



Verantwoording als strategie

Over de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit

Kaj van den Ent

Verantwoording als strategie

Over de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit

Publiek Management, Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO),
Onderzoeksseminar (USG6131), periode 3 en 4.

Onderzoeker
Kaj van den Ent (3915158)

Begeleiding
Dr. Lieske van der Torre (scriptiebegeleider en eerste lezer)
Dr. Martijn van der Meulen (tweede lezer)

Voorblad
Afbeelding verkregen via Big Bang, Italian Vein.

Datum
20 augustus 2017. De publieke verdediging van dit onderzoek vindt plaats op donderdag 24 augustus van 14:00 tot 15:00 in de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) op de Bijlhouwerstraat 6, te Utrecht.

‘I didn’t say there was nothing *better*,’ the King replied. ‘I said there was nothing *like* it.’

‘Alice’s Adventures in Wonderland’, 1865
Lewis Carroll (1832 - 1898)

Voorwoord - Een wonderland van raadsels en verwondering

‘Welkom in ons huis!’ Augustus 2012, was ik één van de beginnende studenten die deze woorden hoorden in de kleine collegezaal van de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap. Het was een begin van een avontuur dat ik nooit zal vergeten. Vijf jaar later - waarvan drie jaar in de bachelor, één in Aarhus en in de ‘weerbarstige’ praktijk van de advieswereld en één afsluitend jaar in de master Publiek Management - gaat het boek, voor nu althans, dicht. Net als Alice, waarvan quote’s op alle schuifdeuren in het gebouw prijken, heb ik me regelmatig gewaand in een wonderland van raadsels en verwondering. Met deze masterscriptie neem ik afscheid van mijn tijd op de USBO en zelfs van een soort van thuis.

Al jaren fascineert de zichtbaarheid, of juist de onzichtbaarheid, van prestaties mij. De wil om zicht te hebben op prestaties gaat voor mij over de drijfveer om het beter te doen en te laten zien dat het beter is geworden. In mijn bachelorscriptie richtte ik mij op de effecten van prestatiemetingen in de zorg. Managers speelden een sleutelrol in het herkennen van de daadwerkelijke bedoeling van de prestatiemetingen en hadden met hun persoonlijkheid invloed op de effecten binnen hun eigen organisaties. Voor mijn masterscriptie wilde ik niet iets beters, maar vooral iets anders om te onderzoeken, zoals de zin op de vorige pagina ook aangeeft. Thematiek die anders was dan alle andere, waar reusachtige verwarring door kon ontstaan. Een klein jaar geleden hoorde ik voor het eerst van een groep pioniers die vanuit verschillende organisaties de krachten hadden gebundeld om gezamenlijk criminele activiteiten in de kiem te smoren. Toen ik me verder verdiepte in het thema bleek Harvard University betrokken te zijn bij de begeleiding van en onderzoek naar de pioniers. De betrokken organisaties gaven hoog op van hun ‘vernieuwende aanpak’, maar wisten nog niet hoe ze hun activiteiten in de samenwerking zichtbaar konden maken. Mijn interesse was gewekt en hoe meer ik me in het onderwerp verdiepte hoe groter de verwondering werd. Ik waande mij al snel in een web van actoren en belangen. Het was een web vol lijnen, relaties en mogelijkheden. Met klitten, rafels en knopen. Een wereld vol dilemma’s. De pioniers werkten in een dynamische omgeving onder politieke druk en de wijze waarop ze opereerden en presteerden was flexibel en continu in beweging. Hoe meer ik te weten kwam over het onderwerp, hoe groter de complexiteit werd. Ik dompelde me in en genoot. Dit was voor mij de publieke sector op z’n best.

Te midden van dit web schreef ik mijn scriptie. Door keuzes te maken kon ik het web steeds verder ontrafelen. Allereerst bedank ik Lieske van der Torre (scriptiebegeleider en eerste lezer) voor haar uiterst analytische blik en met name voor haar rust en vertrouwen in mijn kunnen gedurende het gehele proces. Veel dank ook aan Martijn van der Meulen (tweede lezer), die met zijn feedback hielp bij het maken van keuzes die het web konden ontrafelen. Mijn dank gaat verder uit naar de pioniers van de samenwerking, de respondenten in dit onderzoek, die mij wegwijst maakten in hun wondere wereld. Al vroeg in het proces kon Martijn Ridderbos, toen nog universitair docent op de USBO en concerndirecteur financiën van het Openbaar Ministerie, als een soort sleutelbewaarder toegang geven tot de pioniers die in het middelpunt staan van deze scriptie. Bij het Openbaar Ministerie gaf hoofdofficier John Lukas zijn steun aan ons onderzoek (‘wees maar zo kritisch mogelijk’) en was Mirjam Willemsen, managementondersteuner van het bestuur, van grote waarde als organisator en verbinder. Met Iris Wijten trok ik samen op en was ik blij zo’n onderzoeksmaatje te hebben.

Ten slotte gaat mijn dank uit naar mijn ouders en vrienden, die mijn stukken van een liefdevolle, doch kritische blik voorzagen. En dank je, Eline, voor al het geluk dat je me geeft.

Dit onderzoek is het eindresultaat van het ontrafelen van het web en alles wat ik de afgelopen vijf jaar heb geleerd op de USBO. Met dankbaarheid en trots kijk ik terug op deze intense en leerzame periode.

Kaj van den Ent
Utrecht, 20 augustus 2017

Inhoud

Voorwoord - Een wonderland van raadsels en verwondering	7
Lijst van figuren en tabellen	10
1. Verantwoording als uitdaging voor aanpak criminaliteit	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	12
1.3 Doel- en vraagstelling	13
1.4 Onderzoeksrelevantie	14
1.5 Leeswijzer	16
2. Verantwoording in theorie	17
2.1 Verantwoording als relationeel proces	17
2.2 Verantwoording van netwerksamenwerkingen	20
2.3 Publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen	22
2.4 Verantwoording als strategisch middel in de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen	25
2.5 Slot	26
3. Onderzoeksverantwoording	27
3.1 Onderzoeksaanpak	27
3.2 Onderzoeksstrategie	27
3.3 Opzet van de case studie	28
3.4 Casusselectie	28
3.5 Dataverzameling	29
3.6 Operationalisatie	32
3.7 Data-analyse	34
3.8 Kwaliteit	34
3.9 Slot	36
4. Actoren en forums in verantwoording van samenwerking	37
4.1 Samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit	37
4.2 Teamleden en management in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit	37
4.3 Slot	38
5. Individuele verantwoording aan de eigen organisaties	39
5.1 Actor-forumrelaties individuele verantwoording	39
5.2 Informatiefase individuele verantwoording	44
5.3 Debatfase individuele verantwoording	45
5.4 Consequentiefase individuele verantwoording	46
5.5 Analyse individuele verantwoording	47
5.6 Reflectie individuele verantwoording	49
5.7 Slot	50
6. Collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages	51
6.1 Actor-forumrelatie collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages	52

6.2 Informatiefase collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages	53
6.3 Debatfase collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages	53
6.4 Consequentiefase collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages	54
6.5 Analyse collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages	54
6.6 Reflectie collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages	57
6.7 Slot	57
7. Collectieve verantwoording in een stocktake	58
7.1 Actor-forumrelaties collectieve verantwoording in een stocktake	59
7.2 Informatiefase collectieve verantwoording in een stocktake	60
7.3 Debatfase collectieve verantwoording in een stocktake	62
7.4 Consequentiefase collectieve verantwoording in een stocktake	63
7.5 Analyse van de collectieve verantwoording in een stocktake	64
7.6 Reflectie op collectieve verantwoording in een stocktake	65
7.7 Slot	67
8. Verantwoordingsregime van de samenwerking	69
8.1 Analyse verantwoordingsregime van de samenwerking	69
8.2 Reflectie verantwoordingsregime van de samenwerking	71
8.3 Slot	72
9. De betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen	74
9.1 Publieke waardecreatie van de samenwerking	74
9.2 De betekenis van verantwoording voor de publieke waardepropositie	78
9.3 De betekenis van verantwoording voor de legitimiteit en steun	81
9.4 De betekenis van verantwoording voor de operationele capaciteit	83
9.5 Slot	86
10. Verantwoording van samenwerking als strategie	88
10.1 Beantwoording onderzoeksvraag	88
10.2 Discussie	89
10.3 Aanbevelingen	91
10.4 Afsluiting	92
Literatuur	93
Bijlage A - Overzicht van organisaties	100
Bijlage B - Verkennende fase van de dataverzameling	102
Bijlage C - Aanbiedingsmail	103
Bijlage D - Topicijsten	104
Bijlage E - Codeerschema	106
Samenvatting	108

Lijst van figuren en tabellen

Figuren

Figuur 1 - Verantwoording in relationeel proces tussen actor en forum in drie fases	19
Figuur 2 - Meervoudige verantwoording van netwerksamenwerkingen naar verschillende forums	21
Figuur 3 - Onderzoeksmodel betekenis verantwoording voor publieke waardecreatie van de samenwerking	26
Figuur 4 - Schematische weergave van de case	29
Figuur 5 - Actor-forumrelaties individuele verantwoording aan de eigen organisaties	39
Figuur 6 - Actor-forumrelatie collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages	51
Figuur 7 - Actor-forumrelaties collectieve verantwoording in een stocktake	58
Figuur 8 - Actor-forumrelaties verantwoordingsregime van de samenwerking	69

