, p. 220). Dit zijn gedeelde ervaringen waaruit een gedeelde probleemdefinitie of gedeelde doelen ontstaan (Morse, 2010, p. 234). Arena's zijn van belang om genomen beslissingen te implementeren en in 'hoven' worden conflicten beslecht en principes en normen gehandhaafd (Crosby & Bryson, 2010, pp. 219-220).

Daarnaast noemen de auteurs de derde subgroep, *building leadership*, specifiek als een belangrijke invloed op het succes van de samenwerking (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p.47). Deze vorm van leiderschap is anders dan het leiderschap, zoals beschreven in sectie 2.4 en 2.5 van dit onderzoek. Met dit *leadership* wordt een leider bedoeld die als *sponsor of champion* fungeert. Sponsors zijn personen die hun persoonlijke prestige of middelen inzetten ten behoeve van de samenwerking, terwijl kampioenen hun kennis over processen gebruiken om de samenwerking tot een succes te maken. Beide maken de kans op een succesvol samenwerkingsverband groter (Ibid). Aan de andere kant dienen belangrijke leiderschapsposities niet uitsluitend aan de meest machtige stakeholders gegeven te worden, omdat dit mogelijk nieuwe stakeholders afschrikt (Ibid). Tot slot is een samenwerkingsverband eerder succesvol als er in alle lagen van het verband sponsors en champions zijn: zowel in formele als in informele hoedanigheid (Crosby & Bryson, 2010, p. 222).

Processen moeten tevens zorgen voor voldoende vertrouwen tussen stakeholders, hetgeen naar voren komt in de vijfde subgroep. Verschillende stakeholders kunnen wantrouwend tegenover elkaar staan en daardoor het opzetten van een succesvol samenwerkingsverband bemoeilijken (Crosby & Bryson, 2010, p. 223). Om het vertrouwen te vergroten, moeten deelnemende partijen informatie uitwisselen en gemaakte beloften ook nakomen (Bryson, Crosby & Stone, 2006, pp. 47-48).

De volgende relevante procescomponent is het 'bouwen' van legitimiteit. Omdat samenwerkingsverbanden geen rigide, vastomlijnde organisaties zijn, kan het lastig zijn voor verbanden om als legitiem beschouwd te worden, zowel naar de buitenwereld toe als naar de organisaties in het samenwerkingsverband. Het proces kan zo ontworpen worden dat dit op drie manieren wordt ondervangen. Ten eerste moet het netwerk als vorm aan legitimiteit winnen. Ten tweede moet de entiteit erkend en herkend worden en ten slotte dienen de interacties in het netwerk als legitiem te worden beschouwd om het onderlinge vertrouwen te vergroten (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p. 47).

De laatste procescomponent is planning. In de literatuur worden twee soorten planning in verband gebracht met succesvolle samenwerkingsverbanden: emergente planning en rigide planning. Bij emergente planning worden de gedeelde probleemdefinitie en doelstellingen gedurende een langere periode gevormd door interacties tussen stakeholders. Aan de andere kant worden de probleemdefinitie en doelstellingen bij rigide planning al in een vroeg stadium duidelijk geformuleerd. Deze vorm van planning is vaak terug te zien bij samenwerkingsverbanden die van bovenaf worden opgelegd (Crosby & Bryson, 2010, p. 221).

### *2.3.5 Structuur en governance*

Het volgende element van het framework is de structuur en de governance. Dit element bestaat dan ook uit twee subgroepen: structuur en governance.

De literatuur gaat niet altijd even diep in op structuurcomponenten, maar structuur is wel degelijk van belang voor het slagen van samenwerkingsverbanden (Bryson, Crosby & Stone, 2006; Crosby & Stone, 2010; Page, 2010). Bryson, Crosby en Stone (2006) zien vooral het

belang van structuur in de effectiviteit van samenwerkingsverbanden. Verbanden die zich centraliseren rondom een enkele leidende organisatie blijken effectiever te werken dan grote netwerken met strakke, rigide verbanden (p. 49).

Met betrekking tot governance zijn samenwerkingsverbanden lastig vast te pinnen, aangezien hiërarchische verhoudingen niet altijd aanwezig zijn in samenwerkingsverbanden. Een samenwerkingsverband heeft de keuze uit ruwweg drie governancestructuren: netwerk-governance, zelfbesturende verbanden, en governance vooral door een leidende organisatie. Ten eerste is er netwerk-governance, dat inhoudt dat governance ontstaat door veelvuldige sociale uitwisselingen tussen verschillende partijen, waardoor een gemeenschappelijk vertrouwen ontstaat. Tevens zijn er zelfbesturende structuren, waarin leden regelmatig in informele setting samenkomen en beslissingen maken. Daarnaast kunnen bepaalde betrokken organisaties, zoals de hierboven genoemde brokeringorganisaties, een leidende rol op zich nemen om de grootste beslissingen te nemen en om activiteiten te coördineren (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p. 49).

### *2.3.6 Beperkingen en onvoorziene gebeurtenissen*

Het vierde element uit het raamwerk bestaat uit beperkingen en onvoorziene gebeurtenissen. Dit element wordt niet direct beïnvloed door andere elementen en heeft geen directe uitwerking op de uitkomsten en verantwoording. Het heeft wel een indirecte uitwerking op de uitkomsten en verantwoording, doordat het het succes van procescomponenten en het element 'structuur en governance' mitigeert (Bryson, Crosby & Stone, 2006; Crosby & Bryson, 2010). Dit element bestaat uit vier subgroepen. De eerste drie, onderscheiden door Bryson, Crosby en Stone (2006) die de voortgang van samenwerkingen beïnvloeden en daardoor de uitkomsten van het samenwerkingsverband: het type samenwerking, scheve machtsverhoudingen en strijdige institutionele logica. Deze worden aangevuld met een vierde factor (Crosby & Bryson, 2010): top-down of bottom-up samenwerking.

Ten eerste, doet het type samenwerkingsverband ertoe, omdat uit onderzoek blijkt dat samenwerkingen die verandering als doel hebben makkelijker te onderhouden zijn, omdat hierin over lastige vragen onderhandeld wordt en conflicten vaker voorkomen.

Daarnaast kunnen scheve machtsverhoudingen tot conflicten leiden en is het succes van samenwerkingen afhankelijk van hoe leiderschap omgaat met deze scheve verhoudingen.

De derde factor is strijdige institutionele logica's. Verschillende organisaties zijn verschillende manieren van werken gewend en hebben uiteenlopende posities. Dit is een fenomeen dat in het Weberiaanse ideaal niet voorkomt, maar dat in samenwerkingen voor wrijving kan zorgen en dat overbrugd dient te worden door leiderschap (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p. 50).

Tot slot mitigeert de mate waarin het samenwerkingsverband top-down of bottom-up is de speelruimte die leiders hebben om de structuren en mechanismen van het samenwerkingsverband te beïnvloeden, omdat dit bij top-down samenwerkingen meer is vastgelegd dan bij bottom-up verbanden. Bij bottom-up verbanden is er dus meer ruimte voor leiderschap dan bij top-down (Crosby & Bryson, p. 225).

### *2.3.7 Uitkomsten en verantwoording*

Het laatste element uit het framework is 'uitkomsten en verantwoording' en bestaat uit zes subgroepen die een succesvol samenwerkingsverband waarschijnlijker maken: *mutual gain*, positieve eerste, tweede en derde orde effecten, het soort resultaat behaald, outputs en uitkomsten, in staat zijn na falen te hergroeperen, en verantwoording.

Ten eerste is een "*regime of mutual gain*" een belangrijke voorwaarde is voor samenwerkingsverbanden om publieke waarde te leveren (Bryson Crosby & Stone, 2006, p. 51). Hiermee wordt de toegevoegde waarde van de samenwerking ten opzichte van het oplossen van het probleem door één enkele organisatie bedoeld (Bryson Crosby & Stone, 2006, p. 51).

Daarnaast is de kans dat publieke waarde gecreëerd wordt het grootste bij positieve eerste, tweede en derde orde-effecten, waarbij eerste orde effecten effecten zijn die direct zichtbaar zijn. Tweede orde effecten treden op wanneer de samenwerking al een tijd actief is, terwijl

derde orde effecten pas op de langere termijn zichtbaar worden (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p. 51; Bryson & Crosby, 2010, p. 226).

De volgende subgroep is het soort resultaten dat behaald kan worden. Page (2010) beschouwt drie soorten resultaten als meest relevant. Ten eerste is er politieke wil. Wanneer stakeholders het proces als legitiem beschouwen, genieten de gestelde beleidsdoelen veel politieke steun. Wanneer een samenwerkingsverband op politieke wil kan rekenen, is de kans groter dat het samenwerkingsverband succesvol is (p. 250). Daarnaast moeten samenwerkingsverbanden een bepaalde mate van maatschappelijke capaciteit, *civic capacity*, als resultaat hebben. Doordat samenwerkingsverbanden zich niet beperken tot één organisatie, maar meerdere organisaties betrekken, is dit een uitgelezen kans om de capaciteit van het maatschappelijk middenveld te vergroten en conflicten rondom het issue weg te nemen (Ibid). Tot slot zijn er prestaties op het gebied van beleid, *policy performance*. Bovenstaande resultaten kunnen worden beschouwd als belangrijke bijproducten van samenwerkingsverbanden, maar het belangrijkste vanuit publieke waarden beschouwd is het beleid zelf. Outputs (het lanceren van een bepaald project) en outcomes (het terugdringen van x) kunnen variëren in de mate van succes (Page, 2010, p. 251). Tevens vraagt collaborative public management van deelnemers aan samenwerkingsverbanden om zich te kunnen hergroeperen na falen van de samenwerking (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p. 51).

De laatste subgroep van het element heeft betrekking op de verantwoording van samenwerkingsverbanden. Verantwoording afleggen is voor samenwerkingsverbanden ingewikkelder dan voor overheidsorganisaties, vanwege het ontbreken van duidelijke hiërarchische structuur (Taylor, Holmes, Jacobson, Morse & Sowa, 2011). Bryson, Crosby & Stone stellen dat een succesvolle samenwerking desalniettemin een verantwoordingssysteem moet hebben dat inputs, processen en outcomes monitort (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p. 51).



## **2.4 Definitie integrative public leadership**

### *2.4.1 Inleiding*

In het werk van Bryson, Crosby en Stone (2006) kwam de term integrative leadership nog niet ter sprake en was leiderschap niet het centrale thema. In later werk stellen Crosby en Bryson (2010) leiderschap centraal in hun framework om integrative leadership te begrijpen als leiderschapsstijl die cross-sectorale samenwerkingen creëert en onderhoudt. In de volgende sectie wordt een definitie van integrative public leadership gegeven, zoals deze in dit onderzoek gebruikt zal worden.

### *2.4.2 Definitie*

Leiderschapsgedragingen met betrekking tot integratief leiderschap zijn alle gedragingen in het eerder besproken framework die de uiteenlopende belangen van stakeholders proberen te overbruggen en de collectieve actieproblemen - die inherent zijn aan samenwerkingsverbanden - proberen op te lossen, om tot een gezamenlijk doel te komen en om publieke waarde te genereren (Bryson & Crosby, 2006; Crosby & Bryson, 2010; Page, 2010). Daarnaast betreft integrative leadership ook leiderschap uitgeoefend door het vormgeven van structuren en processen (Huxham & Vangen, 2005; Morse, 2010; Sydow et. al, 2011). Morse (2010) definieert *integrative* als het samenbrengen van verschillende componenten om dit tot een nieuw geheel te vormen dat groter is dan de som der delen (p. 232). Een belangrijk doel van integratie is om een gezamenlijk doel te formuleren. Voor aanvang van een samenwerkingsverband hebben deelnemende organisaties vaak uiteenlopende doelen. Integrative leadership stelt betrokkenen in staat om van het gezamenlijke doel de echte leider te maken. Het stellen van een gezamenlijk doel zorgt er daarnaast voor dat verschillen in machtsverhoudingen worden gemitigeerd. Mede hierdoor is integratie essentieel om collectieve actieproblemen georganiseerd te ondervangen. Het stuurt organisaties weg van hun individuele doelen en richting het gemeenschappelijke doel (Page, 2010).

## **2.5 Leiderschapsgedragingen**

In deze sectie worden de relevante integratieve leiderschapsgedragingen, -structuren en -processen beschreven die in het beschreven framework plaats kunnen vinden. De leiderschapsgedragingen worden besproken per element van het framework, waarin het het meest waarschijnlijk is dat de leiderschapsgedraging voorkomt. Deze leiderschapsgedragingen zijn grotendeels afkomstig uit het speciale issue van *The Leadership Quarterly*, waarin behalve werk van Crosby & Bryson (2010) ook Page (2010) en Morse (2010) zijn gepubliceerd, die eveneens voortbouwen op Bryson, Crosby en Stone (2006) en het framework aanvullen met specifieke leiderschapsgedragingen en -structuren die binnen het framework samenwerkingsverbanden tot een goed einde kunnen brengen. Deze literatuur vormt de basis van de leiderschapsgedragingen en wordt aangevuld door andere onderzoeken en literatuur naar integratief leiderschap (Agranoff, 2006; Babiak & Thibault, 2009; Bryson, Crosby & Stone, 2015; Cash, Adger, Berkes, Garden, Lebel, Olsson, Pritchard & Young, 2006; Crosby & Bryson, 2005; 2014; Huxham & Vangen, 2005; Koschmann, Kuhn & Pfarrer, 2012; Malin & Hackman, 2019; Morse, 2008; Page, 2003; Schneider, 2009; Sun & Anderson, 2012; Sydow et al., 2011).

### *2.5.1 Integratieve leiderschapsgedragingen binnen initiële omstandigheden*

In het element 'initiële omstandigheden' zijn hoofdzakelijk twee leiderschapsgedragingen van toepassing om de samenwerking tot een goed einde te brengen: agenda framing en het samenbrengen van stakeholders. Nadat deze leiderschapsgedragingen worden behandeld, wordt er gekeken naar het soort actoren dat deze kan uitoefenen: de structurele katalysatoren.

#### Agenda framing

De eerste relevantie leiderschapsgedraging is agenda framing (Page, 2010, p. 248-249). Door te framen worden bepaalde aspecten van complexe issues uitgelicht en wordt hier meer gewicht aan gegeven. Individuen gebruiken frames om issues aan bepaalde waarden en mogelijke oplossingen te koppelen. Het gebruiken van frames en in het bijzonder frames die de gedeelde problemen van stakeholders onder de aandacht brengen, is essentieel om coalities

te vormen. Deze frames kunnen ervoor zorgen dat stakeholders hun gedeelde doelen en strategieën gaan heroverwegen in het voordeel van een gemeenschappelijk doel (p. 248).

#### Samenbrengen stakeholders

De tweede relevante leiderschapsstrategie in de initiële omstandigheden is *convening*, het samenbrengen van stakeholders. Succesvol integratief leiderschap dient stakeholders samen te brengen in fora (Page, 2010), waarin vier aspecten belangrijk zijn: de scope, exclusiviteit, autoriteit en *fit* van het samenwerkingsverband. De scope van het samenwerkingsverband is van belang, omdat deze invloed heeft op de machtsdynamiek tussen verschillende stakeholders, de onderwerpen die aan de orde komen, de informatie en perspectieven die in overweging worden genomen en de uitkomsten van discussies (Ibid, p. 249). Daarnaast is de exclusiviteit van het samenwerkingsverband relevant bij het samenbrengen van stakeholders, omdat dit invloed heeft op de bereidheid van stakeholders om te participeren. Wanneer er meerdere fora zijn waarin hetzelfde probleem kan worden opgelost, kunnen organisaties gemakkelijk naar een ander forum overstappen, wanneer dit hen het beste uitkomt (Ibid). Als derde heeft de autoriteit van gezamenlijk genomen beslissingen invloed op het succesvol samenbrengen van stakeholders in een samenwerkingsverband. Beslissingen van samenwerkingsverbanden verschillen in de mate waarin hun beslissingen (Ibid). Tot slot identificeert Page (2010) *fit* als belangrijke voorwaarde voor het samenbrengen van stakeholders. Met *fit* wordt de mate waarin de mix van stakeholders, de gedeelde agenda en de autoriteit past bij het betreffende samenwerkingsverband en bij het behalen van de gestelde doelen (p. 249).

#### Structurele katalysatoren

Morse (2010) ziet het proces van integratie als fundamenteel voor samenwerkingsverbanden. Om integratie te laten plaatsvinden, zijn *boundary experiences* nodig. Dit zijn gedeelde ervaringen die een gemeenschapsgevoel creëren. De manifestaties hiervan die we terug kunnen zien, worden *boundary objects* genoemd. In veel gevallen kan een bepaalde actor de integratie versnellen of faciliteren. Dergelijke actoren worden katalysatoren genoemd (Morse, 2010). Morse (2010) onderscheidt drie verschillende soorten katalysatoren, waaronder structurele

katalysatoren die in het element 'initiële omstandigheden' acteren. De andere twee soorten katalysatoren, proceskatalysatoren en individuele katalysatoren worden later dit hoofdstuk besproken, respectievelijk bij de behandeling van leiderschapsgedragingen in het element 'procescomponenten' en bij overige leiderschapsgedragingen.

Structurele katalysatoren zijn actoren met reeds bestaande relaties of netwerken die relevant zijn voor het samenwerkingsverband en die de verschillende deelnemende organisaties aan elkaar kunnen binden (Morse, 2010, pp. 233-234). De katalysator kan een *boundary organisation* zijn die de partijen bij elkaar brengt (Morse, 2010, pp. 233-234) en heeft het potentieel om partijen op andere manieren naar het probleem te laten kijken en om oplossingen te formuleren die de partijen niet onafhankelijk van elkaar hadden kunnen bedenken (Schneider, 2009, p. 61). Kortom, structurele katalysatoren zijn belangrijke agenda framers. Kenmerken van een structurele katalysator zijn onder andere het verantwoording afleggen aan beide kanten van de grens, de *boundary*, dus verantwoording aan alle betrokken partijen. Daarnaast kunnen structurele katalysatoren *boundary objects* gebruiken: data, rapporten of memo's die door meerdere betrokken partijen zijn opgesteld. Tevens zijn dit soort organisaties in staat om stakeholders bijeen te brengen door het 'vertalen' van de issues van de realiteit van de ene stakeholder naar die van de andere stakeholder. Tot slot moeten structurele katalysatoren, waar nodig, aan mediation doen (Morse, 2010, pp. 233-234; Cash, et al., 2006). Structurele katalysatoren kunnen behalve *boundary organizations* ook *grant-making organizations* zijn. Dit zijn een speciaal soort katalysatoren die verwachtingen scheppen en managen door rollen te verduidelijken en deadlines te stellen (Morse, 2010, pp. 233-234).

### 2.5.2 Integratieve leiderschapsgedragingen binnen procescomponenten

Het tweede element uit het framework is 'procescomponenten'. Doordat leiderschap ook kan worden uitgeoefend door processen en structuren (Huxham & Vangen, 2005, p. 205; Morse, 2010; Sydow et. al, 2011), is de inrichting van de processen in samenwerkingsverbanden relevant om te analyseren in onderzoek naar leiderschap. Processen kunnen door het vormen van *boundary experiences* stakeholders in samenwerkingsverbanden bij elkaar brengen en een positieve bijdrage leveren aan het succes van een samenwerkingsverband (Morse, 2010, p.

234), door middel van vijf leiderschapsgedragingen: het overbruggen van machtsverhoudingen, het betrekken van alle stakeholders bij het procesontwerp, rekening houden met de krachten en zwaktes van de betrokken stakeholders, het combineren van emergente en deliberate planning en door het juist inrichten van fora.

#### Overbruggen machtsverhoudingen

Zoals eerder al kort genoemd, dienen processen in samenwerkingsverbanden zo ingericht te worden, dat scheve machtsverhoudingen overbrugd worden en de verhoudingen tussen verschillende stakeholders grotendeels gelijk getrokken. Indien dit niet het geval is, kan het zijn dat kleine, maar belangrijke, organisaties hun belangen niet behartigd zien in het verband en zich daarom terugtrekken. Hierdoor zou de legitimiteit van het samenwerkingsverband sterk afnemen (Crosby & Bryson, 2010, p. 222).

#### Betrekken van stakeholders bij procesontwerp

Daarnaast moeten alle stakeholders bij het ontwerpen van de processen betrokken worden. Indien dit niet gebeurt, kan er geen overeenstemming worden bereikt en is er onduidelijkheid over de volgende stappen die genomen moeten worden. Dit kan ineffectieve samenwerkingen tot gevolg hebben (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p.47).

#### Inventariseren krachten en zwaktes bij stakeholders

Tevens moet tijdens het plannen van de samenwerking duidelijk zijn wat de krachten van de verschillende stakeholders zijn en deze ten volle kunnen benutten. De processen binnen een samenwerkingsverband moeten zodanig zijn ingericht dat zij hierop inspelen en de verschillen tussen de stakeholders ondervangen (Bryson, Crosby & Stone, 2006, p. 48).

#### Planning

Daarnaast wordt in succesvolle samenwerkingsverbanden meestal een combinatie van emergente als vooraf vast gestelde *deliberate* planning toegepast. Zo blijft het samenwerkingsverband daadkrachtig, terwijl het tegelijkertijd een hoge mate van aanpassingsvermogen heeft (Crosby & Bryson, 2010, p. 221).

### Juist vormgeven van fora

Tot slot hoort bij procescomponenten het juist vormgeven en het juiste gebruik van fora. Samenwerkingsverbanden waarin de leiders formele en informele fora en arena's creëren om conflicten te beslechten hebben grotere kans op slagen (Crosby & Bryson, 2010, p. 219).

#### *2.5.3 Integratieve leiderschapsgedragingen binnen structuur en governance*

In het volgende element, structuur en governance, kan leiderschap bijdragen aan het aanpassingsvermogen van de structuur en de governance.

Effectief leiderschap wordt beïnvloed door omgevingsfactoren, zoals de mate van stabiliteit of turbulentie binnen het systeem. Als leiders al in staat zijn invloed uit te oefenen op deze omgeving, is deze invloed zeer gering. Daarom moeten effectieve leiders de structuur van het samenwerkingsverband zodanig vormgeven dat deze bestand is tegen veranderingen in omgevingsfactoren en zodat de structuur zich kan aanpassen om de doelen te bereiken (Crosby & Bryson, 2010, p. 224).

Hetzelfde geldt voor de governance van een samenwerkingsverband. Voor effectieve samenwerkingsverbanden is het van belang dat de mechanismen voor governance voldoende aan de context worden aangepast en flexibel genoeg zijn om mee te veranderen (Crosby & Bryson, p. 224).

#### *2.5.4 Integratieve leiderschapsgedragingen binnen uitkomsten en verantwoording*

Binnen het element 'uitkomsten en verantwoording' kan integratief leiderschap worden uitgevoerd door expliciet in te zetten op positieve effecten en door daarnaast een systeem van verantwoording op te tuigen.

### Creëren van positieve effecten

Samenwerkingsverbanden die zich expliciet richten op het creëren van positieve effecten, zowel in de eerste als in de tweede en derde orde, zijn eerder succesvol in het behalen van hun doelen. Goed integratief leiderschap draagt er derhalve aan bij om expliciet deze positieve effecten te creëren (Crosby & Bryson, 2010, p. 226).

## Verantwoording

Met betrekking tot verantwoording dienen leiders systemen van verantwoording te ontwerpen, waarin inputs, processen en uitkomsten gemonitord worden (Crosby & Bryson, 2010, p. 226).

### *2.5.5 Overige integratieve leiderschapsgedragingen*

Hierboven zijn al verschillende integratieve leiderschapsstrategieën of elementen van integratief leiderschap op hun bijpassende plek in het framework geplaatst. Echter is dit niet voor elk element mogelijk, laat staan wenselijk. Veel integratieve leiderschapsstrategieën functioneren juist doordat zij verschillende aspecten van het framework aan elkaar kunnen verbinden (Crosby & Bryson, 2010). Deze leiderschapsgedragingen, die niet in één enkel element van het framework passen, worden in deze sectie behandeld en zijn onder te verdelen in: het structureren van overleg, meenemen van interpretaties van stakeholders, het eigenbelang van stakeholders meenemen, het gelijk verdelen van kosten en baten, publiek ondernemerschap, relationeel kapitaal, systeemdenken, het toepassen van mediation, communiceren door middel van *authoritative texts* en het aangaan van strategische relaties.

### Structureren van overleg

Behalve agenda framing en *convening*, onderscheidt Page (2010) ook het structureren van overleg als belangrijke leiderschapsgedraging. Deze leiderschapsgedraging kan in meerdere fasen van het framework voorkomen, vooral bij de initiële omstandigheden en de procescomponenten. Deze strategie houdt in dat, om tot elkaar te komen, stakeholders zienswijzen en ideeën moeten kunnen uitwisselen, afwijkende perspectieven overwegen en gezamenlijk beslissingen maken. Dit kan worden gedaan door middel van procedures die constructieve vormen van overleggen en het stellen van gemeenschappelijke doelen mogelijk maken. Stakeholders zijn tevreden wanneer procedures ruimte geven aan hun belangen. Daarnaast is het opstellen van basisregels belangrijk voor het gebruik van procedures: het proces moet zo duidelijk mogelijk zijn om alle stakeholders tevreden te stellen. Tenslotte kan het gebruik van data bijdragen aan geschikte procedures: data kan gebruikt worden om alternatieve zienswijzen kracht bij te zetten en andere stakeholders te overtuigen van nieuwe

ideeën (Page, 2010, pp. 249-250), overeenkomstig met hoe Morse (2010) *boundary objects* beschrijft (p. 242).

#### Meenemen interpretaties stakeholders en verdeling kosten en baten

De interpretaties van stakeholders zijn van belang in meerdere fasen van het framework. De impact die agenda framing en overlegstructuren hebben, wordt gemitigeerd door de interpretatie die betrokken stakeholders aan deze structuren geven (Morse, 2010, p. 250). Stakeholders zijn sneller geneigd om de uitkomsten van overleg te accepteren wanneer ze het proces zelf als legitiem beschouwen. Het proces moet eerlijk en transparant zijn, zeker als er een disbalans is in de macht van verschillende deelnemende partijen. Tot slot hechten partijen waarde aan *distributional equity*: Stakeholders moeten het idee hebben dat de kosten en baten van de besluiten van de samenwerking eerlijk verdeeld zijn. Er is sprake van goed integratief leiderschap wanneer er met deze factoren rekening wordt gehouden (p. 250).

#### Publiek ondernemerschap en relationeel kapitaal

De derde en laatste soort katalysator die Morse (2010) onderscheidt, is de individuele katalysator. Individuele katalysatoren zijn individuele leiders die leiden vanuit 'het midden' in plaats van top-down. Deze personen dienen twee competenties te hebben. Ten eerste moeten leiders publieke ondernemers zijn. Bij publiek ondernemerschap telt niet de hoeveelheid geld die gegenereerd wordt, maar de mate waarin een leider in staat is om publieke waarden te scheppen. Naast publiek ondernemerschap, dienen individuele katalysatoren te beschikken over relationeel kapitaal. Ze dienen in staat te zijn om vertrouwen te wekken bij stakeholders. In een samenwerkingsverband kunnen meerdere individuen als katalysator dienen (Morse, 2010, pp.242,-244).

#### Systeemdenken

Over het algemeen dienen effectieve integratieve leiders in staat te zijn systeemdenken te kunnen toepassen. Dit is een manier van denken, waarin de leider zijn of haar acties duidelijk kan zien in verhouding tot het einddoel. Wanneer leiders dit toepassen, zijn ze in staat bestaande, gunstige structuren te zien en hiervan te profiteren, maar ook om te zien hoe het



samenwerkingsverband in negatieve zin beïnvloed wordt en om dit tegen te gaan (Crosby & Bryson, 2010, p. 218).

#### Meenemen eigenbelang van stakeholders

Samenwerkingsverbanden zijn eerder succesvol wanneer leiders het eigenbelang van stakeholders meenemen in het ontwerpen van het samenwerkingsverband. Daarnaast dienen leiders de sterke kanten van de verschillende stakeholders uit te buiten en tegelijkertijd de verschillende zwaktes te overbruggen en te minimaliseren (Crosby & Bryson, 2010, p. 226).

#### Communiceren door authoritative texts

Koschmann, Kuhn en Pfarrer (2012) lichten in hun werk het belang van het formuleren van *authoritative texts* uit. Dit zijn teksten, waarin verwachtingen voor samenwerkingsverbanden worden vastgelegd, waarin richting wordt gegeven en waarin de voortgang van het samenwerkingsverband wordt vastgelegd. Dit soort teksten draagt bij aan de impact van samenwerkingsverbanden door zowel de perceptie van het samenwerkingsverband voor de buitenwereld als voor leden van het samenwerkingsverband te framen (Koschmann, Kuhn & Pfarrer, 2012, pp. 337-338). Dit sluit aan bij een conclusie van Babiak en Thibault (2009) die vaststellen dat het slechts informeel vastleggen van overeenkomsten de effectiviteit van een samenwerkingsverband onwaarschijnlijk maken en die de voorkeur geven aan het formeel vastleggen hiervan.

#### Strategische relaties vormen

Het strategisch aangaan van relaties met mensen buiten de eigen organisatie is draagt positief bij aan het formeren van een samenwerkingsverband (Crosby & Bryson, 2014). Om dit succesvol te doen, is het van belang om stakeholderanalyses uit te voeren. Crosby en Bryson (2014) noemen verschillende voorbeelden waarin initiatiefnemers en bestuurders aan de hand van stakeholderanalyses bepaalden met welke spelers relaties opgebouwd moesten worden en dat dit ook gebeurde.

Tabel 1: Overzicht leiderschapsgedragingen

Initiële omstandigheden	Procescomponenten	Structuur en governance	Uitkomsten en verantwoording	Overig
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda framing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Machtverhoudingen overbruggen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Structuur bestendigen tegen veranderingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creëren van positieve eerste, tweede en derde order effecten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het structureren van overleg</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samenbrengen van stakeholders in fora</li> <li>• Verwachtingen scheppen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrekken alle stakeholders bij procesontwerp</li> <li>• Inventarisatie krachten en zwaktes van stakeholders</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governance bestendigen tegen veranderingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoording voor inputs, processen en uitkomsten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meenemen van interpretaties van stakeholders</li> <li>• Eigenbelang stakeholders meenemen</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emergent én deliberate planning</li> <li>• Juist inrichten van fora</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kosten en baten gelijk verdelen</li> </ul>
				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publiek ondernemerschap</li> <li>• Relationeel kapitaal</li> </ul>
				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Systemdenken</li> </ul>
				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediation toepassen</li> </ul>
				<ul style="list-style-type: none"> <li>• Communiseren door autoritative texts</li> <li>• Strategische relaties aangaan</li> </ul>

## **2.6 Publieke waarden**

Dit onderzoek onderzoekt wat integrative leadership door bestuurders in samenwerkingsverbanden met betrekking tot gegevensuitwisseling betekent voor de verankering van publieke waarden in deze samenwerkingsverbanden. Hierboven is ingegaan op het begrip integrative public leadership. In de volgende sectie wordt de relatie tussen publieke waarden en het openbaar bestuur uiteengezet.

### *2.6.1 Waarde en waarden*

Voor de volledigheid is het goed kort in te gaan op het verschil tussen publieke waarde – zonder -n – en publieke waarden. Publieke waarde is datgene dat de de publieke sector, in principe, probeert te creëren. Het probeert waarde voor burgers toe te voegen door beleid te implementeren: door bijvoorbeeld wegen aan te leggen of gezondheidszorg te leveren, wordt publieke waarde gecreëerd (Andrews, 2019; Moore, 1995). Bozeman (2002) definieert publieke waarden – met -n – als dat waar waarde aan wordt gehecht en waar een brede, maatschappelijke normatieve consensus over is (Bozeman, 2002). Publieke waarden schrijven de rechten en plichten van burgers vis-à-vis de samenleving, de staat en elkaar voor en definiëren ze de basisprincipes voor het openbaar bestuur (Bozeman, 2007, p. 132).

### *2.6.2 De drie soorten waarden van Hood*

#### Sigmawaarden

In zijn toonaangevende werk uit 1991 maakt Hood onderscheid tussen drie subgroepen van publieke waarden. Ten eerste zijn er de sigmawaarden. Sigmawaarden hechten belang aan zuinigheid en het effectief besteden van publieke middelen. Wanneer bestuurders vooral sigmawaarden van belang achten, wordt er vooral op outputs gestuurd. Sigmawaarden laten weinig ruimte voor tegenstrijdige belangen en leggen de nadruk op enkelvoudige, nauw gedefinieerde doelen. (Hood, 1991, pp. 10-12).

### Lambdawaarden

Naast sigmawaarden identificeert Hood (1991) lambdawaarden. Deze waarden benadrukken het belang van de weerbarstigheid van het openbaar bestuur en de stabiliteit van het bestaande systeem. Wanneer lambdawaarden centraal worden gesteld, is zuinigheid van ondergeschikt belang aan continuïteit en de onafhankelijkheid van de verschillende onderdelen van het openbaar bestuur. Wanneer lambdawaarden worden toegepast, wordt er vooral op input en proces gestuurd en niet zo veel op output, zoals bij de hierboven genoemde sigmawaarden. Lambdawaarden worden in de praktijk toegepast door het onderhouden van losstaande, onafhankelijke bestuurlijke units (Hood, 1991, pp. 13-15).

### Thètawaarden

Tenslotte zijn er thètawaarden. Thètawaarden benadrukken dat het openbaar bestuur vooral eerlijk en juist dient te zijn en met instemming, legitimiteit en volgens het juiste proces dient te verlopen. Thètawaarden proberen ongelijke behandeling te voorkomen. Hiertoe worden ambtenaren geacht om zich ethisch te gedragen en worden zij geacht zich te houden aan een ethische standaard die hoger is dan het absolute minimum (Hood, 1991, pp. 12-13).