Tabellen

Tabel 1 - Publieke waardecreatie in netwerksamenwerkingen	24
Tabel 2 - Overzicht fases dataverzameling	30
Tabel 3 - Overzicht van de geselecteerde samenwerkingen in dit onderzoek	31
Tabel 4 - Overzicht van de leidinggevenden in dit onderzoek	32
Tabel 5 - Operationalisatie van de concepten	33
Tabel 6 - Overzicht kwaliteitscriteria	36
Tabel 7 - Overzicht respondenten	38
Tabel 8 - Overzicht actor-forumrelaties individuele verantwoording aan eigen organisaties	43
Tabel 9 - Overzicht individuele verantwoording	47
Tabel 10 - Overzicht collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages	54
Tabel 11 - Geplande kernvragen van de stocktake sessie	60
Tabel 12 - Overzicht collectieve verantwoording in een stocktake	64
Tabel 13 - Overzicht analyse en reflectie verantwoordingsregime	73
Tabel 14 - Overzicht publieke waardecreatie van de samenwerking	77
Tabel 15 - Betekenis van verantwoording voor de publieke waardepropositie	80
Tabel 16 - Betekenis van verantwoording voor de legitimiteit en steun	83
Tabel 17 - Betekenis van verantwoording voor de operationele capaciteit	85
Tabel 18 - Overzicht betekenis verantwoording voor dimensies van publieke waardecreatie	87

1. Verantwoording als uitdaging voor aanpak criminaliteit

“De georganiseerde misdaad vraagt om een nog beter georganiseerde overheid.”

Herman Bolhaar, oud-voorzitter van het college van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie.¹

1.1 Aanleiding

Het belang van verantwoording is al jaren groot en groeiende in het werk van publieke organisaties (Pollit, 2003; Sinclair, 1995; Yang, 2011). Organisaties leggen verantwoording af aan interne en externe partijen en opereren in een web van verantwoordingsrelaties (Bovens & Schillemans, 2009; Van Duivenboden, Van Hout, Van Montfort & Vermaas, 2009; Page 2006; Schillemans, 2015). Vaak wordt de sterk doorgevoerde verantwoordingsplicht niet gezien als een waardevol deel van de professionele praktijk, maar als een manier om goede indruk te maken op de buitenwereld (Bovens & 't Hart, 2005; Noordegraaf, 2003; Tonkens, 2003). Onder invloed van het dominante New Public Management (NPM) werd ‘*accountability*’ één van de kernwaarden van de bedrijfsmatige overheid, maar menig organisatie heeft last van zware verantwoordingsdruk (Bovens, 2009). Een overmaat aan verantwoording zou innovatieve werkwijzen ontmoedigen en kunnen leiden tot formalisme en ontwijkgedrag (Bovens & 't Hart, 2009). Professionele praktijken kunnen ontkoppeld raken, waardoor verantwoording eerder verhullend dan onthullend werkt (Vos & Groen, 2015). Zo leidt publieke verantwoording de aandacht af van wat er werkelijk toe doet, waardoor de missie van de organisatie op de achtergrond raakt (Hart, 2012; Van Rijn & Van Twist, 2009).

Voorstanders zien verantwoording als een sluitstuk en waarborging voor een goed functionerende overheid. Aan het verantwoorden van geleverde inspanningen en middelen wordt veel waarde gehecht, met name in het interne proces voor het legitimeren van het mandaat en de inzet van middelen (Behn, 2003; De Bruijn, 2002). Ook voor de positie van de organisatie in de externe omgeving is het afleggen van verantwoording van steeds groter belang om legitimiteit en steun te vergaren (Moore, 2013). Organisaties verantwoorden in veel gevallen op eigen initiatief om nieuwe aanpakken te legitimeren. Ze voelen de noodzaak om inzicht te geven in hun resultaten om een beroep te kunnen doen op de medewerking van andere partijen. Verantwoording is een voorwaarde voor publieke waardecreatie omdat het van belang kan zijn voor het vrijmaken van capaciteit, het verzekeren van steun en het behouden van focus op maatschappelijke effecten (Cels, De Jong & Groenleer, 2017; Moore, 2013). Hierdoor wordt verantwoording steeds vaker gezien als betekenisvol voor het creëren van publieke waarde en daarom gepresenteerd als de kern van de publieke zaak (Bovens, 2005; Walker & Archbold, 2013).

In de veiligheids- en justitieketen zijn traditionele verantwoordingsprocessen ingericht op het werken binnen één organisatie en verliezen aan relevantie doordat het werk van publieke professionals steeds vaker plaatsvindt in een dynamisch en flexibel netwerk van organisaties (Ansell & Gash, 2008; Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012; Huxham, 2003). Om samen een vuist te maken tegen complexe problemen werken deze organisaties steeds vaker in interorganisationele netwerksamenwerkingen, in de hoop dat verenigde krachten kunnen leiden tot een betere signalering en bestrijding van de problematiek (Berghuis & De Waard, 2011; Cels et al., 2017, p. 9; Levi & Maguire, 2004; Spapens, 2011; Tops, 2013). Zo ook in de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Bij ondermijnende criminaliteit werken criminelen samen in informele en flexibele netwerken die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaden (Tops & Van der Torre, 2014, p. 12). Zij ondermijnen daarmee het gezag van bestuur en politie, waarbij misdaad geleidelijk, maatschappelijk wordt geaccepteerd en instituten die zich richten op legale kansen worden aangetast (zie ook het tekstvak op de volgende pagina; Kruisbergen, 2017; Tromp & Tops, 2016). Netwerksamenwerkingen van veiligheidsorganisaties maken het mogelijk om deze problemen aan te pakken waar individuele organisaties onvoldoende kennis, capaciteit of bevoegdheden hebben om dergelijke problemen aan te pakken (Agranoff,

¹ Uit ‘*Welkom bij het OM: een wereld vol dilemma’s.*’ in *De Volkskrant*, maandag 24 april 2017. Het interview werd afgenomen in het teken van Bolhaar’s afscheid na 34 jaar bij het Openbaar Ministerie, waarvan 6 jaar als voorzitter van het college.

2007; Head & Alford, 2015; Goldsmith & Eggers, 2004; Weber & Khademian, 2008). In de bestrijding van ondermijnende criminaliteit hebben traditionele methodes, gericht op strafrechtelijke aanpakken, gefaald. Organisaties maakten onvoldoende gebruik van de beschikbare middelen en bestreden de symptomen in plaats van de oorzaken van ondermijnende criminaliteit (De Jong, Groenleer, Waardenburg & Keijser, 2016, p. 11). Waar een conventionele aanpak niet of onvoldoende maatschappelijke effecten realiseert, wordt van samenwerkingsverbanden verwacht dat zij meer publieke waarde creëren door innovatieve oplossingen aan te dragen. De verschillende perspectieven van alle veiligheidsorganisaties samen dragen bij aan een rijke analyse van oorzaken en gevolgen en van factoren en actoren van criminele activiteiten. Oplossingen waar naar gezocht wordt door publieke bestrijders zijn vaak meervoudig; ze combineren strafrechtelijke aanpakken met preventie door het opwerpen van barrières voor criminelen en door het versterken van de weerbaarheid van publieke en private organisaties (Berghuis & De Waard, 2011; Garland, 1996; Spapens, 2011; Tops, 2013). Het effectief organiseren van samenwerking, net als criminelen doen in netwerken, kan volgens de samenwerkingspartners leiden tot een breder scala aan interventies en bijdragen aan de publieke waardecreatie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit (Braga, 2008; Garland, 1996; Weber & Khademian, 2008;).

Ondermijnende criminaliteit in het kort

Georganiseerde criminaliteit met een ondermijnd karakter (hierna: ondermijnende criminaliteit) neemt vele vormen aan in Nederland. Mensenhandel, de productie van en handel in drugs, witwassen, financieel-economische criminaliteit (fraude) en cybercrime, zijn vormen van criminaliteit waar ondermijning veelvoorkomend is. Criminelen werken samen, dwars door sectoren en over landsgrenzen heen. Hun netwerken zijn wijdvertakt en bestaan uit veel kleine samenwerkingen die op diverse locaties activiteiten uitvoeren. Ze houden er een dynamisch businessmodel op na waarin ruimte bestaat om acuut nieuwe kansen te pakken. Uit onderzoek van de NOS uit 2015 blijkt dat in één op de vijf gemeenten het gezag en de integriteit van het bestuur wordt ondermijnd. Met een miljardenomzet vormt ondermijnende criminaliteit zelfs een parallelle economie in sommige delen van het land. De gemeenschap, de markt en de rechtsstaat worden zo ondergraven. Een terugkerend debat in de bestrijding is de keuze tussen een meer traditionele aanpak van ondermijning in het rechtssysteem of het voorkomen er van door te investeren in sociale en economische factoren die criminaliteit veroorzaken (Ferwerda & Unger, 2016; Kruisbergen, 2017; NOS, 2016; Openbaar Ministerie, 2016; Schneider, 2013; Siegel, 2014; Spapens, 2010).