#### *2.6.3 Een herwaardering van publieke waarden*

Rijnja en Klinkers (2011) pleiten voor een herwaardering van de overheid en publieke waarden. Hoewel hun analyse zich vooral op individuele overheidsorganisaties richt, kan deze ook op samenwerkingsverbanden toegepast worden, omdat het in de kern gaat over het openbaar bestuur en dus over alle actoren met als doel het creëren van publieke waarde (Rijnja & Klinkers, 2011, p. 41). Bij het creëren van publieke waarde moeten rechtstatelijke waarden en beginselen worden meegenomen, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel, de eis van de individuele rechtsbescherming, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de dienende overheid (Rijnja & Klinkers, 2011, p. 23), waarden die in de verdeling van Hood (1991) onder de thètawaarden vallen. Volgens Rijnja en Klinkers (2011) kunnen deze rechtstatelijke principes niet voldoende gewaarborgd worden als publieke vraagstukken gereduceerd worden tot indicatoren van toepassing op het bedrijfsleven, zoals efficiency en productiviteit (Rijnja &

Klinkers, 2011, p. 41). Zij pleiten er pleiten er daarom voor dat overheden duidelijker de publieke waarden waar ze voor staan dienen te articuleren en tegelijkertijd het 'eigene van de overheid' moeten benadrukken, omdat de overheid en de publieke sector anders het risico lopen hun legitimiteit te verliezen (Rijnja & Klinkers, 2011 p. 47). De nadruk van Rijnja en Klinkers (2011) op thètawaarden is zodoende niet uitsluitend normatief, maar is gegrond in de overtuiging dat dit nodig is voor de legitimiteit van de overheid en andere entiteiten die publieke waarde creëren. Dit 'eigene van de overheid' bestaat volgens de auteurs uit vier centrale functies: het waarborgen van de rechtsorde, het garanderen van een basisbestaan, het bevorderen van het collectief belang en het compenseren van de markt (Rijnja & Klinkers, 2011, p. 17).

### **3. Methode**

#### **3.1 Onderzoeksontwerp**

Deze studie is een kwalitatieve studie, waarin de onderzoeksvraag ‘*Wat betekent integrative leadership door bestuurders voor de verankering van publieke waarden in samenwerkingsverbanden met betrekking tot gegevensuitwisseling?*’ wordt beantwoord. Dit kwalitatieve onderzoek wordt gedaan door middel van een single case study. Bij het uitvoeren van een single case study wordt de onderzoeksvraag beantwoord door middel van data betreffende een specifieke casus: het Programma Digitalisering van de strafrechterketen. Er is gekozen voor een single case study, omdat deze vorm gebruikt kan worden om de onderzoeker in staat te stellen om nieuwe constructen te definiëren die onderzoekers kunnen gebruiken in vervolgonderzoek (Donmoyer, 2000, pp. 51-52). In een verkennend onderzoek, zoals dit onderzoek, is een single case study daarom wenselijk.

Bovendien betreft het een typische casus: het Programma Digitalisering Strafrechterketen is een samenwerkingsverband dat publieke waarde wil creëren door het delen van data tussen verschillende organisaties. Ook zijn er in de strafrechterketen organisaties aanwezig met strijdige belangen, waardoor organisaties de uiteenlopende belangen constant moeten wegen. Daarnaast benadrukt PDSK dat het haar taak is om rechtstatelijke beginselen te waarborgen (Directie Strafrechterketen, 2018). Daarnaast is het, in verband met het genereren van waardevolle kennis, nodig dat het samenwerkingsverband al langere tijd operationeel is en zich niet in de beginfase bevindt, omdat in dat geval niet alle elementen van het framework van Crosby & Bryson (2010; Bryson, Crosby & Stone, 2006) aanwezig zijn.

Het onderzoek is een verkennend onderzoek. Hiervoor is gekozen, omdat het de eerste keer is dat de concepten integrative leadership in samenwerkingsverbanden en datadeling aan elkaar gekoppeld worden en er zodoende nog geen toetsbare hypothesen bestaan. Hoewel er nieuwe kennis wordt gegenereerd, is er geen sprake van een geheel inductief onderzoek, omdat er reeds literatuur over integrative leadership bestaat en het onderzoek zich daarop baseert.

Voor dit onderzoek wordt data verzameld door middel van het afnemen van zeven semi-gestructureerde interviews met bestuurders die betrokken zijn (geweest) bij het programma

‘Digitalisering van de strafrechtketen’ en door een aanvullende documentstudie van 39 documenten. Het afnemen van semi-gestructureerde interviews is een kwalitatieve methode van dataverzameling die de onderzoeker in staat stelt om data te vormen uit de belevingswereld van de geïnterviewde (Galletta, 2013, pp. 93-94). Er is gekozen voor het afnemen van semi-gestructureerde interviews, omdat deze geschikt zijn om de persoonlijke percepties en meningen van betrokken individuen te bestuderen en om uit de antwoorden van deelnemers nieuwe concepten te vormen. Daarnaast is het nuttig wanneer deelnemers zich minder bewust zijn van de academische literatuur rondom het onderwerp van het onderzoek (Kallio e.a., 2016, p. 2959). Wanneer dit het geval is, geven participanten inzichtelijke antwoorden over de praktijk, zonder gestuurd te worden door de theorie.

## **3.2 Dataverzameling**

### *3.2.1 Semi-gestructureerde interviews*

Voorafgaand aan de interviews stelt de onderzoeker in alle gevallen eerst kort zichzelf voor en beschrijft in hoofdlijnen het onderzoek. Hierna wordt er aan de respondenten de ruimte gegeven zich voor te stellen. Vervolgens worden de respondenten geïnterviewd met behulp van het interviewprotocol. In Appendix I is het gebruikte interviewprotocol terug te vinden. In alle afgenomen interviews zijn alle genummerde vragen aan bod gekomen, echter soms in een andere volgorde. In sommige gevallen is de eerste vraag niet expliciet gesteld, omdat de respondent hier, bij het zichzelf voorstellen, al toereikend antwoord op heeft gegeven. Niet alle geletterde vragen zijn in de interviews gesteld, dan wel omdat deze al door de respondent beantwoord zijn, dan wel omdat deze niet van toepassing blijkt te zijn. Alle interviews zijn door middel van een dictafoonapplicatie op een mobiele telefoon opgenomen. Na het afnemen van de interviews wordt aan de hand van de audio-opname een transcript opgesteld. Bij het transcriberen is er zorg voor gedragen om dit zo natuurgetrouw te doen, maar zijn stopwoordjes en herhalingen weggelaten. Vervolgens hebben alle respondenten het voorlopige transcript toegestuurd gekregen om dit te controleren op feitelijke onjuistheden. Respondenten hebben na het verzenden van de mail een periode van twee weken om eventuele

onjuistheden aan te kaarten of om het transcript goed te keuren. Met de respondenten is gecommuniceerd dat, bij geen reactie na twee weken, de respondent instemt met het transcript. Een aantal respondenten heeft ingestemd met het voorlopige transcript, dan wel expliciet, dan wel impliciet door geen reactie meer te sturen. Daarnaast heeft een aantal respondenten kleine aanpassingen gedaan en onduidelijkheden verhelderd.

Tevens laat een semi-gestructureerd interview meer ruimte dan een gestructureerd interview om contextuele vragen te stellen en om flexibel te zijn tijdens het interview, waardoor een zo duidelijk mogelijk beeld van het onderwerp gevormd kan worden (Kallio, 2016, p. 2960). Om bruikbare data te genereren, dienen vragen georiënteerd te zijn op de deelnemer, moeten ze open zijn en niet leidend, *single-faceted* en duidelijk verwoord (Kallio, p. 2960). De aard van het semigestructureerde interview biedt ook ruimte om van het protocol af te wijken tijdens het interview, indien gewenst (Bryman, 2012, p. 487).

### *3.2.2 Respondenten*

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen, zijn er interviews afgenomen met betrokken bestuurders uit verschillende onderdelen van het PDSK. Er zijn interviews afgenomen met bestuurders uit de programmadirectie (PDSK), uit het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) en met bestuurders uit organisaties van alle vier de domeinen van de strafrechtketen, te weten de Politie voor het domein opsporing, het Openbaar Ministerie (OM) voor het domein vervolging, de Hoge Raad (HR) voor het domein berechting en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) voor het domein tenuitvoerlegging.

De respondenten zijn op uiteenlopende manieren benaderd. De meesten zijn direct via LinkedIn benaderd, terwijl in andere gevallen iemand anders in de organisatie is benaderd en het verzoek om te interviewen intern in de organisatie is doorgezet en zo het contact is gelegd met de participant. Eén interview op de werklocatie van de respondent afgenomen. Alle andere interviews hebben via een videoverbinding plaatsgevonden. Alle interviews duurden tussen de 30 en 70 minuten.



Nadat een datum is afgesproken, krijgen de respondenten voorafgaand aan het interview de link voor de digitale videoverbinding en het toestemmingsformulier (zie Appendix II) opgestuurd. Alle respondenten zijn met het toestemmingsformulier akkoord gegaan. Dit is dan ook vastgelegd in de definitieve transcripten.

### *3.2.3 Documentstudie*

De data, vergaard uit afgenomen interviews, wordt aangevuld door data uit een documentstudie. Daar waar interviews vooral geschikt zijn voor het genereren van data over de subjectieve beleving door betrokken bestuurders van leiderschapsgedragingen, vult de documentstudie dit aan doordat het zich leent voor het bestuderen van de formele inbedding van leiderschap in het samenwerkingsverband en van de rol die publieke waarden in het samenwerkingsverband spelen.

### *3.2.4 Documentselectie*

De documentselectie bestaat uit 39 documenten. Omdat het PDSK onder het Ministerie van J&V valt, en dus verantwoording dient af te leggen aan de Tweede Kamer en omdat ketenorganisaties en het PDSK belang hechten aan het aantonen van het nut en de legitimiteit van het programma, is er een voldoende informatie openbaar na te slaan. De meeste van de gebruikte bronnen zijn beleidsdocumenten, te vinden op de website van het Ministerie van J&V, de Tweede Kamer, of de directie strafrechtketen ([strafrechtketen.nl](http://strafrechtketen.nl)). Het startpunt van de documentstudie is het Programmaplan (*Programmaplan 2019-2022*) geweest, omdat dit het meest omvattende document is. Vervolgens zijn bronnen geraadpleegd die aanvulling of achtergrondinformatie bij het Programmaplan leveren. Daarnaast hebben verschillende respondenten documenten aangeraden of opgestuurd, die eveneens zijn meegenomen in de documentselectie. De volledige documentselectie is terug te vinden in Appendix IV.

### **3.3 Data-analyse**

Na het afnemen van de interviews en het selecteren van de documenten zijn de definitieve transcripten en de geselecteerde documenten gecodeerd volgens de volgende procedure. Ten eerste heeft open codering aan de hand van de begrippen in het theoretisch kader plaatsgevonden, met als doel het exploreren van de vergaarde data. Vervolgens heeft axiale codering plaatsgevonden, waarin verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende codes voortkomend uit de open codering worden geïdentificeerd. Verschillende codes zijn samengevoegd, wat leidde tot de definitieve codes, zoals deze te vinden zijn in Appendix III. Deze definitieve sets van codes zijn in twee groepen opgedeeld: aan de ene kant in publieke waarden, die geïdentificeerd zijn in de documentstudie en in de interviews, en aan de andere kant de leiderschapsgedragingen en de inrichting van het samenwerkingsverband.

De bovengenoemde methode geldt voor zowel leiderschapsgedragingen als publieke waarden die geïdentificeerd worden. De geïdentificeerde publieke waarden worden onderverdeeld in de drie groepen, zoals Hood (1991) deze onderscheidt.

### **3.4 Validiteit en betrouwbaarheid**

#### *3.4.1 Validiteit*

Bij het opstellen van dit onderzoek is zorg gedragen voor een hoge mate van interne en externe validiteit. Interne validiteit komt erop neer dat de onderzoeksresultaten de het onderzochte fenomeen getrouw weergeven (Flick, 2014). Dit is bij dit onderzoek gedaan door het stellen van controlevragen tijdens de interviews en door het uitvoeren van member validation. Bij member validation worden de onderzoeksresultaten voorgelegd aan respondenten die op hun beurt kunnen valideren of de bevindingen inderdaad overeenstemmen met hun belevingswereld. Eén interviewrespondent heeft aan de validering meegewerkt en heeft geen fundamentele verschillen van inzicht gesignaleerd.

Externe validiteit, de mate waarin de data generaliseerbaar is, is bij kwalitatief onderzoek minder van belang. Daarnaast is een single case study een benadering waarbij externe validiteit niet de focus is. Dit geldt eveneens voor het afnemen van semi-gestructureerde interviews. Het

doel van dit verkennende onderzoek is het genereren van nieuwe data die in vervolgonderzoek getoetst kan worden en niet om generaliseerbare data te genereren.

### 3.4.2 Betrouwbaarheid

Lincoln & Guba (1985) splitsen betrouwbaarheid in vier onderdelen: 1) *credibility*, 2) *transferability*, 3) *dependability*, en 4) *confirmability* (Lincoln & Guba, 1985; Thomas & Magilvy, 2011; Bryman, 2012). In de volgende sectie wordt kort uitgelegd hoe daar in dit onderzoek invulling aan is gegeven.

*Credibility* of geloofwaardigheid betreft de representativiteit van de data voor de belevingswereld van de respondenten. Dit aspect van betrouwbaarheid overlapt met interne validiteit. Er is in dit onderzoek zorg gedragen dat de data en de analyse ervan de belevingswereld van respondenten weerspiegelt, door member validation.

Het tweede onderdeel van het model van Lincoln & Guba (1985) is *transferability* of overdraagbaarheid, hetgeen neerkomt op de vraag: is de gebruikte methode ook bruikbaar in een andere context? Bij het opstellen van dit onderzoek is een interviewprotocol gebruikt dat, met slechts kleine aanpassingen gebruikt kan worden bij interviews in een andere context. De overdraagbaarheid van het onderzoek is nog groter door de uitgebreide contextbeschrijving, waardoor de lezer een duidelijk beeld heeft van welke elementen van de onderzoeksmethode aangepast dienen te worden voor een eventueel onderzoek in een andere context.

Voor *dependability* of controleerbaarheid is het van belang dat een lezer de genomen keuzes tijdens het onderzoek kan volgen en kan controleren. In het opstellen van dit onderzoek is hier zo veel mogelijk rekening mee gehouden door in het methodehoofdstuk uitgebreid in te gaan op de besluitvorming.

Tenslotte dient volgens Lincoln en Guba (1985) *confirmability* ertoe om, ook al is complete objectiviteit niet mogelijk (Bryman, 2012, p. 392), vast te kunnen stellen dat de auteur van het onderzoek te goeder trouw heeft gehandeld en dat persoonlijke voorkeuren en meningen niet in de weg staan van het onderzoek. Dit sluit aan bij de controleerbaarheid, zoals deze hierboven

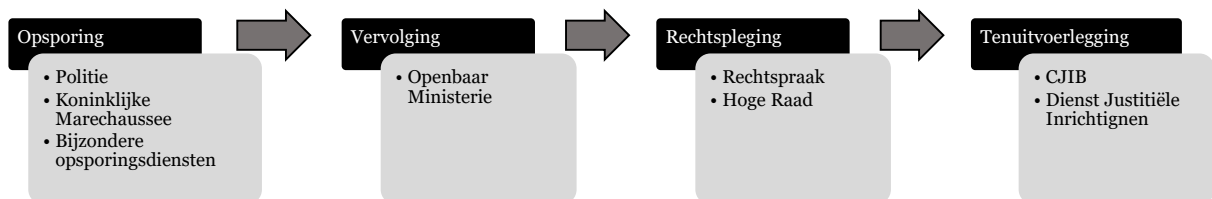
wordt genoemd. Gedurende heel het onderzoek is er zorg voor gedragen om reflectief te zijn bij het maken van keuzes.

## 4. Context

### 4.1 Algemeen

De casus die gebruikt wordt om de on onderzoeksvraag te beantwoorden is die van het ‘Programma Digitalisering Strafrechtketen’ (PDSK). Het programma is ontstaan vanwege een gevoel van urgentie, omdat partijen in de strafrechtketen – de ketenpartners - niet meer zonder een digitale keten hun werk kunnen verrichten. Het programma heeft als doel het realiseren van vijf verschillende digitaliseringsdoelen: een duurzaam digitaal stelsel, verbeterde ketenvoorzieningen, beschikbaarheid van multimedia door heel de keten heen, papier zo veel mogelijk uit de keten en het verbeteren van de dienstverlening (*Programmaplan 2019-2022*, pp. 13-14). Dit wil het programma doen met aandacht voor de ethische en privacyaspecten die hiermee gemoeid zijn (Ibid, p. 15).