1.2 Probleemstelling

In de veiligheids- en justitieketen werken organisaties dus steeds vaker en intensiever samen om ondermijnende criminaliteit aan te pakken. Professionals beschikken in deze samenwerkingen weliswaar over de kennis en middelen van meerdere partijen om criminaliteit te bestrijden, maar de verantwoording wordt complexer door de afname van traditionele hiërarchieën en de toename van interpersoonlijke en interorganisationele processen (Kettl, 2002; Stoker, 2006). Het werken in netwerksamenwerkingen vraagt van professionals daarom een andere vorm van verantwoording dan het werken in één organisatie (Ryan & Walsh, 2004; Sinclair, 1995). Het opent nieuwe verantwoordingskanalen en spanning met bestaande kanalen in de afzonderlijke organisaties (Gains & Stoker, 2009; Page, Stone, Bryson & Crosby, 2015). De legitimiteit van de netwerksamenwerking wordt immers niet bepaald door één organisatie, maar door het vertrouwen van een bredere spreiding van stakeholders (Moore, 2013; Stoker, 2006). Een collaboratieve aanpak vergt nauwe operationele samenwerking en dus ook verantwoording van de inzet van publieke middelen (Bakker, Van Ruth & Goossens, 2000; Van Gestel & Verhoeven, 2011; Kop, 2012; Spapens, 2012; Tops, 2013). Het werk van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit is onzeker en moeilijk zichtbaar te maken, waardoor de vraag van de stakeholders naar verantwoording groeit (Van Gestel & Verhoeven, 2011; Kop, 2012; Spapens, 2012; Tops, 2013). Van publieke bestrijders wordt namelijk niet alleen vanuit de eigen organisatie verantwoording verwacht, maar verantwoordingsrelaties zijn meervoudig doordat meerdere betrokkenen verantwoording verwachten (De Jong et al., 2016; Ryan & Walsh, 2004).

De institutionele omgeving lijkt echter niet volledig ingericht te zijn op verantwoording van netwerksamenwerkingen: wet- en regelgeving, subsidiesystemen en beleid zijn ingesteld op aparte organisaties

(Kennis & Provan, 2008). De rigiditeit van traditionele, verticaal georiënteerde verantwoordingsstructuren bemoeilijkt nieuwe verantwoordingsrelaties en weerhoudt partijen soms zelfs van samenwerking (Brandsen, Meijer & Van Montfort, 2005; Goldsmith & Eggers, 2004, p. 7; Stoker, 2006; Waardenburg, Keijser, Groenleer & De Jong, 2016). De manier waarop de veiligheids- en justitieketen is georganiseerd maakt het lastig om activiteiten en prestaties in organisatie-overschrijdende samenwerkingen zichtbaar te maken. De vraag of de samenwerking heeft gepresteerd is een legitieme vraag en verdient een geloofwaardig antwoord, maar kan vaak niet worden beantwoord (Vos & Groen, 2015). Organisaties die samenwerken blijven vaak binnen hun eigen institutionele logica opereren; ze werken met processen van bekostiging en verantwoording die voor activiteiten binnen hun eigen circuit of ‘koker’ zijn ontworpen (Bovens & Schillemans, 2009; Kennis & Provan, 2008). Collectieve activiteiten en prestaties overstijgen echter de verkokerde structuur van de ‘partners in veiligheid’, waardoor de verantwoording van de samenwerking discutabel blijft.

Daarnaast staan dit soort samenwerkingen onder grote aandacht; de problematiek waar de samenwerkingen mee werken is precair en daarmee is veel legitimiteit nodig voor het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Publieke bestrijders van ondermijning lopen immers het risico zelf, bewust of onbewust, betrokken te worden bij ondermijnende processen door de verwevenheid van boven- en onderwereld (Tops & Van Der Torre, 2014). Openheid over het werk in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit is dus geboden. En dat, terwijl heimelijkheid en ondoorzichtigheid niet alleen nauw verbonden zijn met de modus operandi van criminelen, maar ook met de activiteiten van hun bestrijders (Cels et al., 2017, p. 198). Professionals en hun organisaties hebben op het eerste oog geen belang bij verantwoording, want dat legt hun werkwijze bloot en levert strategisch of tactisch nadeel op. Wie verder kijkt ziet dat de legitimiteit van afzonderlijke organisaties in de veiligheids- en justitieketen is geïnstitutionaliseerd, maar dat deze nog onzeker is voor de netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Verantwoording is in deze context niet per definitie een last, maar kundig gebruik van verantwoording kan ingezet worden als strategisch middel om deze onzekerheid te verminderen. Juist voor deze professionals kan verantwoording van betekenis zijn in de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit (Moore, 2013).

1.3 Doel- en vraagstelling

Netwerksamenwerkingen van veiligheidsorganisaties zijn opgezet om gezamenlijk publieke waarde te creëren in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit en introduceren nieuwe vormen van verantwoording. Niet alleen de aanpak van criminaliteit zelf, maar ook de wijze waarop de overheid gewend is om te verantwoorden, kan een uitdaging zijn voor de samenwerkingen die aan criminaliteitsbeheersing werken. Dit onderzoek is gericht op het vergroten van het begrip van deze verantwoordingsproblematiek. De betekenis van verantwoording voor het doel van de netwerksamenwerkingen, publieke waardecreatie van de samenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit, staat centraal. De doelstelling van dit onderzoek luidt:

Het verkrijgen van een dieper en rijker begrip van de huidige situatie van verantwoordingsrelaties en -processen rond netwerksamenwerkingen die gericht zijn op het aanpakken van ondermijnende criminaliteit en het analyseren van de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van deze netwerksamenwerkingen.

In het licht van deze doelstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Wat is de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?

Om antwoord te geven op deze vraag is literatuur over verantwoording vergeleken en geanalyseerd. Op basis van elementen uit het werk over verantwoording van Bovens & Schillemans (2005; 2009) en de uitdagingen die De Jong, Groenleer, Waardenburg & Keijser (2016) schetsen voor verantwoording van netwerken, is een

kader opgesteld om verantwoording te kunnen onderzoeken in de context van netwerksamenwerkingen. Juist in netwerksamenwerkingen wordt namelijk een antwoord gezocht op de vraag of en hoe verantwoording wordt afgelegd. Om deze verantwoording te kunnen analyseren is de bijdrage van de verantwoording aan de publieke waardecreatie van de samenwerking van essentieel belang. In netwerksamenwerkingen ontstaan vragen over de verantwoording van de samenwerking, maar is de publieke waardecreatie van de samenwerking net zo goed onzeker, zoals beschreven in de vorige paragraaf. Het gedachtegoed van Moore (2013) over publieke waardecreatie is toegepast op de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Hierdoor is het mogelijk om de verantwoording te beoordelen door een analyse te maken van de betekenis van de verantwoording voor de publieke waardecreatie van de samenwerkingen. Over een periode van zes maanden is een studie gemaakt van de verantwoording van teamleden uit vier netwerksamenwerkingen gericht op het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Door interviews af te nemen met 24 teamleden en 9 leden van het management van de samenwerkingen kon gericht onderzoek worden gedaan naar de relaties en processen van de verantwoording en de betekenis daarvan voor de publieke waardecreatie van de samenwerking.

1.3.1 Beantwoording van de onderzoeksvraag

Om invulling te geven aan de onderzoeksvraag is theoretisch en empirisch gekeken naar vier deelvragen. De eerste twee vragen ondersteunen het onderzoeksmodel dat beschreven is in hoofdstuk 2, het theoretisch kader. De laatste twee vragen worden empirisch beantwoord in het verlengde van de twee kernconcepten uit de onderzoeksvraag en zijn uitgewerkt in de resultaten van dit onderzoek, hoofdstuk 4 tot en met 9. De deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

1. Hoe krijgt verantwoording vorm in netwerksamenwerkingen?
2. Wat is publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen?
3. Hoe verantwoorden teamleden van netwerksamenwerkingen zich in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?
4. Hoe heeft verantwoording betekenis voor de missie, legitimiteit en operationele capaciteit van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?

De beantwoording van de derde deelvraag behelst een uitgebreide beschrijving en analyse van de verantwoording van de netwerksamenwerkingen. Het antwoord op de deelvraag is opgebouwd in vijf hoofdstukken (hoofdstuk 4 tot en met 8), waarbij in hoofdstuk 8 een antwoord is gegeven op de deelvraag. In hoofdstuk 9 is antwoord gegeven op de vierde deelvraag. Dit hoofdstuk zet de drie dimensies van de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen centraal. De aanname is dat de missie, legitimiteit en steun en operationele capaciteit van de samenwerking gezamenlijk de publieke waardecreatie van de samenwerking bepalen. De drie dimensies worden gebruikt om de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van de samenwerking te analyseren (meer onderbouwing hiervan is te vinden in het theoretisch kader, in paragraaf 2.3). Tenslotte is in hoofdstuk 10 de onderzoeksvraag beantwoord als de conclusie van dit onderzoek.