**Figuur 2: Vereenvoudigde weergave van de strafrechtketen**



### 4.2 Wat is de strafrechtketen?

Voordat er wordt ingegaan op de digitalisering van de strafrechtketen, wordt er in deze sectie kort uitgelicht wat het begrip strafrechtketen behelst. Er wordt gesproken over een keten, omdat het over een lineaire beweging gaat. Wanneer er aangifte wordt gedaan komt als eerste het opsporingsdomein eraan te pas. Hierna gaat het dossier via het domein vervolging door naar de berechting en tenslotte naar het domein tenuitvoerlegging, ook wel executiedomein genoemd (*Programmaplan 2019-2022*, p. 41). Binnen de strafrechtketen zijn verschillende organisaties te vinden, met verschillende taken die op uiteenlopende manieren verantwoording afleggen. De meeste organisaties zijn onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V), maar vallen onder verschillende Directoraten-Generaal. Zo valt de Politie onder het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's (P&V), het CJIB en de Dienst

Justitiële Inrichtingen (DJI) – beide onderdeel van het tenuitvoerleggingsdomein – onder het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen (S&B) en het OM onder Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving (R&R) (Ministerie van J&V, 2021). In andere woorden, de “organisaties zijn op uitvoerend niveau van elkaar afhankelijk, echter bestuurlijk autonoom” (Strafrechtketen Architectuurraad, 2020, p. 11).

Tegelijkertijd hebben het OM, de Politie, de Raad voor de Rechtspraak en de Hoge Raad een uitzonderingspositie. Hoewel voor OM en de Politie onder de begroting van J&V vallen, geldt voor deze organisaties specifieke wet- en regelgeving. In tegenstelling tot de organisaties in de andere domeinen, zijn de organisaties in het berechttingsdomein, vanwege de scheiding der machten, geheel onafhankelijk. Dit houdt met betrekking tot PDSK in dat zij zich inspannen om hun positie mee te nemen in PDSK, maar dat de uiteindelijke prioritering en implementatie van het programma hen vrij staat (Directie Strafrechtketen, 2018, p. 2)

### **4.3 Organisatiestructuur**

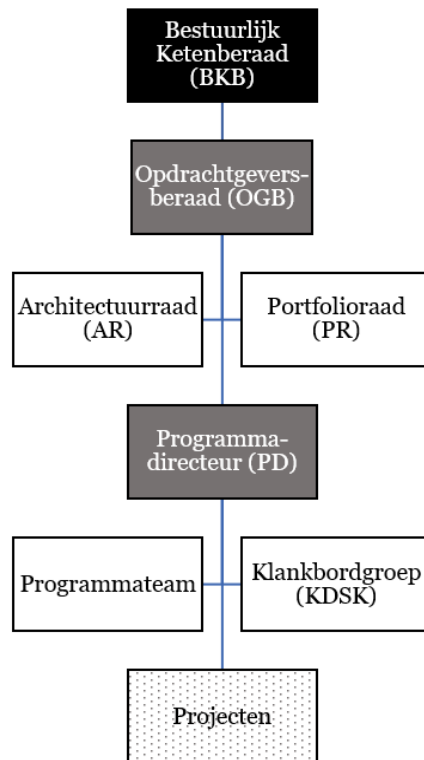
In de komende sectie worden de belangrijkste organen in de organisatiestructuur besproken. Er zal kort worden ingegaan op de samenstelling en de taak van de organen, om context te geven bij de bevindingen.

#### *4.3.1 Het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB)*

Het hoogste orgaan in het programma is het Bestuurlijk Ketenberaad (hierna BKB). Het BKB vormt, samen met het OGB de richtinggevende en besluitvormende kern van het programma. Het BKB wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. In dit beraad heeft elk domein uit de strafrechtketen één vertegenwoordiger en nemen naast vertegenwoordigers van de strafrechtketen ook ambtenaren van het ministerie van J&V plaats. Het BKB is eindverantwoordelijk voor besluiten van PDSK en komt maandelijks bijeen (*Programmaplan 2019-2022*, p. 27; Sneller, 2020).

**Figuur 3: Vereenvoudigde weergave van programmabesturing**

*(Programmaplan 2019-2022; Sneller, 2020)*



#### 4.3.2 Het Opdrachtgeversberaad (OGB)

Het Opdrachtgeversberaad (hierna OGB) bereidt de besluitvorming van het BKB voor en is de opdrachtgever van het BKB. Het OGB is officieel belast met het definiëren van programmadoelstellingen en –kaders. Het OGB bestaat grotendeels uit Chief Information Officers (CIOs) van ketenorganisaties. Van alle vier de domeinen in de strafrechtketen nemen er maximaal twee vertegenwoordigers in het OGB plaats. In het OGB nemen eveneens ambtenaren van J&V plaats (*Programmaplan 2019-2022*, p. 27).

#### 4.3.3 Architectuurraad

De hierboven besproken organen, BKB en OGB, vormen de richtinggevende en besluitvormende organen. De volgende organen houden zich bezig met de inrichting van PDSK, waaronder de Architectuurraad (hierna AR) en de Portfolioraad (hierna PR). Deze adviseren aan het OGB en het BKB. De AR draagt zorg voor de Ketendoelarchitectuur (hierna KDA). De KDA is de basis voor de ketenvoorzieningen die de voorgenomen veranderingen

moeten faciliteren en is ontworpen om verschillende ‘architectuurprincipes’ in acht te nemen, waaronder rechtstatelijkheid en transparantie (Strafrechtketen Architectuurraad, 2020, p. 4). De AR adviseert het OGB en het BKB op het gebied van de KDA en de te nemen stappen. De AR vergadert eens in de twee weken en bestaat uit vertegenwoordigers van alle ketendomeinen (*Programmaplan 2019-2022*, p. 17, p. 28; Strafrechtketen Architectuurraad, 2020, pp.4-5).

#### *4.3.4 Portfolioraad (PR)*

De Portfolioraad houdt zich bezig met de projectenportefeuille en of deze voldoende aansluit op de gestelde doelstellingen in de keten. De PR inventariseert, prioriteert en selecteert de verschillende projectvoorstellen die worden gedaan en adviseert het OGB over deze voorstellen. Even als de AR, komt de PR één keer in de twee weken samen (*Programmaplan 2019-2022*, p. 29).

#### *4.3.5 Programmadirecteur*

Na de bestuurslagen van de verschillende raden en beraden volgt de programmadirecteur. Waar het voorzitterschap van het BKB en het OGB nevenfuncties betreffen, is programmadirecteur een fulltime functie die zich bezighoudt met het dagelijkse bestuur en de aansturing van de projectenportefeuille. Tevens is de programmadirecteur verantwoordelijke voor de halfjaarlijkse rapportage van PDSK aan de Tweede Kamer (*Programmaplan 2019-2022*, p. 24)

#### *4.3.6 Programmteam*

Het programmteam bestaat uit een aantal medewerkers die de dagelijkse aansturing van het programma verzorgen. In dit gremium vindt het dagelijks bestuur plaats; de grote lijnen worden in de verschillende beraden uitgezet (*Programmaplan 2019-2022*, p. 30).



#### *4.3.7 Klankbordgroep Digitalisering Strafrechtketen*

In de Klankbordgroep Digitalisering Strafrechtketen (hierna KDSK) worden inhoudelijke gesprekken gevoerd en worden op basis hiervan vraagstukken die in het OGB voorbij komen, voorbereid. In het KDSK nemen vertegenwoordigers van alle ketenpartners plaats en wordt vanuit de bedrijfs- en ICT-kant naar projecten gekeken. Het KDSK is bedoeld als schakel tussen de keten, de ketenorganisaties en het PDSK (*Programmaplan 2019-2022*, pp. 29-30).

## **5. Bevindingen**

### **5.1 Reconstructie**

Om het huidige Programma Digitalisering van de Strafrechtketen en de gestelde doelen te begrijpen, is het van belang om de oorsprong van het programma te bestuderen. Hiertoe is de onderstaande tijdlijn gereconstrueerd, gebruik makende van de documenten in de documentstudie. De reconstructie begint met het besluit om een duurzame ketensamenwerking aan te gaan uit 2015, gevolgd door het verzoek van de Commissie van den Emster (2017) aan kabinet Rutte-III tijdens de formatie voor het vrijmaken van extra gelden en de opzet van de huidige governance, naar aanleiding van een rapport van ABDTopconsult. Vervolgens wordt het uiteindelijke Programmaplan (*Programmaplan 2019-2022*) besproken. De reconstructie wordt afgesloten met de quickscan, uitgevoerd door Lineke Sneller (2020) in opdracht van de Tweede Kamer. De bronnen in deze reconstructie geven een duidelijk beeld van de totstandkoming van PDSK in haar huidige vorm, hetgeen van belang is om de publieke waarden en de leiderschapsgedragingen die van toepassing zijn op deze casus en die later in dit hoofdstuk geïdentificeerd worden, te begrijpen.

#### *5.1.1 Duurzaamheid – Besluit VPS*

In oktober 2015 ondertekenen vertegenwoordigers van de verschillende domeinen in de strafrechtketen, verenigd in het programma programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS) het ‘Besluit duurzame samenwerking in de strafrechtketen’. In dit document wordt het tijdelijke programma VPS beëindigd. Het document identificeert “samenwerking tussen de ketenorganisaties met respect voor ieders (wettelijke) positie en rol een noodzakelijke voorwaarde” voor deugdelijke strafrechtpleging. Daarnaast stelt het dat dat de minister (destijd van V&J, tegenwoordig van J&V) in staat moet zijn verantwoording aan het parlement af te leggen en dat de prestaties van de keten afhankelijk zijn van “goede logistieke samenwerking”, waaronder op het gebied van IT (Stuurgroep VPS, 2015, p. 2). Deze inhoudelijke voordelen van ketensamenwerking worden aangevuld door de constatering dat het onderlinge vertrouwen tussen ketenpartners en tevens de transparantie en het inzicht in

de ketenprestaties vergroot is (Ibid, p.3). Dit leidt tot het besluit dat de samenwerking een duurzaam karakter krijgt, er uitgesproken wordt dat er ketenbrede doelstellingen gesteld dienen te worden, evenals tot het uitspreken van de noodzaak dat er gezamenlijke instrumenten en activiteiten om het wederzijdse vertrouwen te bestendigen en te vergroten, dienen te komen. Tot slot wordt er in dit besluit ook vastgesteld dat “het departement en ketenorganisaties elkaar treffen in een permanent Bestuurlijk Strafrechtketenberaad” (Ibid). Dit zou later het Bestuurlijk Ketenberaad worden.

### *5.1.2 Gezamenlijke ambitie – Commissie van den Emster*

In maart 2017, kort na de Tweede Kamerverkiezingen, wordt het rapport van de Commissie van den Emster gepubliceerd. Het rapport opent met het belang van een goede strafrechtspleging voor de rechtstaat. Volgens de commissie zorgen een aantal omstandigheden ervoor dat de strafrechtspleging en daarmee de rechtstaat, onder druk staan. Zo zouden er te veel strafzaken niet leiden tot het oppakken van verdachten en duren veel zaken langer dan noodzakelijk. Daarnaast worden er kwetsbaarheden in de bedrijfsprocessen bij de betrokken organisaties en een ontoereikende informatievoorziening tussen ketenpartners geconstateerd. Tevens ziet de commissie dat een nadruk op verticale sturing zorgt voor verkokering, waardoor er te weinig samenwerking is op ketenniveau en de digitalisering van de keten niet van de grond komt en dat daardoor niet op elkaar aansluitende ICT-systemen zorgen voor veel dubbel werk in de keten (Commissie van den Emster, 2017, pp. 8-9).

Behalve bovengenoemde problemen, voorzien de commissieleden ook uitdagingen in de toekomst. Zo zou er grotere maatschappelijke en politieke aandacht zijn voor het strafrecht, onder meer door toenemende mondigheid, social media en het grotere aantal kwetsbare personen in de strafrechtketen (Commissie van den Emster, 2017, pp. 8-9).

Bovengenoemde leidt de commissie tot de conclusie dat de maatschappelijke legitimiteit van de strafrechtketen in het geding is, wanneer er geen verbetertraject wordt ingezet. De commissie doet daarom een viertal aanbevelingen, waaronder het versterken en verduurzamen van de ketensamenwerking en het versterken van de digitalisering in de keten. Om dit mogelijk

te maken, vraagt de commissie om politieke steun en doet het een ruwe schatting van de benodigde fondsen en komt uit op 100 miljoen op jaarbasis (Commissie van den Emster, 2017, pp. 9-10). In het Regeerakkoord van het derde Kabinet Rutte, dat in oktober 2017 werd gepubliceerd, werd bekend gemaakt dat er in de jaren 2019 tot en met 2021 jaarlijks 70 miljoen euro beschikbaar komt voor de “Digitalisering werkprocessen strafrechtketen” (*Regeerakkoord 2017*, p. 59).

Het vrijgemaakte geld wordt niet evenredig verdeeld over de ketenorganisaties, maar wordt toegekend aan ingediende projectvoorstellen, wanneer deze projecten voldoende bijdragen aan de gezamenlijke digitaliseringsdoelen die zijn vastgesteld (PDSK, 2021)

### *5.1.3 Governance – ABD-rapport*

In november 2018 besluit het BKB om het Programma Digitalisering van de Strafrechtketen (PDSK) in het leven te roepen en om het OGB op te richten. Dit wordt gedaan naar aanleiding van een vertrouwelijk rapport door het consultancybureau van de Algemene Bestuursdienst van de Rijksoverheid, ABDTopconsult ‘En nu doorpakken’. Dit rapport is vertrouwelijk en kon ook niet onder embargo worden verstrekt aan de onderzoeker van dit onderzoek. Echter is het effect van het rapport duidelijk: het had de governance, zoals beschreven in het contexthoofdstuk, tot gevolg. In het nieuw opgerichte OGB namen de topbestuurders van de ketenpartners plaats, terwijl dit in de governance vóór het rapport voornamelijk CIOs van deze organisaties waren. Er is voor de nieuwe governance gekozen, omdat het rapport stelde dat er een scherpere sturing nodig was om de doelen te realiseren. Door topbestuurders in het OGB plaats te laten nemen en het programma te laten leiden door een onafhankelijke directeur, kon er scherper worden gestuurd op projecten die daadwerkelijk bijdragen aan de ketendoelstellingen.

### *5.1.4 Concrete digitaliseringsdoelen - Programmaplan*

De inspanningen in de strafrechtketen culminereren in het programmaplan, dat de programmadirecteur in opdracht van het BKB, naar aanleiding van het

ABDTopconsultrapport, heeft opgesteld, waarin vijf digitaliseringsdoelen worden gedefinieerd. Het eerste doel is het duurzame digitale stelsel, dat inhoudt dat ketensamenwerking op termijn niet meer afhankelijk moet zijn van een programma en daaraan gebonden financiering, maar dat de samenwerking en de financiering ervan structureel wordt (*Programmaplan 2019-2022*, p.6). Het tweede digitaliseringsdoel is het realiseren van de zogenoemde ketenvoorzieningen. De ketenvoorzieningen bestaan uit een tiental digitale voorzieningen die de digitalisering ondersteunen en de relevante IT-systemen in staat stellen om op elkaar aan te sluiten (*Programmaplan 2019-2022*, pp.6-12). De ketenvoorzieningen zijn gebaseerd op een aantal principes, waaronder rechtstatelijkheid, samenwerken, transparantie en aanpassingsvermogen (Strafrechtketen Architectuurraad, 2020, p.4). Het volgende digitaliseringsdoel is het doel ‘multimedia’. Dit houdt in dat al het beeld- en audiomateriaal beschikbaar met relevantie voor het te behandelen dossier beschikbaar dient te zijn voor alle schakels in de strafrechtketen. Het volgende doel is het zo veel mogelijk terugdringen van het gebruik van papier in de strafrechtketen (*Programmaplan 2019-2022*, p. 6). Het gebruik van papieren dossiers die fysiek van de ene organisatie naar de volgende organisatie in de keten moeten worden gebracht, is een belangrijke reden voor de te lange doorlooptijden. Het Programmaplan stelt als doel om alle processen-verbaal en strafrechtelijke beslissingen digitaal op te stellen (*Programmaplan 2019-2022*, p. 6). De hierboven genoemde doelen hebben veelal betrekking tot de interne bedrijfsstructuur van de strafrechtketen en tot de relaties van ketenpartners onderling. Het vijfde en laatste doel heeft, daarentegen, betrekking tot de externe dienstverlening en stelt dat de communicatie met slachtoffers, advocaten en verkeersovertreders digitaal moet verlopen (*Programmaplan 2019-2022*, p. 7).

#### *5.1.5 Controle door politiek – Quickscan*

In 2020 vraagt de Tweede Kamer om een uiteenzetting van de programma’s en projecten die onder het programma vallen en om een inventarisatie van de risico’s die hiermee gepaard gaan. Deze opdracht wordt uitgevoerd in de vorm van een quickscan. De quickscan doet een voorstel

voor een halfjaarlijkse programmarapportage aan de Kamer. Het ministerie van J&V staat achter dit voorstel en zodoende publiceert de Programmadirecteur halfjaarlijks een rapportage (Grapperhaus & Dekker, 2020; Sneller, 2020, pp. 11-12). Bij het schrijven van dit onderzoek zijn uitsluitend nog de halfjaarlijkse rapportages van januari tot en met juni 2020 en van juli tot en met december 2020 beschikbaar.