1.4 Onderzoeksrelevantie

De doel- en vraagstelling van dit onderzoek zijn relevant op wetenschappelijk en maatschappelijk vlak. Deze paragraaf beargumenteert wat de relevantie van dit onderzoek vanuit wetenschappelijk perspectief is (subparagraaf 1.4.1) en onderbouwt vervolgens wat het onderzoek relevant maakt vanuit maatschappelijk oogpunt (subparagraaf 1.4.2).

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke thema's 'verantwoording' en 'publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen' hebben de laatste jaren aan aandacht gewonnen. Bestuurskundigen voelen zich geroepen om verantwoording van publieke organisaties te bestuderen en leggen daarnaast steeds vaker de focus op de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen. Steeds meer onderzoek is daardoor beschikbaar gekomen over verantwoording (zie bijvoorbeeld het werk van Bovens, 2005; Koppell, 2005; Pollitt, 2003; Romzek &

Dubnick, 1998; Schillemans, 2015) en over de publieke waardecreatie van samenwerkingen (Alford & Hughes, 2008; Alford & O'Flynn, 2012; Page et al, 2015; Stoker, 2006). Het onderzoek naar deze concepten vindt tot nu toe vooral gescheiden van elkaar plaats en is tot nog toe erg versnipperd. Onderzoekers gebruiken verschillende concepten van verantwoording, wat de opbrengsten moeilijk te vergelijken maakt. In dit onderzoek worden beide concepten, 'verantwoording' en 'publieke waardecreatie van netwerk-samenwerkingen', met elkaar verbonden. Dit is het tijdperk waarin ruimte is voor onderzoek op micro- en mesoniveau ter invulling van werk op metaniveau over het publieke waardeparadigma, zoals de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van samenwerkingen (Osborne, 2006).

Vrijwel alle aandacht voor verantwoording is gegaan naar de verantwoordingsrelaties ontstaan door het werken in één organisatie of in één keten (De Waal, 2013). De groeiende complexiteit van publieke relaties in het governance-tijdperk kan verantwoording echter meer diffuus, omstreden en problematisch maken (Bovens, Goodin & Schillemans, 2014; Papadopoulos, 2010; Willems & Van Dooren, 2011). Op theoretisch niveau bestaat er steeds meer inzicht in het functioneren van nieuwe verantwoordingsregimes, op empirisch niveau blijft het onderzoek op dit gebied nog achter (Schillemans, 2007; Bakker & Yesilkagit 2005, p. 14; Brandsen et al. 2005, p. 4). De verantwoording van de meeste significante resultaten in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit gaat echter verder dan de verantwoording van één organisatie of keten, maar vindt plaats in een netwerk van actoren en organisaties. Netwerken introduceren nieuwe parameters waarmee rekening moet worden gehouden in het onderzoeken van verantwoordingsstructuren en -relaties (Moore, 2013). De complexiteit van het onderzoeksonderwerp is toegenomen, maar het is de vraag of het begrip van deze complexiteit ook is gegroeid (Bakker & Yesilkagit, 2005; Bovens & Schillemans, 2009).

Een onderzoek naar verantwoording en de betekenis voor de publieke waardecreatie, dat meer gericht is op de dynamiek van verantwoording van netwerksamenwerkingen van verschillende organisaties, is daarom relevant (De Jong et al., 2016). Dit onderzoek kan gaten dichten in het begrip over de processen en relaties van en rond verantwoording van netwerksamenwerkingen; het gebruik van individuele verantwoording door de individuele teamleden en de verantwoording van de samenwerking als collectief aan de deelnemende organisaties en externe kanalen (Waardenburg et al., 2016; Page et al., 2015).

1.4.2 Maatschappelijke relevantie

In de praktijk blijkt het woord 'verantwoording' in steeds meer wetsvoorstellen en rapporten te worden opgenomen (Dubnick, 2007). Verantwoording is van alledag in publieke organisaties en nieuwe vormen van verantwoording zoals horizontale, brede of rijke verantwoording zijn een groeiende trend in de publieke sector (Schillemans, 2007; Vos & Groen, 2010; Bakker & Yesilkagit 2005, p. 12; Brandsen et al., 2005, p. 3). Ook in andere sectoren zoals bij beursgenoteerde ondernemingen, onderwijsinstellingen en in de media wint verantwoording aan aandacht (Bardoel & d'Haenens 2003; De Jong & Roosenboom 2002; De Vijlder & Westerhuis 2002).

Verantwoording is steeds sterker gericht op de omgeving en past zo bij de ontwikkeling van publieke organisaties om te werken als 'één overheid' en zich nadrukkelijker op de gehele samenleving te richten (Pollitt et al., 2004, p. 3; Stoker, 2006; Van Thiel 2000, p. 28). De volgens het cliché ambtelijke en op zichzelf gerichte uitvoeringsorganisaties in de veiligheids- en justitieketen kunnen evolueren tot flexibele samenwerkingspartners en responsieve en klantgerichte dienstverleners (Schillemans, 2007, p. 21). Verantwoording past daarom binnen maatschappelijke en institutionele veranderingen, die relevant zijn voor het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Het speelt een grote rol in de opvattingen die stakeholders hebben over de samenwerkingen van veiligheidsorganisaties, die van belang zijn voor het voortbestaan van deze samenwerkingen (Christensen & Lægriid, 2007; Cels et al., 2017). Deze opvattingen hebben daarnaast ook gevolgen voor het beeld van het functioneren van de overheid als geheel (Snel, 2009; Bovens, 2005). Dit onderzoek kan individuele organisaties en de samenwerking als geheel beter inzicht geven in de huidige situatie van de verantwoording en de voor- en nadelen voor de samenwerking zelf. Deze kennis kan worden aangewend ter verbetering van de besluitvormings- en verantwoordingsprocessen van samenwerkingsverbanden in de veiligheids- en justitieketen. Voor het Nederlandse publiek biedt dit

onderzoek de mogelijkheid tot meer inzicht in de mate van verantwoording rondom samenwerkingen in deze sector, wat nu vaak nog troebel of onzichtbaar blijft. Indirect zou het onderzoek dus tot meer of minder legitimiteit voor (toekomstige) samenwerkingsverbanden in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit kunnen leiden.

Daarnaast proberen de teams publieke waardecreatie te realiseren door ondermijning te bestrijden en te voorkomen (zie ook Cels et al., 2017, Waardenburg et al., 2016). Veel organisaties in de veiligheidsketen zijn echter gericht op regels in plaats van gericht op resultaten. Professionals in de veiligheids- en justitieketen zijn alleen niet effectief als zij zich honderd procent richten op de regel en op handhaving van de wet (Cels et al., 2017, p. 199). Soms streven ze naar een relatief overzichtelijke uitkomst, zoals het reduceren van het aantal hennepsteelt gerelateerde branden in een bepaalde wijk. In de meeste gevallen gaat het echter om een combinatie van effecten. Om te weten te komen of die effecten ook daadwerkelijk worden bereikt is de verantwoording van deze effecten van groot belang om maatschappelijke uitkomsten na te blijven jagen in netwerksamenwerkingen (Moynihan et al., 2011). Dit onderzoek draagt bij aan het ontwerpen van verantwoordingsstructuren die passen bij de activiteiten van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

1.5 Leeswijzer

Vanuit de onderzoeksvraag en de deelvragen wordt in dit onderzoeksrapport stilgestaan bij de theorie over de verantwoording van netwerksamenwerkingen en de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen (hoofdstuk 2). De gekozen methoden zijn verantwoord in de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 3). De empirische resultaten zijn achtereenvolgens gepresenteerd betreffende de actoren en forums van verantwoording (hoofdstuk 4), de verantwoording van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit (hoofdstuk 5, 6, 7 en 8) en de betekenis van de verantwoording voor de publieke waardecreatie van de samenwerking (hoofdstuk 9). Aan de hand van deze bevindingen is een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd en is gekomen tot een conclusie (hoofdstuk 10). Tot slot bevat dit onderzoek een lijst met referenties, bijlagen en een samenvatting van het rapport.

In dit onderzoek is getracht om de anonimiteit van de respondenten te bewaken. De respondenten werken met zeer gevoelige problematiek en daarom is vertrouwelijk omgegaan met informatie over henzelf of de casussen waarmee ze werken. In dit onderzoek wordt de mannelijke vorm gebruikt om respondenten te omschrijven. Niet omdat vrouwen geen (goede) bestrijders van ondermijnende criminaliteit zijn - bijna de helft van de respondenten in dit onderzoek is een vrouw - maar om de leesbaarheid van het gehele onderzoek te waarborgen.