## **5.2 Publieke waarden in PDSK**

### *5.2.1 Inleiding*

In de volgende sectie worden de publieke waarden besproken die in PDSK worden nagestreefd. Deze waarden zijn geïdentificeerd in de documentstudie en, waar relevant, aangevuld met bevindingen uit de interviews. Bij het analyseren van de documentselectie en het afnemen van de interviews zijn eenentwintig publieke waarden gedefinieerd, terug te zien in de tabel 2. Het coderen van deze doelen is tot stand gekomen via open coderen, gevolgd door axiaal coderen, waarna ze zijn onderverdeeld in de drie categorieën voor publieke waarden van Hood (1991): lambda-, sigma- en thètawaarden. In tabel 2 zijn uitsluitend de definitieve coderingen met betrekking tot de doelen van het programma te vinden. Het overzicht inclusief de open codering is terug te vinden in appendix III. Uit de documentanalyse blijkt dat alle drie de soorten waarden die Hood (1991) onderscheidt een rol spelen in PDSK. In de komende sectie worden de geïdentificeerde waarden kort beschreven.

### *5.2.2 Lambdawaarden*

Zoals uiteengezet in het methodehoofdstuk, behelzen lambdawaarden datgene dat een overheid of een andere entiteit die publieke waarde creëert robuust en weerbarstig maakt (Hood, 1991, pp. 13-15). Uit de documentstudie komen vier lambdawaarden naar voren die van belang zijn in het PDSK: duurzaamheid en robuustheid, legitimiteit van de strafrechtketen, adaptiviteit, en een veilige en rechtvaardige samenleving. Dit zijn lambdawaarden, omdat bij alle vier de nadruk ligt op de continuïteit van het programma, de legitimiteit van de strafrechtketen die een essentiële rol speelt in een rechtstaat, de onafhankelijkheid en

adaptiviteit van de gebruikte infrastructuur, waardoor de schakels in de strafrechterketen onafhankelijk hun werk kunnen doen en tot slot op een veilige, rechtvaardige samenleving. Met adaptiviteit wordt bedoeld dat het digitaliseringsprogramma niet te rigide wordt ingericht, waardoor het binnen afzienbare tijd weer vernieuwd zou moeten worden. Het programma moet zich kunnen aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen.

### *5.2.3 Sigmawaarden*

Bij sigmawaarden zijn tijd en geld de belangrijkste valuta en is het uitgangspunt dat hier zuinig mee om gegaan moet worden. De geïdentificeerde sigmawaarden in PDSK zijn de volgende: dienstbaarheid aan burgers, effectieve besteding van middelen, efficiency, kortere doorlooptijden, tijdigheid en de handhaving van het FAIR-principe bij informatievoorziening. Dit zijn sigmawaarden, omdat hieraan duidelijk de schaarste van tijd en middelen aan de basis ligt, gezien de nadruk op effectiviteit en efficiëntie. De meeste waarden in deze subgroep spreken voor zich, maar de handhaving van het FAIR-principe behoeft enige uitleg. FAIR staat voor *Findable, Accessible, Interoperable* en *Reusable*. Communicatie en data die gezamenlijk in de keten gebruikt wordt, moeten zowel vindbaar, toegankelijk, interoperabel als herbruikbaar zijn. Dit zijn harde voorwaarden voor zinvolle communicatie in een samenwerkingsverband van verschillende organisaties. Als dit principe succesvol gehanteerd wordt, is communicatie interoperabel: bruikbaar in verschillende operationele omgevingen. Dit is nodig, omdat de ketenpartners, vanwege hun specifieke, wettelijke en maatschappelijke rollen, verschillende definities van begrippen hanteren, hetgeen onderlinge communicatie bemoeilijkt. Het FAIR-principe neemt deze ‘taalbarrière’ weg (SRK AR, 2020, p. 30).

### *5.2.4 Thètawaarden*

Tot slot zijn er tien thètawaarden geïdentificeerd, te weten: betrouwbaarheid, rechtstatelijkheid, goede uitgangspositie slachtoffer, doelbinding, privacy, transparantie, eerlijke strafrechterketen, informatie alleen voor rechthebbende, informatiebeveiliging en persoonsgerichtheid. Bij deze geïdentificeerde waarden ligt de nadruk op rechtvaardigheid en

eerlijke behandeling van burgers. De waarden betrouwbaarheid, privacy, transparantie en eerlijke strafrechten behoeven geen uitleg. De andere geïdentificeerde thèta-waarden zullen kort verduidelijkt worden.

### Rechtstatelijkheid

Het concept rechtstatelijkheid is in het theoretisch kader behandeld en komt er in het kort op neer dat er rekening gehouden wordt met rechtstatelijke waarden en beginselen, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel, de eis van de individuele rechtsbescherming, het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van de dienende overheid (Rijnja & Klinkers, 2011, p. 23).

### Doelbinding en toegang tot informatie

Doelbinding houdt in dat een persoon of organisatie slechts toegang heeft tot de informatie op basis van duidelijk gedefinieerde en gerechtvaardigde doelen. Het doel 'informatie uitsluitend toegankelijk voor rechthebbende' hangt samen met de publieke waarde van doelbinding en houdt in dat niet álle informatie door elke speler in de keten te raadplegen is. Volgens dit principe dienen uitsluitend personen toegang te hebben tot die informatie die zij ook daadwerkelijk nodig hebben.

### Persoonsgerichtheid

Persoonsgericht werken houdt in dat de persoon in kwestie te maken krijgt met de juiste interventie voor zijn/haar situatie en dat niet interventies slechts worden uitgevoerd omwille van het uitvoeren van interventies. Om dit mogelijk te maken, dient door heel de keten informatie over de persoon in kwestie toegankelijk te zijn, om zo een volledig beeld van de persoon te krijgen.

### Goede uitgangspositie slachtoffer

In het strafrecht is al langere tijd een trend zichtbaar dat slachtoffers een grotere rol in het proces hebben. De nadruk op de uitgangspositie van het slachtoffer moet ervoor zorgen dat PDSK eraan bijdraagt dat de behoeften en rechten van slachtoffers worden meegenomen in het ontwerp van nieuwe processen en diensten.



**Tabel 2: Publieke waarden in PDSK**

Lambda	Sigma	Thèta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duurzaamheid/robuustheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dienstbaarheid aan burgers</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betrouwbaarheid</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legitimiteit van de strafrechterketen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effectieve besteding van middelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtstatelijkheid</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptiviteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Efficiency</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goede uitgangspositie slachtoffer</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veilige en rechtvaardige samenleving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kortere doorlooptijd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Doelbinding</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdigheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Privacy</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handhaving van het FAIR-principe bij informatievoorziening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparantie</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eerlijke strafrechterketen</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatie alleen voor rechthebbende</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informatiebeveiliging</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persoonsgerichtheid</li> </ul>

### 5.3 Leiderschapsgedragingen

Hierboven zijn de publieke waarden geïdentificeerd die in PDSK worden nagestreefd. In de volgende sectie worden verschillende geïdentificeerde leiderschapsgedragingen besproken.

Eén van de bevindingen bij het analyseren van de leiderschapsgedragingen was dat het soort leiderschapsgedraging sterk afhankelijk is van de actor in kwestie. Zo zijn er leiderschapsgedragingen die uitsluitend door ketenpartners of exclusief door bestuurders van de centrale bestuurders van het samenwerkingsverband kunnen worden uitgeoefend. Bovendien is er ook een onderscheid te maken in leiderschap door middel van leiderschapsgedragingen en door het toepassen van bepaalde ontwerpprincipes. Daarom zijn de bevindingen onderverdeeld in vier categorieën: leiderschapsgedragingen bij bestuurders van ketenpartners, bij centrale bestuurders, bij bestuurders van ketenpartners én centrale bestuurders en principes die meegenomen worden bij het ontwerp van het samenwerkingsverband. Het volledige overzicht van alle codes is terug te vinden in Appendix III.

### 5.3.1 Leiderschapsgedragingen bij bestuurders van ketenpartners

In de bevindingen van dit onderzoek worden drie leiderschapsgedragingen onderscheiden die uitsluitend van toepassing zijn op bestuurders van ketenpartners: afstemmen met eigen organisatie, zoeken van gemeenschappelijke doelen en het toepassen van portfoliomanagement in eigen organisatie

#### Afstemmen met eigen organisatie

Van de genoemde codes kwam het afstemmen in de eigen organisatie het meeste terug. Het is voor bestuurders van ketenpartners van belang om de bestuurlijke besluiten die worden genomen in het samenwerkingsverband te laten aansluiten op de dagelijkse praktijk van de organisatie. Crosby & Bryson (2010) benadrukken het belang van het meenemen van het eigenbelang van stakeholders in samenwerkingsverbanden. Dit komt overeen met de bevindingen van dit onderzoek. Verschillende geïnterviewden benadrukken dat zij in hun eigen organisatie kunnen terugvallen op ‘hulplijnen’: medewerkers met inhoudelijke kennis die de bestuurder kunnen ondersteunen om tot een optimaal besluit te komen. De medewerkers van de organisatie zijn echter niet altijd op de hoogte van het samenwerkingsverband en het nut ervan. Een belangrijke taak voor bestuurders van ketenpartners is daarom de urgentie in de eigen organisatie articuleren; uit onderstaand citaat blijkt dat dit in de praktijk een moeilijke taak is voor bestuurders.

*[Je moet] hulplijnen organiseren, zodat je kunt terugvallen op je eigen professionele organisatie. Want je zit dan wel als vertegenwoordiger in dat gremium, maar je weet niet alles. Je moet ook gevoed worden door anderen. Ik haalde vaak bij collega's informatie op, maar dan moest ik beginnen met uitleggen wat ik dan precies deed. Dan dacht ik: oh daar gaan we weer. (Interview 4)*

Uit dit citaat blijkt eveneens dat een bestuurder ‘twee kanten op’ moet afstemmen. Aan de ene kant moet de bestuurder binnen de eigen organisatie zorgen dat de ketenbrede doelen worden

nageleefd en de urgentie ervan wordt begrepen. Anderzijds moet een ketenbestuurder ervoor zorgen dat in het samenwerkingsverband de realiteit van de organisatie wordt begrepen en de gestelde doelen hierop aansluiten.

Het afstemmen van bestuurlijke beslissingen met de eigen organisatie om de dagelijkse praktijk zo goed mogelijk overeen te laten komen met de genomen beslissingen geldt in het bijzonder voor beslissingen die informatiehuishouding aangaan. Er kunnen immers geen afspraken worden gemaakt op ketenniveau die de ketenorganisaties zelf niet waar kunnen maken. Wanneer dit niet voldoende wordt afgestemd, kan het voorkomen dat de agenda van een samenwerkingsverband té ambitieus blijkt en de doelen niet gehaald worden. Meerdere geïnterviewden gaven aan dat de keten zo sterk is als de zwakste schakel. Dit geldt in het bijzonder voor de informatiehuishouding van ketenpartijen, zoals uit het volgende citaat blijkt.

*Binnen [naam organisatie] zijn zeker na de KIS-periode [voorloper van PDSK] enorme slagen gemaakt in de IT-organisatie. Er was nauwelijks een CIO-office. Dat gaat nu uitgroeien in rap tempo naar tientallen personen. (...) Dat is compleet gereorganiseerd en uitgebreid. Dus we waren er in die tijd ook niet klaar voor. Het kwam eigenlijk te vroeg... Ik hoor dit ook bij andere ketenorganisaties. (Interview 4)*

### Zoeken van gemeenschappelijke doelen

Een andere belangrijke gedraging van bestuurders van ketenorganisaties is het zoeken naar gemeenschappelijke doelen, waarvoor zij bereid dienen te zijn tot wederzijds begrip. Om tot samenwerking in de keten te komen, moeten de verschillende 'silo's' elkaar begrijpen. Dit is met name belangrijk in de strafrechtketen, omdat hieraan organisaties deelnemen met uitzonderlijke statussen en functies. Dit kan leiden tot onbegrip en dient daarom op bestuurlijk niveau ondervangen te worden door een open houding en een bereidheid om de positie van

andere ketenorganisaties te begrijpen. Onbegrip en frustratie voor de zienswijze van andere spelers in de keten kwam ook tijdens het afnemen van de interviews naar boven, zoals ook blijkt uit onderstaand citaat.

*Er is nu bijvoorbeeld na heel veel jaar gesodemieter en gedoe éindelijk een soort overeenstemming over het digitaal procesdossier. (...) Er draaide een aantal pilots, maar die zijn stopgezet, omdat [een ketenorganisatie] een opmerking maakte over de elektronische handtekening. Dat vonden ze niet deugen en dan ligt het zomaar weer stil. Voordat het weer op gang komt, ben je een half jaar verder. (Interview 7)*

#### Toepassen van portfoliomanagement in eigen organisatie

Daarnaast blijkt uit de vergaarde data dat bestuurders van ketenpartners niet enkel dienen te vertrouwen op het ketenbrede portfoliomanagement – waarover later in dit hoofdstuk meer – maar dat ze ook in de eigen organisatie het portfoliomanagement goed moeten inrichten. Op deze manier worden projecten al intern getest, voordat er vanuit de keten naar gekeken wordt. Dit versnelt het implementatieproces en voorkomt teleurstelling bij de eigen organisatie. De logica hierachter is dat het voor werknemers in een bepaalde organisatie beter te verteren is, wanneer een project door een interne portfolioraad wordt afgekeurd dan wanneer dit door een ketenbrede portfolioraad wordt gedaan. Tevens verkort het streng, intern toepassen van portfoliomanagement de tijd die de ketenbrede portfolioraad eraan besteedt, waardoor het proces versneld wordt.

#### *5.3.2 Leiderschapsgedragingen bij centrale bestuurders*

Bij het vergaren van de data voor dit onderzoek zijn negen leiderschapsgedragingen geïdentificeerd die enkel van toepassing zijn op centrale bestuurders in samenwerkingsverbanden. Onder centrale bestuurders worden ketenbrede, onafhankelijke bestuurders verstaan, die het bestuur van de keten als geheel vormen. In het geval van PDSK zijn dat bestuurders uit de programmadirectie. De bestuurders die hierin plaatsnemen staan

niet onder contract bij één van de ketenorganisaties. De geïdentificeerde codes zijn de volgende: continu reflecteren, extern eenheid vertonen, intern communiceren voor vertrouwen, ketenpartners verantwoordelijk houden voor resultaten, kleinere organisaties betrekken - maar niet overal, scherp sturen, successen delen, zorgen voor voldoende tijd en interactie tussen actoren en verantwoording afleggen. De belangrijkste codes worden hieronder kort besproken.

### Scherp sturen

In het programma zijn strenge eisen gesteld aan de toekenning van budget aan projectvoorstellen, hierover hieronder meer. Deze voorwaardelijkheid blijkt in de organisatiestructuur van het samenwerkingsverband verweven te zijn, doordat het portfoliomanagement en de toekenning van geld sterk is geformaliseerd. De toetsing van de verschillende projecten, waarbij wordt vastgesteld of zij aanspraak maken op de gelden beperkt zich echter niet tot vóór de projecten worden gestart. Ook tijdens de uitvoering wordt de voortgang van de projecten getoetst. Er wordt gewerkt met een kleurensysteem, waarin rood betekent dat de ketendoelstellingen niet gehaald worden. Centrale bestuurders houden de naleving van de gestelde kwaliteitscriteria bij het verwezenlijken van projectvoorstellen nauwlettend in de gaten. Dit blijkt uit het citaat hieronder, waarin het gehele doel 'multimedia' de rode kleurcode toegewezen kreeg.

*We hebben discussie gehad over multimedia en waarom die rood was. (...)*  
*De grote [keten-]partijen hebben ervoor gekozen om met z'n drieën aan de slag te gaan en zich te richten op veelvoorkomende criminaliteit. Dat betekent dat ze niet meer naar alle criminaliteit en niet meer met de FIOD, het SIOD en de KMar [Koninklijke Marechaussee] werken. Dat is een inperking van de scope. Dan kan het best zo zijn dat ze hun doelen halen, maar de initiële opgave [de ketendoelstellingen] haal je niet meer. (...)*  
*Doen ze dan de goede dingen? Ja. Doen ze het op een goede manier? Ja. Maar haal je de ketendoelstelling? Nee. Daarom is die in het rood. Dan moet je iets gaan doen. (Interview 5)*

Doordat de agenda en de daaruit voortkomende projecteisen zijn opgesteld door bestuurders van ketenpartners uit alle vier de domeinen, kan de schijn van partijdigheid worden voorkomen en kan er scherp worden gestuurd op het portfoliomanagement. Dit wordt soms door ketenpartners als streng ervaren, maar wordt gelegitimeerd door het feit dat ketenpartners de doelen hebben zelf opgesteld. Een geïnterviewde zei hierover het volgende.

[De weging van de projecten wordt onafhankelijk van het BKB en OGB gedaan door de PDSK], *maar wel op basis van de criteria die zij beschreven hebben. Dus we krijgen ook heel vaak de opmerking vanuit de ketenpartners dat we zulke zeurkousen zijn vanuit het PDSK. En dan zeggen we: wacht even, de kwaliteitscriteria zijn door jullie bestuurders opgesteld en wij werken in de opdracht van jullie bestuurders, dus als je problemen hebt, moet je bij je eigen bestuurders zijn.* (Interview 5)

De Quicksan oordeelt dat scherpe sturing niet alleen bijdraagt aan een grotere slagvaardigheid, maar ook aan meer uniformiteit en daardoor transparantie van het PDSK (Sneller, 2020).

#### Interne communicatie en successen delen

Een centrale bestuurder moet niet enkel besturen door het voeren van streng portfoliomanagement, maar moet ook zorgen voor een vertrouwensbasis bij de bestuurders van ketenorganisaties en voor een gemeenschapsgevoel. Dit wordt voornamelijk gedaan door het gebruik van interne communicatie in nieuwsbrieven. Om het vertrouwen van bestuurders te winnen en te behouden dient de communicatie integer en betrouwbaar te zijn. Dit houdt in dat ook slecht nieuws verteld moet worden, indien nodig. Daarnaast moeten centrale bestuurders niet alleen maar zenden, maar ook de bestuurders van ketenpartners aan het woord laten. Hiervoor is een intensief intern netwerk nodig, waarin laagdrempelige communicatie geborgd wordt. Daarnaast is het voor centrale bestuurders nuttig om informele contacten te onderhouden met betrokkenen. Voor het gewenste gemeenschapsgevoel is het van

belang dat behaalde successen worden gedeeld, zowel intern en extern. Dit wordt in PDSK regelmatig gedaan door succesverhalen van verschillende projectvoorstellen te delen in de maandelijks nieuwsbrief.

#### Zorgen voor voldoende tijd en interactie tussen actoren

Hoewel bovenstaande bijdraagt aan onderling vertrouwen en begrip tussen verschillende ketenorganisaties, zijn het geen *silver bullets*. Veel geïnterviewden benadrukken dat het laten ontstaan van onderling begrip en vertrouwen vooral ontstaat door herhaaldelijke interacties tussen verschillende actoren. Hier is tijd voor nodig. Dit sluit aan bij een belangrijke leiderschapsgedraging die terugkomt in de literatuur: het juist inrichten van fora (Crosby & Bryson, 2010). Fora dienen zo ingericht te worden, dat stakeholders herhaaldelijk met elkaar interacteren, om zo het onderling vertrouwen te vergroten. Dit komt duidelijk naar voren in het volgende citaat.

*Op het moment dat je een oplossing in een keten wil vinden, heb je natuurlijk eerst een heel hoog abstractieniveau, want je moet conceptuele modellen neerzetten. Conceptuele modellen moeten door de toplaag van de bestuurders begrepen worden.... Vervolgens moeten de conceptuele modellen ook uitgewerkt worden. Dat is best ingewikkeld. (...) Hoe kom je van de dagelijkse praktijk naar een conceptueel model dat past in de hele keten? Dat doe je niet zomaar. (Interview 6)*

#### Kleinere organisaties betrekken

Het is tevens de taak van centrale bestuurders om gelijkwaardigheid tussen de verschillende ketenpartners te stimuleren. Een organisatie zo groot als de Politie kan makkelijk een kleinere organisatie overschaduwen, maar dat dient voorkomen te worden omwille van het gemeenschapsgevoel. In PDSK is ervoor gekozen om drie gradaties aan te brengen en organisaties aan de hand van deze gradaties te differentiëren: aansturende stakeholders, verbonden stakeholders en betrokken stakeholders. De logica hierachter is dat niet alle betrokken organisaties in dezelfde mate betrokken zijn. Door dit te formaliseren en duidelijk

te communiceren blijft het samenwerkingsverband bestuurbaar. Daarnaast speelt mee dat alle domeinen vertegenwoordigd zijn bij de aansturende stakeholders. Op deze manier worden organisaties niet onderverdeeld in grootte, maar in relevantie voor het samenwerkingsverband. In PDSK is er door de centrale bestuurders een uitgebreide stakeholderanalyse gedaan, aan de hand waarvan gradaties zijn toegekend, hetgeen perfect aansluit bij wat in de literatuur het aangaan van strategische relaties (Crosby & Bryson, 2014) wordt genoemd.

#### Continu reflecteren

Centrale bestuurders dienen eveneens continu te reflecteren op de gang van zaken betreffende het samenwerkingsverband. Zoals is te lezen in de tijdslijn, eerder in dit hoofdstuk, heeft dit in het verleden al tot vernieuwing van de governance geleid. Dit kwam mede tot stand door externe onderzoeken. Samenwerkingsverbanden zijn eerder succesvol wanneer er een systeem van verantwoording voor inputs, processen en uitkomsten bestaat (Bryson, Crosby & Stone, 2006).. Een centrale bestuurder moet dus in staat zijn om haar trots opzij te zetten en het samenwerkingsverband van tijd tot tijd te laten doorlichten en eventuele vervolgstappen te nemen. Dit gebeurt, behalve door middel van externe onderzoeken, ook door het intern communiceren van de voortgang van het programma.

### *5.3.3 Leiderschapsgedragingen bij zowel centrale bestuurders en bestuurders van ketenpartners*

#### Agenda framing

In lijn met het framework dat in het theoretisch kader uiteen wordt gezet, blijkt uit de data dat agenda framing een essentiële rol speelt bij de totstandkoming van het programma. De inhoud van deze agenda is in de sectie 'tijdslijn' in dit hoofdstuk reeds uiteengezet. In deze sectie zal worden gekeken naar de vorm van agenda framing en welke partijen hierbij betrokken zijn.

Agenda framing heeft bij de totstandkoming van PDSK op verschillende manieren en door verschillende actoren vorm gekregen: het programmaplan en door externe rapporten, zoals de Commissie van den Emster. Deze documenten zijn wat Koschmann, Kuhn en Pfarrer (2012)



aanduiden als *authoritative texts*. Daarnaast wordt de agenda herhaaldelijk aangescherpt of herhaald in bijvoorbeeld de jaarverslagen, de interne nieuwsbrieven en de Quicksan. Het Programmaplan is opgesteld door de programmadirecteur, in opdracht van – en goedgekeurd door – het BKB en het OGB, waarin alle domeinen van de strafrechtketen zijn vertegenwoordigd. Op die manier zijn in theorie alle ketenorganisaties meegenomen in het opstellen van de agenda. Echter zijn niet alle ketenorganisaties in deze gremia vertegenwoordigd. Elke domein uit de strafrechtketen vaardigt maximaal twee vertegenwoordigers per gremium af. Dit betekent bijvoorbeeld dat niet alle organisaties uit het opsporingsdomein vertegenwoordigd zijn. Hoewel de vertegenwoordigers van dit domein wel input vragen en krijgen van andere, niet geïnccludeerde organisaties, is de representatie van deze organisaties niet hetzelfde als wanneer zij hun eigen vertegenwoordigers hadden kunnen sturen. Er is gepoogd hier een goede balans in te vinden door uit elk domein vertegenwoordigers te hebben. Het staat de verschillende domeinen vrij om zelf afstemming te organiseren. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan in het domein tenuitvoerlegging, ook wel executie genoemd, in het Coördinerend Beraad Executieketen.

Door de duidelijke, geformaliseerde organisatiestructuur en de representatie van de ketenpartners in het BKB en OGB, geniet de programmadirecteur een hoge mate van legitimiteit om de agenda aan te passen. Dit zorgt ervoor dat de agenda alleen aangepast wordt, waar het nodig is en consistent blijft, waar het nodig is.

In de agenda, zoals deze in PDSK geformuleerd is, komen publieke waarden voor die deel uitmaken van alle drie de subgroepen met betrekking tot publieke waarden. Door bij het framen van de agenda, de nadruk op uiteenlopende publieke waarden te leggen, is het waarschijnlijk dat deze ook beter verankerd worden in de rest van het samenwerkingsverband.

#### Mitigerende omstandigheden bij agenda framing

Hierboven wordt besproken hoe agenda framing kan bijdragen aan het verankeren van publieke waarden. Hoewel het betrekken van verschillende stakeholders essentieel is voor de legitimiteit van het samenwerkingsverband en hoewel het meenemen van verschillende publieke waarden van belang is, moeten er scherpe keuzes worden gemaakt en moet duidelijk

zijn wat er in en out of scope valt. Wanneer dit niet gebeurt, kan de effectiviteit van de agenda afnemen. Dit wordt in de komende sectie toegelicht aan de hand van een passage van het Programmaplan.

In de paragraaf met betrekking tot de businesscase van PDSK in het programmaplan staat de volgende passage, waarin staat dat het mogelijk is dat nieuwe data, verkregen door toegenomen digitalisering, kan leiden tot nieuwe inzichten.

*Hoewel het geen programmadoel is, is het realistisch om te veronderstellen dat door de toename van digitalisering in de strafrechtketen met behulp van data nieuwe inzichten (kunnen) worden verkregen. In het bijzonder gaat het dan om zaken als analyses rondom veelplegers, dwarsverbanden om ondermijning beter op te sporen en regionale en thematische dwarsverbanden die beter inzichtelijk zijn. – Programmaplan p. 23*

Deze passage is opvallend om meerdere redenen. Ten eerste, omdat hierin een nieuw, onofficieel programmadeel wordt geïntroduceerd, terwijl tegelijkertijd – terecht – wordt gesteld dat dit geen officieel programmadoel is. Dit is opvallend, omdat in het programma veel waarde wordt gehecht aan een streng, selectief portfoliomanagement. Wanneer een projectvoorstel niet aan tenminste één van de programmadoelen bijdraagt, krijgt dit project geen financiering uit de regeerakkoordgelden. Daarnaast is het de enige keer dat dit mogelijke effect van het programma genoemd wordt in de zorgvuldig samengestelde documentselectie voor dit onderzoek. Bij het afnemen van de interviews is dit ‘onofficiële programmadoel’ evenmin naar voren gekomen. Echter kan deze passage ver reikende gevolgen hebben die van invloed zijn op de maatschappij en op de legitimiteit en het voortbestaan van het programma. Deze passage raakt aan de twee voornaamste bezwaren geïdentificeerd door ‘Bij voorbaat verdacht’, waarin de rechter ze grotendeels gelijk gaf: SyRi had een carte blanche en was een black box. Deze groep was van mening dat SyRi een carte blanche had: een onbeperkte hoeveelheid data waarmee het kon werken. En dat wat er met de data gebeurde een black box was: het was niet na te gaan wat ermee gebeurde (Leidsch Dagblad, 2020). Beide bedenkingen kunnen bij het PDSK niet worden uitgesloten, gezien de vage formulering.

De bovengenoemde passage raakt niet uitsluitend aan de rechterlijke uitspraak in de zaak SyRi, maar ook aan het advies van de Raad van State (2020) naar aanleiding van de WGS. Dit advies oordeelde dat die wet ontoereikend was, onder andere omdat deze – net als de passage uit het programmaplan – “vergaande beperkingen van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer mogelijk wil maken en tegelijkertijd niet de wezenlijke elementen en begrenzungen bevat” (Raad van State, 2020, p. 2). Daarnaast hekelde de Raad van State de ruime reikwijdte, het gebrek aan specificiteit en de gedeelde verantwoordelijkheid die in de WGS uiteen werden gezet. Deze drie elementen vinden we eveneens terug in het Programmaplan. Tot slot is deze paragraaf in strijd met het doelbindingsprincipe, dat in deze studie is geïdentificeerd als relevante publieke waarde. Deze paragraaf toont aan hoe brede, vage formuleringen en wensdenken bij de agenda framing de bijdrage van agenda framing aan de verankering van publieke waarden in samenwerkingsverbanden waarin data wordt uitgewisseld, kan mitigeren.

#### Vooropstellen ketenbelang

Het voordeel van een duidelijk gedefinieerde agenda is dat hierdoor het ketenbelang is vastgelegd. Wanneer bij het opstellen van de agenda alle ketenpartners worden betrokken, heeft deze agenda een hoge mate van legitimiteit en is het de taak van alle betrokken bestuurders om het ketenbelang voorop te stellen. Dit houdt niet in dat ketenpartners hun individuele doelen uit het oog verliezen, maar dat zij samen optrekken om de ketensamenwerking tot een succes te maken.

#### Partners fysiek samenbrengen

Een veel terugkomende leiderschapsgedraging is het fysiek samenbrengen van ketenpartners. Het fysiek samenbrengen van actoren is een manier om *boundary experiences* te creëren. Bij het vergaren van de data komen hier vooral twee verschillende instanties naar voren, waarin dit terugkomt: het periodiek samenbrengen van werknemers uit de keten en het permanent samenbrengen van ketenbestuurders.

Het periodiek samenbrengen van werknemers uit de keten wordt gedaan door middel van heisessies, met als doel onderling vertrouwen te vergroten, het gemeenschapsgevoel te

vergroten en de bereidheid tot onderling vertrouwen te vergroten. Daarnaast vinden er (digitale) werkbezoeken plaats bij ketenpartners.

De tweede manier waarop ketenpartners fysiek worden samengebracht is op de permanente werkplek voor het PDSK. In Utrecht is op het moment van schrijven het ‘Huis voor de Strafrechtketen’ (vanaf nu het Huis) in de laatste fase van de oplevering. In het Huis kunnen de verschillende raden en beraden die betrokken zijn bij de digitalisering samen komen. Hier is naast generieke werk- en vergaderruimten bijvoorbeeld een kamer specifiek ingericht voor de Portfolioraad, waarin lopende projecten en hun status fysiek op de muur weergegeven zijn, hetgeen het programma tastbaar maakt. In het Programmaplan wordt het Huis als “noodzakelijk” omschreven. Voor de stad Utrecht is bewust gekozen, omdat dit ‘neutrale grond’ is.

*In principe is de Directie Strafrechtketen [niet te verwarren met PDSK] ook onafhankelijk, maar de uitdaging is dat zij organisatorisch opgehangen zijn aan het Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving. (...) Dat is het departement, dat is politiek. Dus zegt het OM: ja daar kunnen we niks mee doen, hetzelfde bij de rechtspraak. Dus je ziet meteen al een reactie ontstaan puur op de locatie waar je zit. Nu zitten we hier in Utrecht: centraal te bereiken, maar het is ook los van alle partijen. Het is neutrale grond. Hier moeten we kunnen samenwerken, hier moeten geen belangen spelen in de zin van: jij komt nu bij mij te gast en ik bepaal wat je doet. Nee, hier zijn we allemaal gelijkwaardig. Interview 5*

### Het stellen van hoge integriteitseisen

Volgens Hood (1991) kunnen thètawaarden geïnstitutionaliseerd worden door ambtenaren te socialiseren naar een niveau van integriteit dat hoger ligt dan slechts een “bottom line ethics”

(pp. 12-13). Meerdere respondenten geven aan dat dit idee bij de digitalisering van de strafrechterketen wordt toegepast: er gelden strenge screeningseisen voor professionals in de strafrechterketen. Veel medewerkers in de strafrechterketen zijn van zichzelf al doordrongen door deze houding tegenover ethiek bij het beoefenen van hun beroep. Daarnaast bestaat er bij velen in de strafrechterketen een gevoel van 'roeping', waardoor integriteit hoog in het vaandel staat.

#### Leidende coalitie

Tijdens de fase van initiële condities is er in het geval van PDSK een 'leidende coalitie' gevormd. Hoewel er in die fase nog niet gesproken kan worden van centrale bestuurders, is deze code toch van toepassing op centrale bestuurders als op bestuurders van ketenpartners, omdat in dat geval onder centrale bestuurders externe belanghebbenden, zoals de overheid ook een rol kunnen spelen. In het geval van PDSK is dit terug te zien in bijvoorbeeld de inspanningen van VPS, de voorloper van het PDSK en door de steun van het ministerie van J&V. Door de aanwezigheid van verschillende *champions* (Crosby, Bryson en Stone, 2006) in de beginfase van het samenwerkingsverband, is het programma van de grond gekomen.

### *5.3.4 Inrichting van het samenwerkingsverband*

#### Betrekken van stakeholders

Eerder dit hoofdstuk is besproken hoe het feit dat stakeholders betrokken worden bij de totstandkoming van de agenda legitimiteit aan de agenda verleent en dat het derhalve mogelijk is voor centrale bestuurders om scherp te sturen. Daarnaast staat het betrekken van stakeholders als ontwerpprincipe aan de basis van meerdere andere leiderschapsgedragingen, zoals het laten aansluiten van bestuurlijke beslissingen op de dagelijkse praktijk, het stellen van ketenbrede doelen en het vooropstellen van het ketenbelang. Zonder het betrekken van de stakeholders wordt het samenwerkingsverband niet als legitiem beschouwd en zijn deze leiderschapsgedragingen onmogelijk.