2. Verantwoording in theorie

De hoofdvraag ‘*Wat is de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?*’ heeft impliciet een aantal concepten in zich die nader uitgewerkt worden. Dit hoofdstuk beantwoordt de twee theoretische deelvragen van dit onderzoek. De deelvraag ‘*Hoe krijgt verantwoording vorm in netwerksamenwerkingen?*’ is beantwoord in paragraaf 2.1 en 2.2. Verantwoording is gedefinieerd als relationele proces (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009) en vervolgens is uitgewerkt wat deze definitie betekent in de meervoudigheid van verantwoording van netwerksamenwerkingen. De deelvraag ‘*Wat is publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen?*’ is beantwoord in paragraaf 2.3. De publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen is geconceptualiseerd aan de hand van het gedachtegoed van Moore (2013). Ten slotte wordt het onderzoeksmodel volgend uit dit theoretisch kader gepresenteerd in de laatste paragraaf, paragraaf 2.4.

2.1 Verantwoording als relationeel proces

Deze eerste paragraaf definieert verantwoording als relationeel proces. Verantwoording kent in de literatuur en in de dynamiek in en tussen publieke organisaties verschillende betekenissen (Schillemans, 2007, pp. 60-61; Bovens, 2009). Verantwoording verbeeldt in dit onderzoek een communicatierelatie tussen een handelende persoon of instantie (een ‘actor’) en een beoordelende persoon of instantie (een ‘forum’). De actor voelt zich verplicht of is verplicht om het forum inzicht te geven in zijn handelen (in de ruimste zin van het woord) en dit, indien nodig, toe te lichten en te rechtvaardigen (Bovens & Schillemans, 2009, p. 20; Day & Klein, 1987; Mulgan, 2003; Pollit, 2003; Romzek & Dubnick, 1998). Deze relationele definitie stelt de onderzoeker in staat zich te richten op de relationele processen van verantwoording tussen aan de ene kant een actor en aan de andere kant een forum. De aandacht wordt gevestigd op zowel de aard van verantwoordingsrelaties als de fases van het verantwoordingsproces. Tegen die achtergrond luidt de definitie van verantwoording in dit onderzoek als volgt (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009):

“Een relatie tussen een *actor* en een *forum*, waarbij de actor zich verplicht voelt om *informatie* en uitleg te geven over zijn optreden, het forum *nadere vragen* kan stellen, een oordeel kan uitspreken en dit oordeel formele en informele *consequenties* kan hebben voor de actor.”

De komende twee paragrafen beschrijven de definitie in twee delen. Allereerst is de actor-forumrelatie uitgediept aan de hand van drie onderdelen: de mate van formaliteit van de relatie, de mate van structuur van de relatie en de mate van hiërarchie van de relatie (subparagraaf 2.1.1). Vervolgens zijn de drie fases van verantwoording onderscheiden: de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase (subparagraaf 2.1.2).

2.1.1 De aard van actor-forumrelaties

Het eerste deel van de definitie van verantwoording richt zich op de actor-forumrelatie. Deze subparagraaf beschrijft de actor, het forum en de relatie tussen beide. De actor is de entiteit die verantwoording aflegt. Door het werken in een samenwerking kan verantwoording worden afgelegd door een persoon, op individuele basis, of een instantie als een samenwerking, op collectieve basis. Het begrip ‘actor’ uit de definitie kan daardoor worden opgevat als een individu uit een samenwerking, maar ook als de groep samenwerkenden als geheel (Bovens, 2005). Enerzijds kan een teamlid als individu verantwoording afleggen tijdens individuele verantwoording, waarin een individu zich niet kan verschuilen achter zijn organisatie of samenwerking. Anderzijds draagt een organisatie of samenwerking als collectief een zekere verantwoordelijkheid over het optreden en legt het ook collectieve verantwoording af.

Het forum is de beoordelende persoon of instantie, in de literatuur vaak principaal genoemd, waaraan verantwoording wordt afgelegd over de samenwerking. Dit kan een individueel persoon, een organisatie, een publiek of zelfs een vage entiteit als de publieke opinie zijn (Meijer et al., 2009; Timmerman & Plug, 2009).

Verantwoording wordt afgelegd op verschillende niveaus die ieder verschillende forums hebben (Provan & Milward, 2001). Op maatschappelijk niveau wordt verantwoording afgelegd aan de samenleving als geheel, de politiek als gekozen vertegenwoordiger van de samenleving en de individuele burger als lid van de samenleving dat wordt geconfronteerd met de uitkomsten van het optreden van de actor. Op netwerkniveau wordt verantwoording afgelegd aan de betrokken organisaties als belanghebbende stakeholders van de actor. Op niveau van de organisatie vormen leidinggevenden en professionals als uitvoerders van het werk de forums.

Tussen de actor en het forum bestaat, volgend uit de definitie, een relatie. Op de vorm van de verantwoordingsrelaties tussen actor en forum kan dieper worden ingegaan aan de hand van drie onderdelen: de mate van formaliteit van de relatie (1), de mate van structuur van de relatie (2) en de mate van hiërarchie van de relatie (3) (Schillemans, 2010). Deze drie onderdelen zijn te beschouwen als drie continua waarbij de extremen hieronder worden gepresenteerd.

1. Ten eerste kan de verantwoordingsrelatie formeel of informeel van aard zijn volgend uit de verplichting die de actor voelt (Wieles, 2009). Bij publieke verantwoording is vaak sprake van een formele verplichting om in min of meer vaste formats en op vaste tijdstippen verantwoording af te leggen. Bij formele verantwoording kan een actor zich niet onttrekken aan de verantwoordingsplichten (Schillemans, 2010). Steeds vaker zijn verantwoordingsrelaties informeel van aard, zijn ze niet van tevoren vastgesteld of geregeld, maar kunnen actoren de relaties zelf opbouwen. Afhankelijk van deze dimensie kan de actor de verantwoordingsrelatie vanuit verantwoordingsdwang of verantwoordingsdrang ervaren (Van Thiel, 2004, pp. 130, 131).
2. Ten tweede kan de verantwoordingsrelatie structureel of incidenteel van aard zijn. Structurele vormen van verantwoording in vaste cycli en met duidelijk omschreven inhoudelijke eisen gaan steeds vaker gepaard met of worden vervangen door incidentele verantwoording (Schillemans, 2010, p. 3; Bovens & Schillemans, 2009, p. 25). De verantwoordingsrelatie is dan niet structureel vastgelegd en afhankelijk van concrete gebeurtenissen die plaatsvinden. Verantwoording is dan alleen aan de orde wanneer er zich een incident heeft voorgedaan, klacht wordt ingediend of een vermoeden van onregelmatigheid bestaat. De afhankelijkheid van concrete gebeurtenissen bij incidentele verantwoording schept manoeuvreerruimte voor een actor en kan zo selectieve openbaarmaking tot gevolg hebben (Meijer, Brandsma & Grimmelikhuijsen, 2010).
3. Ten derde is onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale verantwoordingsrelaties (Romzek & Dubnick, 1987). Actor en forum kunnen zich hiërarchisch tot elkaar verhouden, wat ook wel *'authority relationships'* worden genoemd (Romzek, 2000). Verticale verantwoording richt zich op het reageren op autoriteiten en juridische mandaten. Er is sprake van wanneer het forum macht heeft over de actor. Het gaat om een gezagsverhouding van de actor naar de *'direct superiors in the chain of command'* die volgen uit de keten van principaal-agentrelaties (Rhodes & Wanna, 2007; Bovens, 2005, p. 196; Strøm, 2000). Een principaal, zoals een politieke of ambtelijke superieur, wordt gekoppeld aan een 'agent', bijvoorbeeld een uitvoeringsorganisatie of een ondergeschikte medewerker. Er wordt verantwoording afgelegd in een keten, waardoor de afstand tussen de eerste verantwoordingsrelatie en de top van een organisatie groot kan zijn (Vos & Groen, 2010). Aan de andere kant kunnen actor en forum op gelijk niveau staan ten opzichte van elkaar (Bakker & Yesilkagit, 2005). Verantwoording die dan wordt afgelegd aan andere personen die deelnemen in en rond het werk van de actor kan worden aangeduid als horizontale verantwoording (O'Donnell 1998; Bovens 2003, p. 58). Hierbij is men vrijer om in of uit de verantwoordingsrelatie te stappen en dit kan leiden tot breder overleg en instemming (Stoker, 2006; Schillemans, 2008; Vos & Groen, 2010).

In deze subparagraaf zijn de actor, het forum en de verantwoordingsrelatie tussen beide beschreven. Onderscheid is gemaakt tussen formele en informele relaties, structurele en informele relaties en horizontale en verticale relaties. In de volgende subparagraaf zijn de drie fases van het verantwoordingsproces beschreven. De relatie tussen actor en forum is opgedeeld in drie fases in het verantwoordingsproces: de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase.