#### Beschikbaarheid financiering koppelen aan ketenbelang

Nadat de agenda en dus het ketenbelang gedefinieerd zijn, moet het ketenbelang ook boven de individuele belangen van de ketenorganisaties worden gesteld, om ervoor te zorgen dat de

gestelde doelen gerealiseerd worden. Eén van de belangrijkste manieren waarop dit wordt bewerkstelligd bij PDSK, is het beschikbaar stellen van geld vanuit het regeerakkoord. Volgens alle geïnterviewden heeft dit bijgedragen aan het succes van PDSK. Er is in het geval van de digitalisering van de strafrechtketen gekozen voor voorwaardelijk geld: een ketenorganisatie kan uitsluitend aanspraak maken op financiering uit de regeerakkoordgelden, wanneer het een projectvoorstel inlevert dat aan bepaalde criteria voldoet en bijdraagt aan de gestelde ketendoelstellingen. Op deze manier wordt het vooropstellen van ketendoelstellingen afgedwongen. Bij het opstellen van het regeerakkoord had er ook voor gekozen kunnen worden om het beschikbare geld te verdelen over de ketenorganisaties en op die manier structureel het budget van de ketenorganisaties aan te vullen. Echter, zou het geld in dat geval niet gebonden geweest zijn aan de digitaliseringsdoelstellingen. In dat geval had het kunnen voorkomen dat organisaties dit geld hadden gebruikt om doelstellingen die enkel de eigen organisatie ten goede kwamen, te financieren, waarbij het ketenbelang uit het oog verloren wordt.

Het beschikbaar gestelde geld is afkomstig uit de begroting van het ministerie van J&V. J&V acteert in deze casus als wat Morse (2010) definieert als een subsoort van structurele katalysatoren, de *grant making organization* (pp. 233-234).

Eén interviewparticipand die eveneens betrokken is bij de civiel- en bestuursrechtketen spiegelt deze twee ketens aan de strafrechtketen en schrijft het relatieve succes van de strafrechtketen in vergelijking met de civiel- en bestuursrechtelijke keten toe aan de voorwaardelijkheid van het beschikbare geld en zegt daarover het volgende:

*Bij straf [-rechtketen] zie je een aardige organisatievorm ontstaan. Bij civiel en bestuur helemaal niet. (...) Het enige verschil dat ik heb kunnen ontdekken is dat er bij de strafrechtketen door een minister 50 mln [per jaar] is vrijgemaakt om die strafrechtketen een impuls te geven: dus er is geld. En hij heeft gezegd: je krijgt het geld niet zomaar. Er moet een organisatie komen en er moet een bestuurslaag zijn die bepaalt wie welk geld mag hebben, er moeten gemeenschappelijke doelen worden geformuleerd. En als je daaraan voldoet, krijg je met je project subsidie. Zo kan je een heel instituut opzetten. Dus omwille van het feit dat [ketenorganisaties]*

*geld kunnen ontlenen, gaan mensen met hun project zodanig draaien uiteindelijk dat ze mee gaan helpen aan die overall doelstelling. ... Bij civiel en bestuur is dat er niet en moeten we het uit eigen middelen financieren. Dan zie je dus dat de belangen naast elkaar liggen in plaats van dat ze samen optrekken. In dit geval is het geld dat belangrijk was om mensen bij elkaar te brengen. (Interview 6)*

#### Onafhankelijk voorzitter met statuur

Behalve door het stellen van voorwaarden aan het recht op financiering uit de regeerakkoordgelden is een onafhankelijk voorzitter belangrijk bij het vooropstellen van het ketenbelang. Om alle ketenpartners aan boord te krijgen, dient de voorzitter geen eenzijdige geschiedenis te hebben bij één van de ketenpartners. Op deze manier kan alle schijn van partijdigheid worden weggenomen. De voorzitter kan vanuit haar positie herhaaldelijk druk op de ketenpartners uit oefenen om het ketenbelang voorop te stellen. Vanwege haar onafhankelijke positie geniet een dergelijke aansporing meer legitimiteit dan wanneer deze van één van de ketenpartners zou komen. Daarnaast wordt de legitimiteit van een voorzitter vergroot, doordat deze een zekere staat van dienst heeft. Bij de digitalisering van de strafrechtketen is dit op verschillende niveaus gedaan: zowel het BKB als het OGB hebben een onafhankelijk voorzitter van statuur, zonder geschiedenis bij ketenpartners. Voor de programmadirecteur van PDSK geldt hetzelfde. Een onafhankelijk voorzitter kan worden gezien als een sponsor, zoals geïdentificeerd door Bryson, Crosby en Stone (2006).

#### Privacycheck aan voorkant

Eén van de andere criteria voor projecten, naast de eis dat ze bij moeten dragen aan de ketendoelstellingen, is dat ze aan bepaalde privacy-eisen moeten voldoen om aanspraak te maken op de regeerakkoordgelden. Dit ontwerpprincipe is van belang voor de realisatie van de geïdentificeerde thètawaarden. Deze voorwaarden zijn niet uitsluitend van toepassing op het samenwerkingsverband. Het gaat hier bijvoorbeeld om de wettelijke eis aan organisaties die persoonsgegevens verwerken om een *Data Protection Impact Assessment* (DPIA) uit te voeren. Zonder dat de verantwoordelijke organisatie een DPIA uitvoert, wordt er geen geld

voor vrijgemaakt binnen PDSK. Dit toont aan dat ook wettelijke voorwaarden bijdragen aan de verankering van publieke waarden.

#### Meer tijd, minder projectbasis

Daarnaast geven meerdere interviewparticipanten aan dat zij de periode van vier jaar, die voor PDSK beschikbaar is, te kort vinden en dat zij voorstander zijn van een langer durend traject en structureel geld. Momenteel is het zo dat er slechts een beperkte hoeveelheid geld en tijd beschikbaar is. Hoewel het programma streeft naar een duurzaam digitaal stelsel, is het nog maar zeer de vraag of dit reeds gevormd is wanneer het geld op is of de tijd voor de digitalisering. Daarom is het van belang om ervoor te zorgen dat een samenwerkingsverband op voldoende tijd kan rekenen om de doelen tot een goed einde te brengen.

#### Politieke zegen

Tot slot is voor PDSK de ‘zegen’ die er bestaat vanuit de de regering om met het project aan de gang te gaan essentieel. Door deze zegen kunnen de ketenpartners zelf aan de slag met de agenda, waardoor het waarschijnlijker is dat de uitkomsten werken voor de organisaties, dan wanneer het van bovenaf was opgelegd. Het feit dat het mandaat en het geld voor het programma uit de politiek komt, betekent echter ook dat er verantwoording afgelegd moet worden. Het BKB en de programmadirecteur leggen verantwoording af aan de minister en de minister legt op zijn beurt verantwoording af aan het parlement. Op deze manier wordt verzekerd dat de middelen juist worden uitgegeven.



## **6. Conclusie en discussie**

### **6.1 Conclusie**

In dit onderzoek is de onderzoeksvraag ‘*Wat betekent integrative leadership door bestuurders voor de verankering van publieke waarden in samenwerkingsverbanden met betrekking tot gegevensuitwisseling?*’ beantwoord. Deze vraag is beantwoord door enerzijds een aantal leiderschapsgedragingen te identificeren die bijdragen aan de verankering voor publieke waarden (zie Appendix III). Anderzijds levert dit onderzoek een bijdrage aan door deze gedragingen te verdelen over vier subgroepen, terwijl leiderschapsgedragingen in de bestaande literatuur vaak onder één noemer worden geschaard.

Aan de hand van het bovenstaande bevindingen, worden in dit onderzoek twee proposities gedaan. De eerste propositie die gedaan kan worden, is dat de aanwezigheid van de geïdentificeerde leiderschapsgedragingen bijdraagt aan de verankering van publieke waarden in samenwerkingsverbanden waarin gegevens worden uitgewisseld. De drie belangrijkste leiderschapsgedragingen, die terugkomen in elk afgenomen interview, zijn agenda framing, scherp sturen en beschikbaarheid financiering koppelen aan ketenbelang. Omdat dit onderzoek geen causale verbanden aantoont, is het niet hard te maken dat deze drie gedragingen inderdaad de verankering van publieke waarden als gevolg hebben, maar het is aannemelijk dat zij wel degelijk in hoge mate hieraan bijdragen.

De tweede propositie is dat de benodigde leiderschapsgedragingen om publieke waarden voldoende te verankeren, niet dezelfde zijn voor alle actoren, maar dat ze zijn onder te verdelen in leiderschapsgedragingen bij bestuurder van ketenpartners, bij centrale bestuurders, bij beide soorten bestuurders en leiderschap door ontwerpprincipes. Dit onderscheid maakt het onderzoeken van leiderschapsgedragingen in samenwerkingsverbanden specifiek en dicht de kloof tussen theorie en praktijk, doordat het door deze specificiteit makkelijker in de praktijk is toe te passen.

## **6.2 Discussie**

Dit onderzoek is een verkennend onderzoek waarin nieuwe proposities worden gegenereerd, aan de hand van bestaande literatuur. Het heeft daarom niet als doel om de generaliseerbaarheid van deze aannames te testen en heeft een lage mate van externe validiteit. Het gebruik van een single case study draagt bij aan het genereren van nieuwe kennis, maar heeft evenmin een hoge mate van externe validiteit. Bovendien is de strafrechtketen een bijzondere keten, bestaande uit organisaties met uitzonderlijke, wettelijk verankerde bevoegdheden, zoals het geweldsmonopolie van de Politie en de status van de Rechtspraak. Daarom is het bij vervolgonderzoek van belang dat een andere casus of andere casussen gebruikt worden om de proposities te toetsen en de externe validiteit van de gedane proposities te vergroten. Dit onderzoek is dus niet generaliseerbaar, maar kan wel worden gebruikt als beginpunt voor vervolgonderzoek, bijvoorbeeld door de nieuw gegenereerde kennis te toetsen op grotere schaal.

Daarnaast is het voeren van interviews een goede manier om leiderschap en de hieraan onderliggende intenties te onderzoeken. Echter komt de manier waarop leiderschap bedoeld is niet altijd overeen met hoe het door ondergeschikten wordt opgevat (Jacobsen & Andersen, 2015). Gezien voor dit onderzoek uitsluitend bestuurders zijn geïnterviewd, is het de vraag of de voorgestelde leiderschapsgedragingen ook door alle medewerkers in de keten overeenkomstig met de intentie worden beschouwd. Onderzoek naar de perceptie van leiderschap in samenwerkingsverbanden waarin gegevens worden uitgewisseld zou hierover verheldering kunnen verschaffen.

## **7. Praktische implicaties**

Zoals reeds in de conclusie beschreven, levert dit onderzoek een bijdrage aan de literatuur door de leiderschapsgedragingen in vier groepen te verdelen. Hierdoor is het onderzoek naar leiderschap specifiek en kan het, vanwege dit specifieke karakter makkelijker in de praktijk worden overgenomen. Deze verdeling kan bijvoorbeeld worden overgenomen in het trainen van bestuurders in samenwerkingsverbanden waarin data wordt uitgewisseld. Vanwege de onderverdeling gemaakt in dit onderzoek, kunnen bestuurders van ketenorganisaties en centrale bestuurders trainingen volgen die toegespitst zijn op hun positie, waardoor de kloof tussen theorie en praktijk verder gedicht wordt.

Daarnaast komt uit de onderzoeksbevindingen sterk naar voren dat scherpe sturing door onafhankelijke, centrale bestuurders, gebaseerd op de opgestelde agenda, een belangrijke bijdrage levert aan het verankeren van publieke waarden in samenwerkingsverbanden waarin gegevens worden uitgewisseld. Het is in samenwerkingsverbanden echter niet altijd het geval dat er dergelijke centrale bestuurders bestaan, omdat het gaat om horizontale samenwerking. Echter zijn centrale bestuurders van wezenlijk belang gebleken en dienen samenwerkingsverbanden waarin gegevens worden uitgewisseld te overwegen om centrale bestuurders een plaats te geven in hun governance. Hoewel de aanname dat centrale bestuurders een belangrijke rol spelen nog op grotere schaal getest dient te worden voor externe validiteit, kan er in de praktijk al gekeken worden naar het toepassen van een governance waarin centrale bestuurders een belangrijke rol spelen, zodat deze de op hen van toepassing zijnde leiderschapsgedragingen kunnen uitoefenen om publieke waarden zo goed mogelijk te borgen.

## **Referenties**

- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review* 66 s1, 56-65.
- Andrews, L. (2019). Public administration, public leadership and the construction of public value in the age of the algorithm and 'big data'. *Public Administration* 97, 296-310.
- Ansell, C., Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18 (4), 543-571.
- Ansell, C. & Gash, A. (2012). Stewards, mediators, and catalysts: Toward a model of collaborative leadership. *The Public Sector Innovation Journal* 17 (1).
- Babiak, K. & Thibault, L. (2009). Challenges in Multiple Cross-Sector Partnerships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 38(1), 117-143.
- Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62 (2) 145-161.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: counterbalancing economic individualism*. Washington: Georgetown University Press.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Bryson, B. S., Crosby B. C. & Stone (2006). The design and implementation of cross-sector collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review* 66 (s1), 44-55.
- Bryson, B. S., Crosby B. C. & Stone (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review* 75 (5), 647-663.
- Cash, D. W.; Adger, W.; Berkes, F.; Garden, P.; Lebel, L.; Olsson, P.; Pritchard, L. & Young, O. (2006). Scale and cross-scale dynamics: Governance and information in a multilevel world. *Ecology and Society*, 11(2). Geraadpleegd op 6 juni 2021..
- Commissie-van den Emster. (2017). *De toekomst van de strafrechtspleging: Een oproep aan het nieuwe kabinet*. Geraadpleegd op 7 mei 2021, via <https://www.strafrechtketen.nl/documenten/rapporten/2017/03/30/rapport-de-toekomst-van-de-strafrechtspleging>.
- Crosby, B. C. & Bryson J. M. (2005). A leadership framework for cross-sector collaboration. *Public Management Review* 7 (2), 177-201.
- Crosby, B. C. & Bryson, J. M. (2010). Integrative leadership and the creation and maintenance of cross-sector collaborations. *The Leadership Quarterly* 21 (2), 211-230.
- Crosby, B.. C. & Bryson (2014). Public Integrative Leadership. In Dau, D. V. (Ed.), *The Oxford Handbook of Leadership and Organizations* (pp. 57-72). Oxford: Oxford University Press.
- Directie Strafrechtketen (2018). *Ketenplan van aanpak*. Geraadpleegd op 17 april 2021, via <https://www.strafrechtketen.nl/documenten/publicaties/2018/07/02/ketenplan-van-aanpak>.
- Donmoyer, R. (2000). Generalizability and the Single-Case Study. In Gomm, R.; Hammersley, M. & Foster, P. (Eds.) *Case Study Method* (pp. 45-68). London: SAGE Publications.
- Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research*. Londen: Sage.
- Galletta, A. (2013). *Mastering the Semi-Structured Interview and Beyond: from Research Design to Analysis and Publication*. New York: NYU Press.
- Grapperhaus, F. & Dekker, S. (2020). *Reactie op quick scan digitalisering strafrechtketen*. Geraadpleegd op 12 mei 2021. Via [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2020Z11004&did=2020D23784](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2020Z11004&did=2020D23784).
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1), 3-19.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. New York: Routledge
- Jacobsen, C.B., & Andersen, L.B. (2015). Is Leadership in The Eye Of The Beholder? A Study of Intended and Perceived Leadership Practices and Organizational Performance. *Public Administration Review* 75 (6), 829-841.
- Kallio, H.; Pietilä, A.; Johnson, M. & Kangasniemi M. (2016). Systematic methodological review: developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide. *Journal of Advanced Nursing* 72(12) 2954-2965.

Koschmann, M. A.; Kuhn, T. R.; Pfarrer, M. D. (2012). A Communicative Framework of Value in Cross-Sector Partnerships. *The Academy of Management Review* 37 (3), 332-354.

Leidsch Dagblad (2021, 16 januari). *Privacypartijen: pas op voor 'super-SyRI'; datakoppeling 'Blauwdruk voor meer toeslagenaffaires'*.

Lincoln, Y., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.

Malin J. R. & Hackmann D. G. (2019). Integrative Leadership and Cross-Sector Reforms: High School Career Academy Implementation in an Urban District. *Educational Administration Quarterly* 55(2), 189-224.

Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2021). *Organogram Min J&V*. Geraadpleegd op 31 maart 2021. Via <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/documenten/publicaties/2018/11/15/organogram-ministerie-van-justitie-en-veiligheid>.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Morse, R. S. (2008). Developing public leaders in an age of collaborative governance. In R. S. Morse, & T. F. Buss (Eds.), *Innovations in public leadership development* (pp. 79–100). Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly* 21 (2) 231-245.

O'Leary, R.; Gerard, C. & Bingham, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. *Public Administration Review* 66 (s1), 6-9.