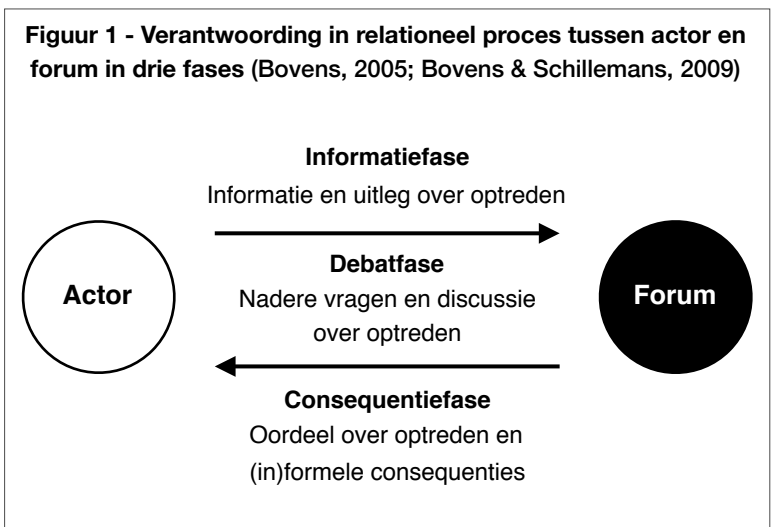
2.1.2 Fases in het verantwoordingsproces

Deze subparagraaf beschrijft achtereenvolgens de informatiefase (1), de debatfase (2) en de consequentiefase (3) van het verantwoordingsproces. Het onderscheid tussen de fases is relevant omdat het verantwoordingsproces hierdoor in drie delen, met ieder een eigen functie, kan worden geanalyseerd. Verschillende auteurs leggen de nadruk op verschillende fases van verantwoording. Zo stelt McCandless (2001, p. 80) dat informatie geven de kern van verantwoording is, terwijl Elster (1999, p. 255) de kern zoekt in de mogelijkheid om tot consequenties te komen. Analytisch wordt in dit onderzoek het relationele verantwoordingsproces onderscheiden in drie fases, die ieder een belangrijk deel van het verantwoordingsproces zijn (Elzinga, 1989, pp. 70-72; Mulgan, 2003, p. 30; Hirschman, 1970).

1. Ten eerste de informatiefase, waarin de actor informatie verstrekt over het optreden van de actor. Vaak worden verklaringen en rechtvaardigingen gegeven voor het optreden van de actor (Noordegraaf & Sterrenburg, 2009). Sommige wetenschappers stellen de informatie die de actor geeft in deze fase centraal in hun analyses (Day & Klein 1987, p. 26; Sinclair 1996; Behn 2001, pp. 6-10). In de informatiefase kan onderscheid worden gemaakt tussen verantwoording over het proces en verantwoording over de resultaten van het optreden (Day & Klein 1987, p. 27). Informatie over het proces is van belang, aangezien het proces een belangrijke factor is in het bereiken van resultaten (Thomson & Perry, 2006; Ansell & Gash, 2008; Koppenjan & Klijn, 2004). Het verantwoorden van resultaten kan worden opgedeeld in informatie over de output en informatie over de outcome van het optreden. De informatie die wordt gegeven over de output richt zich op het leveren van concrete producten of diensten (Noordegraaf, 2015; Provan & Kenis, 2008; Van Delden, 2009). In het verantwoorden van de aanpak van ondermijnende criminaliteit kan de output bijvoorbeeld gaan over het opstarten van een strafrechtelijk onderzoek, afpakresultaten of het uitvoeren van interventies. In de informatiefase van verantwoording van netwerksamenwerkingen wordt benadrukt dat de output van de samenwerking tot zinvolle kennis leidt als deze in een breder perspectief wordt geplaatst. Hierdoor wordt vaak niet alleen aan output aandacht besteed, maar ook aan de effecten van de output, de outcome (Van Rijn & Van Twist, 2009, p. 27). De verschillende organisaties die deelnemen aan een netwerksamenwerking hebben namelijk niet allemaal dezelfde output voor ogen, maar vinden elkaar vaak makkelijker op de maatschappelijke effecten, de beoogde outcome (Emerson et al., 2012; Geuijen, 2014). Over de zin en de haalbaarheid van het verantwoorden van de outcome bestaat discussie. De outcome van de samenwerking wordt beïnvloed door invloeden die zich buiten het netwerk bevinden en wordt pas na langere tijd zichtbaar (Emerson et al., 2012; Provan & Milward, 2001)

2. Ten tweede de debatfase, waarin het forum nadere vragen stelt aan de actor en met hem debatteert over de informatie en over de waardering van het optreden (Meijer, 2004). Het optreden wordt besproken aan de hand van onderlinge verwachtingen, waardoor in de interactie verschillende betekenissen van het optreden met elkaar kunnen concurreren. Zo kan worden voorkomen dat na de informatiefase een (eerste) betekenis institutionaliseert en dat er uitsluitend aandacht is voor de extreme gevallen uit de informatiefase (De Bruijn, 2002). In de debatfase wordt de informatie uit de voorgaande fase verder besproken tussen actor en forum. De actor geeft namelijk inzicht in zijn gedrag en geeft er een verklaring voor. Het forum bevrage de actor, neemt kritisch kennis van diens handelingsverslag en stelt mogelijk aanvullende vragen (Schillemans, 2007, p. 62). De informatie- en debatfase dragen zo bij aan 'lifting the veil of secrecy' (Hood, 2006; Holmen, 2011). Deze fases zijn voor het forum niet meer of minder dan de mogelijkheid om informatie te krijgen over het optreden van de actor (Birkinshaw, 2006; Meijer et al.,

Figuur 1 - Verantwoording in relationeel proces tussen actor en forum in drie fases (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009)



2009, p. 207). Vanuit dit perspectief is verantwoording dus een noodzakelijke voorwaarde om het forum de nodige informatie te verschaffen om het optreden van de actor te kunnen beoordelen (Przeworski, Stokes & Manin, 1999).

3. Ten derde de consequentiefase, waarin het forum het handelen van de actor beoordeelt, wat formele of informele consequenties kan hebben voor de actor. De consequenties voor de actor worden expliciet besproken of volgen impliciet. Het werk van de actor kan goed- of afgekeurd worden door het forum, steun of weerstand krijgen, in het licht van interne en externe verwachtingen (Behn, 2001, p. 7; Romzek & Dubnick, 1987, p. 228; De Vijlder, 2007). Verantwoording is doorgaans gericht op gedane zaken en dus retrospectief. Prospectieve verantwoording over voorgenomen plannen komt ook voor. De kern is steeds dat het gedrag van de actor centraal staat en dat het forum daarover oordeelt tegen een achtergrond van potentiële consequenties (Bovens, 2005, p. 30).

Samenvattend is verantwoording gedefinieerd als een relationeel proces tussen actor en forum. In de actor-forumrelatie is onderscheid gemaakt tussen formele en informele relaties, structurele en informele relaties en horizontale en verticale relaties. Het verantwoordingsproces is opgedeeld in drie fases: de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase (zie ook figuur 1). De volgende paragraaf past deze elementen van verantwoording toe op het verantwoorden van netwerksamenwerkingen.

2.2 Verantwoording van netwerksamenwerkingen

In de vorige paragraaf, paragraaf 2.1, is verantwoording gedefinieerd en zijn de verschillende delen van een verantwoording van elkaar onderscheiden. Deze paragraaf beschrijft de meervoudige verantwoordingsrelaties van een netwerksamenwerking. De grootste aanvulling van deze paragraaf aan deze definitie is de erkenning van meerdere actoren en forums in het verantwoordingsproces. In netwerksamenwerkingen zijn actor-forumrelaties vaak complex en diffuus door het grote aantal partijen en besluitvormingsprocessen (Ryan & Walsh, 2004; Sinclair, 1995). De breedte en complexiteit van de meeste samenwerkingen, in bijvoorbeeld de strijd tegen ondermijnende criminaliteit, zorgen ervoor dat het handhaven van conventionele verantwoordingsstructuren lastig, zo niet onmogelijk, is (Page et al, 2015; Sørensen, 2012). Dit valt te verklaren doordat er spanning ontstaat tussen de gebruikelijke verantwoordingsstructuren in de publieke sector en het werken in een netwerksamenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Conventionele verantwoordingsrelaties schieten te kort waar het gaat om het verantwoorden van een samenwerking waarin met meerdere partijen complexe problemen worden geconceptualiseerd, in kaart gebracht en waarin gezamenlijk wordt geïnterveneerd. Deze verantwoordingsrelaties zijn gebaseerd op hiërarchie met een top-down of bottom-up focus, uitgedrukt in vormen van financiële controle, wat in netwerksamenwerkingen leidt tot onvermijdelijke spanningen en disfunctionaliteiten (Ryan & Walsh, 2004, p. 5). Het denken in traditionele ‘silo’s’ of zuilen wordt versterkt door deze manier van verantwoorden, terwijl deze lijn in tegenstelling is met de vragen die voortkomen uit de samenwerkingen (Bellamy, 1998; Consigne, 2002, p. 28).

Waar netwerksamenwerkingen zich verantwoorden, komen meerdere partijen bij elkaar waardoor verantwoordingsrelaties meervoudig worden; meerdere actoren verantwoorden aan meerdere forums. Voor het verantwoorden van netwerksamenwerkingen worden daarom door De Jong, Groenleer, Waardenburg en Keizer (2016) drie uitdagingen geïdentificeerd die betrekking hebben op meervoudige verantwoording in netwerksamenwerkingen. De onderstaande paragrafen beschrijven deze drie uitdagingen. Ten eerste is de verantwoording aan de eigen organisatie beschreven (subparagraaf 2.2.1), ten tweede de verantwoording aan de andere partners (subparagraaf 2.2.2) en ten derde de verantwoording aan ontluikende externe kanalen (subparagraaf 2.2.3). De terminologie van de definitie van Bovens (2005) en Bovens & Schillemans (2009) is aangehouden.