O'Leary, R & Vij, N. (2012). Collaborative Public Management: Where have we been and where are we going? *The American Review of Public Administration* 42 (5), 507-522.

Page, S. (2003). Entrepreneurial Strategies for Managing Interagency Collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (3), 311-339.

Page, S. (2010). Integrative leadership for collaborative governance: Civic engagement in Seattle. *The Leadership Quarterly* 21 (2), 246-263.

Programma Digitalisering Strafrechtketen (2020). *Jaarverantwoording 2020*. Geraadpleegd op 12 mei 2021. Via <https://www.strafrechtketen.nl/documenten/publicaties/2020/12/14/jaarverantwoording-pdsk>.

*Programmaplan 2019-2022*. Geraadpleegd op 18 april 2021, via <https://www.strafrechtketen.nl/documenten/jaarplannen/2021/02/08/programmaplan-digitalisering-strafrechtketen-2019-2022>.

Raad van State. (2020). *Advies Afdeling Advisering Raad van State inzake regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden)*. Geraadpleegd op 7 juni 2021. Via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z07668&dossier=35447>

*Regeerakkoord 2017: 'Vertrouwen in de toekomst'*. Geraadpleegd op 11 mei 2021. Via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>.

Rijnja, G. & Klinkers, L. (2011). Waarden maken de overheid. Over het eigene van publiek werken. In: Het eigene van de overheid. Input voor het debat over de rol van de overheid (Den Haag, CAOP), pp. 15-50.

Schneider, A. S. (2009). Why do some boundary organizations result in new ideas and practices and others only meet resistance? Examples from juvenile justice. *American Review of Public Administration*, 39 (1), 60–79.

Sneller, L. (2020). *Quick Scan: Digitalisering van de Strafrechtketen*. Geraadpleegd op 12 mei 2021. Via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z09242&did=2020D19910>.

Strafrechtketen Architectuurraad. (2020). *Ketendoelarchitectuur Strafrechtketen*. Geraadpleegd op 18 april 2021, via [https://www.astronline.nl/index.php/Ketendoelarchitectuur\\_document](https://www.astronline.nl/index.php/Ketendoelarchitectuur_document).

Stuurgroep Versterking Prestaties Strafrechtketen (2015). *Duurzame samenwerking in de strafrechtketen*. Geraadpleegd op 7 mei 2021, via

<https://www.strafrechtketen.nl/onderwerpen/streefbeeld/documenten/besluiten/2015/10/26/besluit-duurzame-samenwerking-in-de-strafrechtketen>.

Sun, P. Y. T. & Anderson, M. H. (2012) Civic capacity: Building on transformational leadership to explain successful integrative public leadership. *The Leadership Quarterly* 23 (3), 309-323.

Sydow, J.; Frank, L.; Lerch; Huxham, C. & Hibbert, P. (2011). A Silent Cry for Leadership: Organizing for Leading (in) Clusters. *Leadership Quarterly* 22 (2), 328-43.

Taylor, H.; Holmes M. H.; Jacobson, W. S.; Morse R. S. & Sowa, J. E. (2011). Focusing the Public Leadership Lens: Research Propositions and Questions in the Minnowbrook Tradition. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 (s1), i83-i97.

Thomas, A. & Magilvy, J. K. (2011) Qualitative Rigor or Research Validity in Qualitative Research. *Journal for Specialists in Pediatric Nursing* 16 (1), 151-155.

## **Appendix I. Interviewprotocol**

1. Kunt u een korte beschrijving geven van uw rol in het PDSK programma?
2. Hoe lang bent u al betrokken bij PDSK?
  - a. Indien vanaf het begin betrokken: Hoe zijn de gestelde doelen tot stand gekomen?
  - b. Zijn hierbij bepaalde frames gebruikt?
  - c. Kunt u een concreet voorbeeld geven van hoe u zich heeft opgesteld bij de totstandkoming van de gemeenschappelijke doelen?
3. Samenwerkingsverbanden brengen uiteenlopende belangen en zienswijzen samen. Hoe draagt u eraan bij dat deze worden overbrugd?
  - a. Kunt u hier een concreet voorbeeld van geven?
4. (Hoe) wordt er in het samenwerkingsverband een gemeenschapsgevoel gecreëerd?
  - a. Door wie? Kunt u hier een concreet voorbeeld van geven?
  - b. Kunt u een concreet voorbeeld geven van hoe hier standpunten worden uitgewisseld?
  - c. Is hier ruimte voor afwijkende perspectieven? Kunt u hier een voorbeeld van geven?
5. Het PDSK stimuleert digitalisering en daarmee datadeling tussen verschillende organisaties. Hoe worden ethische overwegingen met betrekking tot privacy en bescherming van burgers en rechtstatelijkheid gemaakt?
  - a. Kunt u hier een concreet voorbeeld van geven?
6. In samenwerkingsverbanden bestaat er per definitie een scheve machtsverhouding tussen verschillende stakeholders. Hoe wordt dit ondervangen in PDSK?

## Appendix II. Toestemmingsformulier interview



Universiteit  
Leiden

### **Toestemmingsformulier interview**

**(Voorlopige) titel onderzoek:** Leiderschap in samenwerkingsverbanden met betrekking tot data-uitwisseling

**Naam onderzoeker:** Bart Siemen Hendriks

**Naam scriptiebegeleider, tevens eerste lezer:** Dr. J.E.T. Schmidt

**Naam participant:**

Bedankt voor uw toestemming voor het afnemen van een interview, als onderdeel van het bovengenoemde onderzoek. Uw deelname is geheel vrijwillig. Het toestemmingsformulier dient ertoe u op de hoogte te stellen van de voorwaarden aan uw deelname en om uw expliciete toestemming te krijgen. De voorwaarden aan uw deelname staan hieronder opgesomd.

Door akkoord te gaan met de voorwaarden, stemt u ermee in dat:

- uw deelname geheel vrijwillig is. U ontvangt geen vergoeding en kunt het interview op elk gewenst moment stoppen;
- er een audio-opname van het interview gemaakt zal worden en dat het interview vervolgens zal worden getranscribeerd;
- u het transcript toegestuurd krijgt en daarmee de kans krijgt om feitelijke onjuistheden te corrigeren;
- toegang tot het transcript beperkt zal blijven tot de onderzoeker, de participant en kan worden opgevraagd door de eerste en tweede lezer van de masterscriptie;
- het parafaseren of citeren van het interview in de masterscriptie geanonimiseerd zal gebeuren, zodat u niet geïdentificeerd kunt worden. Tevens draagt de onderzoeker er zorg voor dat andere informatie in het interview waardoor uw identiteit vastgesteld zou kunnen worden niet in de scriptie genoemd wordt;
- na het opstellen en het goedkeuren van de transcriptie, de audio-opname zal worden verwijderd.

Het formulier hoeft niet ondertekend te worden, maar bij aanvang van het interview zal u verbaal gevraagd worden of u met de voorwaarden instemt. Dit zal dan ook onderdeel zijn van de audio-opname en de transcriptie.

Voor vragen kunt u de onderzoeker bereiken op: [b.s.hendriks@umail.leidenuniv.nl](mailto:b.s.hendriks@umail.leidenuniv.nl).

Daarnaast is de scriptiebegeleider en eerste lezer te bereiken op:

[j.e.t.schmidt@fgga.leidenuniv.nl](mailto:j.e.t.schmidt@fgga.leidenuniv.nl).



## Appendix III. Codes

### III.1 Publieke waarden

Soort publieke waarde	Open codering	Axiale codering	
Lambda	• -	• Duurzaamheid, robuustheid	
	• -	• Legitimiteit van de strafrechtketen	
	• Aanpassingsvermogen • Onafhankelijkheid van gebruikte infrastructuur	• Adaptiviteit	
	• -	• Legitimiteit van de strafrechtketen	
	• -	• Veilige en rechtvaardige samenleving	
Sigma	• -	• Dienstbaarheid aan burgers	
	• Extern communiceren met één mond	• Effectieve besteding van middelen	
	• -	• Efficiency	
	• -	• Multimedia door de keten	
	• -	• Tijdigheid	
	• Informatie toegankelijk maken • Interoperabiliteit • Integriteit informatie	• Handhaving van het FAIR-principe bij informatievoorziening	
	• -	• Minder administratieve last	
	• Verkorten doorlooptijd • Eerdere tenuitvoerlegging • Minder uitval door verjaring	• Kortere doorlooptijd	
Thèta	• -	• Betrouwbaarheid	
	• -	• Rechtstatelijkheid	
	• Bescherming burger • Inzichtelijkheid handelingsperspectief slachtoffer	• Goede uitgangspositie slachtoffer	
	• -	• Doelbinding	
	• -	• Privacy	
	• -	• Transparantie	
	• -	• Eerlijke strafrechtketen	
	• -	• Informatie alleen voor rechthebbende	
	• -	• Informatiebeveiliging	
	• -	• Persoonsgerichtheid	

### III.2 Leiderschapsgedragingen

Soort code	Open codering	Axiale codering
Leiderschapsgedragingen bij bestuurders van ketenpartners	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Urgentie in eigen communicatie organiseren</li> <li>• Afstemmen met eigen organisatie</li> <li>• Ketendoelen koppelen aan eigen organisatie</li> <li>• Als directie luisteren naar ketenpartners</li> <li>• Als organisatiebestuurder luisteren naar eigen organisatie</li> <li>• Bestuurlijke beslissingen laten aansluiten op de praktijk</li> <li>• Informatiehuishouding op peil brengen</li> <li>• Bereidheid tot wederzijds begrip</li> <li>• Alert zijn op cultuurverschillen</li> <li>• Portfoliomanagement in eigen organisatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afstemmen met eigen organisatie</li> <li>• Zoeken van gemeenschappelijke doelen</li> <li>• Toepassen van portfoliomanagement in eigen organisatie</li> </ul>
Leiderschapsgedragingen bij centrale bestuurders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continue reflectie</li> <li>• Auditabel maken van het samenwerkingsverband</li> <li>• Externe onderzoeken inzetten</li> <li>• Extern communiceren met één mond</li> <li>• Integer en betrouwbaar intern communiceren</li> <li>• Laagdrempelig intern communiceren</li> <li>• Intern communiceren voor verbinding</li> <li>• Versterken intern netwerk</li> <li>• Zelfstandigheid ketenpartners</li> <li>• Ketenpartners als resultaatverantwoordelijke</li> <li>• Stem geven aan kleinere organisaties</li> <li>• Stimuleren gelijkwaardigheid</li> <li>• Een klein aantal afgevaardigden laten plaatsnemen in fora</li> <li>• Dicht erop zitten</li> <li>• Bandbreedtes afspreken</li> <li>• Dwingen keuzes te maken</li> <li>• Sturing van bovenaf</li> <li>• Streng portfoliomanagement</li> <li>• Successen delen</li> <li>• Vertrouwen kweken door tijd</li> <li>• Begrip kweken door tijd</li> <li>• Zorgen voor herhaaldelijk contact tussen actoren</li> <li>• Verantwoording afleggen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continue reflectie</li> <li>• Extern eenheid vertonen</li> <li>• Intern communiceren voor vertrouwen</li> <li>• Ketenpartners verantwoordelijk houden voor resultaten</li> <li>• Kleinere organisaties betrekken, maar niet overal</li> <li>• Scherpe sturing</li> <li>• Successen delen</li> <li>• Zorgen voor voldoende tijd en interactie tussen actoren</li> <li>• Verantwoording afleggen</li> </ul>
Leiderschapsgedragingen voor zowel centrale bestuurders als bestuurders van ketenpartners	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda framing</li> <li>• Begrenzen van de scope</li> <li>• Realistische ketendoelstellingen formuleren</li> <li>• Ketenbrede doelen stellen</li> <li>• Informele contacten onderhouden</li> <li>• Persoonlijk contact</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agenda framing</li> <li>• Ketenbrede doelen stellen</li> <li>• Informele contacten onderhouden</li> </ul>

Soort code	Open codering	Axiale codering
(vervolg)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partners regelmatig fysiek samenbrengen</li> <li>Permanente, fysieke samenwerkingslocatie</li> <li>Neutraliteit fysieke locatie</li> <li>Vooropstellen ketenbelang</li> <li>Hoge integriteitseisen stellen</li> <li>Leidende coalitie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Partners fysiek samenbrengen</li> <li>Vooropstellen ketenbelang</li> <li>Het stellen van hoge integriteitseisen</li> <li>Leidende coalitie vormen</li> </ul>
Ontwerpprincipes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle domeinen betrekken</li> <li>Alle domeinen laten plaatsnemen in fora</li> <li>Betrekken van stakeholders bij ontwerp processen</li> <li>Ketenpartners samenbrengen in beraad</li> <li>Overleg projectleiders</li> <li>Beraad op laag niveau</li> <li>Voldoende tijd geven om project te laten slagen</li> <li>Minder op projectbasis</li> <li>Politieke verantwoording</li> <li>Backing uit politiek</li> <li>Verantwoording</li> <li>Voorwaardelijk geld</li> <li>Onafhankelijk voorzitter</li> <li>Voorzitter met statuur</li> <li>Privacycheck aan voorkant</li> <li>Gelijke verdeling kosten en baten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Evenredige vertegenwoordiging</li> <li>Betrekken van stakeholders bij ontwerp processen</li> <li>Juist vormgeven van fora</li> <li>Meer tijd, minder projectbasis</li> <li>Politieke zegen</li> <li>Verantwoording</li> <li>Beschikbaarheid financiering koppelen aan ketenbelang</li> <li>Onafhankelijk voorzitter met statuur</li> <li>Privacycheck aan voorkant</li> <li>Gelijke verdeling kosten en baten</li> </ul>

## **Appendix IV: Documentselectie**

Naam document	Publicatiedatum
1. Programmaplan Digitalisering Strafrechtketen 2019-2022	3 februari 2021
2. Ketendoelarchitectuur Strafrechtketen	14 september 2020
3. Besluit duurzame samenwerking in de strafrechtketen	26 oktober 2015
4. De toekomst van de strafrechtspleging: Ambities voor gezamenlijke versterking (Commissie-van den Emster)	30 maart 2017
5. Quick scan: Digitalisering van de Strafrechtketen	17 mei 2020
6. PDSK, Rapportage januari tot en met juni 2020	18 september 2020
7. PDSK, Rapportage juli tot en met december 2020	1 maart 2021
8. Baten Digitalisering Strafrechtketen	8 oktober 2020
9. Streefbeeld strafrechtketen 2021	6 april 2021
10. Ketenplan van aanpak	2 juli 2018
11. Position paper: Een duurzame en toekomstbestendige strafrechtketen	2 april 2021
12. Actieplan strafrechtketen	6 november 2020
13. PDSK, jaarverslag 2018-2019	26 maart 2020
14. Implementatiestrategie – eindrapportage	11 februari 2021
15. Ketennormen voor doorlooptijden	1 juli 2019
16. Strafrechtketen 2019 factsheet	10 juni 2020
17. Brief aan Tweede Kamer: Vervolgbrief op de brief over de doorlichting van de strafrechtketen van 26 juni jl.	17 november 2020
18. Programmacommunicatie Digitalisering Strafrechtketen 2021	23 april 2020
19. Interview met Henk Naves en Wilma Groos	5 maart 2021
20. Nieuwsbrief Digitalisering Strafrechtketen maart 2020	20 maart 2020*
21. Nieuwsbrief Digitalisering Strafrechtketen april 2020	17 april 2020*
22. Nieuwsbrief Digitalisering Strafrechtketen mei 2020	20 mei 2020*
23. Nieuwsbrief Digitalisering Strafrechtketen juni 2020	17 juni 2020*
24. Nieuwsbrief Digitalisering Strafrechtketen juli 2020	9 juli 2020*
25. Nieuwsbrief Digitalisering Strafrechtketen september 2020	17 september 2020*
26. Nieuwsbrief Digitalisering Strafrechtketen oktober 2020	15 oktober 2020*
27. Nieuwsbrief Digitalisering Strafrechtketen november 2020	17 november 2020*
28. Nieuwsbrief Digitalisering Strafrechtketen februari 2021	18 februari 2021*
29. PDSK, jaarverantwoording 2020	20 januari 2021
30. Brief aan Tweede Kamer: Voortgang uitvoeren ambities strafrechtketen	26 juni 2019
31. Brief aan Tweede Kamer: Beleidsreactie Ministers van Justitie en Veiligheid advies commissie Letschert	11 februari 2021
32. Brief aan Tweede Kamer: Reactie op quick scan digitalisering strafrechtketen	15 juni 2020
33. Overzicht communicatiemiddelen	Onbekend*
34. Communicatieplan 2021	Onbekend*
35. Context van het programma	Onbekend*
36. Digitaliseringsdoelen	Onbekend*
37. Kernthema communicatie	Onbekend*
38. Stakeholderoverzicht	Onbekend*
39. Verslag van een Algemeen Overleg: rechtsstaat en rechtsorde, gehouden op 5 maart 2020	6 mei 2020

\* Intern document