2.2.1 Verantwoording aan de eigen organisatie

Ten eerste kan spanning ontstaan tussen de verantwoordingsstructuren in de eigen organisaties en de activiteiten in de netwerksamenwerkingen. Van actoren wordt voor het werken in de netwerksamenwerking verwacht dat zij zich verantwoorden aan de eigen organisatie. Actoren kunnen een spanning ervaren tussen de activiteiten in de samenwerking en de bestaande verantwoordingsstructuren in hun eigen organisatie (Kettl, 2000; Moynihan et al., 2011). De gebruikelijke verantwoordingsstructuren sluiten mogelijk niet aan bij de aard van de bijdragen in de context van de samenwerking of ontmoedigen deze bijdragen zelfs direct. Organisaties specificeren hun output en koppelen deze aan bijdragen aan bredere beleidsdoelen. Deze sturing kan echter botsen waar met meerdere organisaties wordt samengewerkt (Head & Alford, 2015; Frederickson & Frederickson, 2006; Radin, 2006). Outputsturing versterkt reeds bestaande vormen van verkokering en fragmentatie, terwijl samenwerkingen zich richten op activiteiten waarin prestaties van individuen uit verschillende organisaties aan elkaar zijn gekoppeld (Dunleavy & Carrera 2013). De teamleden staan op deze manier voor een dilemma; of ze volbrengen de verantwoordelijkheden van de eigen organisatie en houden geen rekening met de prestaties die in de samenwerking worden nagestreefd, of vice versa (Page, 2004; Page et al., 2015; Ryan & Walsh, 2004).

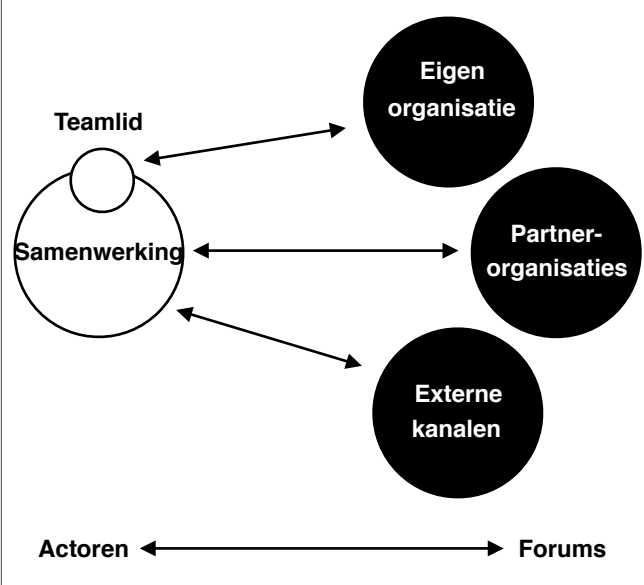
2.2.2 Verantwoording aan partnerorganisaties

Ten tweede is het in veel samenwerkingen uitdagend om verantwoording af te leggen aan de andere partners van de samenwerking. Van de ene op de andere dag wordt van de teamleden als actor verwacht zich te verantwoorden over hun optreden aan personen waarmee ze nog nooit hebben (samen)gewerkt. Er zijn veel betrokken partners in de samenwerking waardoor overzicht kan missen in de veelheid aan partijen die samenkomen (Bovens, 2005). Deze organisaties werken vaak ook vanuit een verschillende (institutionele) achtergrond, waardoor partners andere werkvormen gewend zijn (Sørensen & Torfing, 2009; Vreugdenhil, 2015; Burns & Flam, 1987; March & Olsen, 1996). Sommige teamleden zullen zich liever niet willen verantwoorden in deze nieuwe autoriserende omgeving, uit angst voor de gevolgen van toegevoegde maatstaven (Page, 2004). Zelfs als alle teamleden bereid zijn verantwoording af te leggen aan elkaars organisaties, blijft het lastig om verantwoordelijkheden te scheiden en bijdragen toe te wijzen aan de verschillende partners in de samenwerking (Bardach & Lesser, 1996; Page et al., 2015; Sparrow, 2008).

2.2.3 Verantwoording aan ontluikende externe kanalen

Ten derde is verantwoording aan ontluikende externe kanalen van groot belang, in het bijzonder in samenwerkingen in de strijd tegen criminaliteit. Doordat andere organisaties, burgers en collega's in de nieuwe governance context steeds actievere deelnemers en partners worden in de publieke waardecreatie, zijn zij als externe kanalen ook onderdeel in het verantwoordingsproces (Boyte, 2011; Moore, 1995). De samenwerkingen moeten als actor hun legitimiteit peilen bij een ander forum dan één organisatie (Moynihan et al., 2011; Page et al., 2015; Rogers & Weber, 2010). Ze vallen immers niet onder het mandaat van één van de betrokken organisaties (Willems & Van Dooren, 2011). Hierdoor vallen ze onder de acceptatie en steun van een breder publiek en zullen daardoor hun uitkomsten moeten verdedigen in een grotere democratische arena (Behn, 2002; Gains & Stoker, 2009; Klijn & Koppenjan, 2000; O'Flynn, 2007). Verantwoording wordt verbreed waardoor meer partijen de mogelijkheid krijgen deel te nemen aan het verantwoordingsproces; het

Figuur 2 - Meervoudige verantwoording van netwerksamenwerkingen naar verschillende forums
(gebaseerd op Bovens, 2005; De Jong et al., 2016)



handelen van de samenwerking te bekritisieren, hierover met hen in debat te gaan en hen te beoordelen (Brandsen et al., 2005). De verantwoording aan ontluikende externe kanalen kan daardoor voor een uitdaging zorgen. De samenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit maken namelijk gebruik van flexibiliteit en discretie om nieuwe aanpakken te implementeren en de teamleden staan niet te wachten om openheid te geven over hun werk (Cels et al., 2017).

2.2.4 Meervoudige verantwoording van netwerksamenwerkingen

Deze subparagraaf geeft in het verlengde van deze gehele paragraaf antwoord op de theoretische deelvraag *'Hoe krijgt verantwoording vorm in netwerksamenwerkingen?'*. De terminologie van de relationele definitie van verantwoording van Bovens & Schillemans (2005; 2009) is toegepast op drie uitdagingen van meervoudige verantwoordingsrelaties van De Jong et al. (2016). De samenwerking heeft relaties met de eigen organisaties, partnerorganisaties en externe kanalen, zie ook figuur 2 op de vorige pagina. Deze verzameling van verantwoordingsrelaties rond een actor wordt een verantwoordingsregime genoemd. Het beschouwen van het verantwoordingsregime is van belang in de beschrijving van verantwoordingsrelaties omdat de dynamiek van een specifieke verantwoordingsrelatie mede bepaald wordt door de vraag of en hoe deze relatie met andere relaties interfereert (Bovens & Schillemans, 2009, p. 25). In dit onderzoek wordt de betekenis van de verantwoording van netwerksamenwerkingen voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen onderzocht. De volgende paragraaf definieert de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen.

2.3 Publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen

In de voorgaande paragraaf is verantwoording van netwerksamenwerkingen beschreven. Maar wat is de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie netwerksamenwerkingen? In de literatuur rondom verantwoording wordt vaak de last van verantwoording benadrukt. Zoals in de inleiding is beschreven, wordt de sterk doorgevoerde verantwoordingsplicht van organisaties regelmatig benoemd (Tonkens, 2003; Bovens, 2009). Organisaties en met name professionals worden aangeduid als 'slachtoffer' van verantwoording door de hoge druk, overlast en controle (Ackroyd, Kirkpatrick & Walker, 2007; Noordegraaf, 2011; Scott, 2008; Thomas & Davies, 2005). Weinig auteurs schrijven over de betekenis van verantwoording in het licht van de prestaties van publieke organisaties. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de verantwoording van de netwerksamenwerking wordt geanalyseerd in dit onderzoek aan de hand van de betekenis van de verantwoording voor de publieke waardecreatie van de samenwerking. Allereerst deelt deze paragraaf publieke waardecreatie op in drie dimensies en past het concept toe op de publieke waardecreatie van netwerksamenwerking (subparagraaf 2.3.1 - 2.3.4). Deze drie dimensies worden gecombineerd in een strategische driehoek, waarin het samenspel tussen de drie dimensies bepalend is voor de publieke waardecreatie van de samenwerking (subparagraaf 2.3.5).

2.3.1 Publieke waardecreatie als paradigma voor publieke sturing

Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw wordt een nieuwe visie op sturing in het publieke domein ontwikkeld: Public Value Management, ofwel de focus leggen op het creëren van publieke waarde (Geuijen, 2014; Stoker, 2006). Het sturen op het naleven van wet- en regelgeving zoals in traditionele bureaucratieën of het bedrijfsmatig sturen op output en resultaten volgens de traditie van New Public Management (NPM) raakt hierdoor verder naar de achtergrond in het wetenschappelijk onderzoek naar netwerksamenwerkingen (Douglas & Meijer, 2016; Page et al., 2016). Naamgever van het paradigma is Mark Moore en zijn kernboodschap is dat de focus van publieke organisaties moet komen te liggen bij de publieke waardecreatie. Moore (1995; 2003) heeft publieke waardecreatie opgedeeld in drie dimensies: de publieke waardepropositie, legitimiteit en steun en operationele capaciteit. Deze drie dimensies zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden in de publieke waardecreatie. Publieke waardecreatie vindt plaats wanneer de dimensies met elkaar in balans zijn en op een steeds hoger niveau worden gebracht. Publieke managers kunnen de drie dimensies strategisch beïnvloeden en daardoor publieke waardecreatie beïnvloeden. In het werk van Moore (2013) zijn afzonderlijke organisaties het uitgangspunt voor het creëren van publieke waarde. Het is duidelijk dat het niet gemakkelijker wordt om publieke waarde te definiëren als organisaties samenwerken in een netwerk-

samenwerking (Geuijen, 2014, p. 90). De drie dimensies van publieke waardecreatie zijn in de volgende subparagrafen verder uitgewerkt en toegepast op het werken in een samenwerking, volgend uit het werk van Geuijen (2014). Met geen enkele dimensie kan publieke waarde worden gecreëerd zonder de andere twee en daarom is vervolgens een subparagraaf (2.3.5) gewijd aan het samenspel van de drie dimensies.

2.3.2 Publieke waardepropositie van een netwerksamenwerking

Ten eerste is de publieke waardepropositie (of missie) van een netwerksamenwerking beschreven. Waar in het bedrijfsleven winstmaximalisatie een belangrijk doel is om te zien of een samenwerking waarde heeft, is het voornemen om publieke waarde te creëren de belangrijkste missie van een publieke netwerksamenwerking (Moore, 2013, p. 102). Dit voornemen, ook wel de publieke waardepropositie of missie van een netwerksamenwerking genoemd, definieert de waarde die de samenwerking voor haar stakeholders en voor de samenleving als geheel wil creëren (Stoker, 2006; Moore & Bennington, 2011). De waarde die samenwerkingen creëren in de vorm van maatschappelijke outcomes (bewust of onbewust, positief of negatief) zullen uiteindelijk door de samenleving als geheel worden genoten of doorstaan (Moore, 2013, p. 53). Samenwerkingsverbanden zullen niet altijd hun missie kennen en welke handelingen daarbij passen, maar toch zal de vraag blijven welke publieke waardecreatie de samenwerking beoogd (Moore, 1995, p. 57).

In netwerksamenwerkingen, waarin gezamenlijk publieke waarde wordt gecreëerd, zullen actoren hun eigen organisatie moeten verleiden tot (minstens) nevenschikking van de missie van de samenwerking aan de doelen van de eigen organisatie (Geuijen, 2014). Een aanpassing van de eigen doelen aan die van andere partners en van de samenwerking kan hiervoor nodig zijn, net als een aanpassing aan of vorming van de identiteit van de samenwerking. Doelen van organisaties en samenwerking kunnen namelijk afhangen van andere organisaties en samenwerkingen (Teisman, 2000). Voor samenwerkingen betekent dit dat ze moeten werken aan doelvervlochten van hun eigen organisatie en partnerorganisaties met de publieke waardepropositie van de netwerksamenwerking (Teisman & Edelenbos, 2011). Van doelvervlochten is sprake als er publieke waardecreatie wordt beoogd die tegemoet komt aan de doelen van alle organisaties (Koppenjan & Klijn, 2004). Om publieke waarde te creëren in een netwerksamenwerking met meerdere organisaties is het op netwerkniveau nodig om tot doelvervlochten van de verschillende organisatiedoelen te komen. Zo bestaat overeenstemming over de missie van de samenwerking tussen de organisaties.

2.3.3 Legitimiteit en steun van een netwerksamenwerking

Ten tweede is de legitimiteit en steun van een netwerksamenwerking beschreven. Er is steeds minder vertrouwen in gezag van publieke organisaties (Elchardus & Smits, 2002). Ook netwerksamenwerkingen, zoals in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit, staan onder druk (Waardenburg et al., 2016). Door het werken in netwerksamenwerking is er behoefte aan meer erkenning voor de legitimiteit van een grotere spreiding aan stakeholders. De legitimiteit dient expliciet gezocht te worden en verantwoording kan bijdragen aan het vertrouwen van verschillende stakeholders in de samenwerking (Aucoin & Heintzmann, 2000, pp. 49-52). Een dergelijke actieve betrokkenheid kan een legitimerende kracht hebben, waardoor 'enactment' ontstaat; een situatie waarin mensen 'een deel van hun omgeving zelf produceren' (Weick, 1995, p. 7, p. 30). Het oordeel voor de legitimiteit van beslissingen bij alle betrokken partijen neerleggen is fundamenteel (Stoker, 2006, p. 47). Het oordeel over wat legitiem is wordt gezamenlijk opgebouwd door overleg tussen gekozen en aangewezen vertegenwoordigers en de belangrijkste stakeholders (Stoker, 2006). Stakeholders moeten het nut inzien van het investeren van tijd, geld en middelen (Grønbjerg, 1998, p. 141; Moore, 1995, pp. 52-56). Het vergroot de kans dat partners, de relevante omgeving ('*authorizing environment*') en burgers de resultaten als legitiem zien, zodat zij de missie van de samenwerking steunen (Leach & Sabatier, 2005; Moore 2013; Page, 2003).

Voor publieke waardecreatie van een netwerksamenwerking is prioritering van de eigen organisatie nodig en het vertrouwen van de andere partners en externe kanalen. Aan de ene kant zullen de eigen organisaties de samenwerking moeten steunen en daar consequenties aan koppelen voor de inzet van mensen en middelen. Daarvoor is '*framing*' en lobbyen nodig van de samenwerking (Gerritsen, 2011; Geuijen, 2014). Aan de andere kant is het, om legitimiteit van de '*authorizing environment*' te verkrijgen, nodig om open te zijn over de doelen

en processen in de samenwerking aan andere forums om vertrouwen in de samenwerking te winnen (Holmen, 2011; Grimmelikhuijsen, 2007; Tolbert & Mossberger, 2006).

2.3.4 Operationele capaciteit van een netwerksamenwerking

Ten derde is het belang van de operationele capaciteit van een netwerksamenwerking beschreven. Deze dimensie heeft aandacht voor de vraag of de kennis en het vermogen van de samenwerking voldoet om de beoogde publieke waardecreatie te kunnen bereiken. In een organisatie ligt deze capaciteit vaak in het bereik van één organisatie, maar in een samenwerking is het grote voordeel dat de toegang tot operationele capaciteit veelal sterk wordt vergroot (Moore, 2000). De samenwerking kan capaciteit krijgen in de vorm van bijvoorbeeld bevoegdheden, kennis en mankracht uit meerdere organisaties. Om de beoogde publieke waardecreatie van een netwerksamenwerking te behalen, moeten de capaciteiten van de samenwerking worden aangepast aan de uitdagingen en kansen van de omgeving waarin het actief is, met de waardepropositie van de samenwerking als gids (Page et al., 2015).

Om publieke waarde te creëren is een bepaalde mate van operationele capaciteit nodig (Moore, 2013, pp. 54, 109). De eigen organisaties, maar ook de partnerorganisaties moeten de aanpak van ondermijnende criminaliteit ondersteunen en organiseren in de tactische en operationele samenwerking. Ze moeten de capaciteit van de samenwerking beschermen, ondersteunen en versterken waar nodig om publieke waardecreatie mogelijk te maken (Geuijen, 2014).

2.3.5 Publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in een strategische driehoek

In de voorgaande subparagrafen zijn de drie dimensies van publieke waardecreatie beschreven. Deze subparagraaf geeft antwoord op de theoretische deelvraag ‘*Wat is publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen?*’, zie voor een overzicht tabel 1. In het kort is het nodig om op organisatieniveau tot doelaanpassing te komen en op netwerk-niveau tot doelvervlochten om uiteindelijk publieke waarde te kunnen creëren in een samenwerking. Om de legitimiteit van de ‘*authorizing environment*’ te verkrijgen is het nodig om te lobbyen voor prioriteit van de eigen organisaties en tegelijkertijd transparant te zijn over doelen en processen naar de partnerorganisaties en externe kanalen. Ten slotte is bescherming, ondersteuning en versterking van de capaciteit van betrokken organisaties en externe kanalen nodig om publieke waarde te kunnen creëren in een netwerksamenwerking (Geuijen, 2014, p. 94). Om publieke waarde te creëren is het cruciaal dat de drie dimensies gezamenlijk op een steeds hoger niveau worden gebracht (Moore, 2013). Bijvoorbeeld een samenwerking met een heldere missie die steun van de ‘*authorizing environment*’ krijgt, maar zonder de kennis of mankracht om het uit te voeren, vindt geen publieke waardecreatie plaats. De dimensies beschrijven de huidige staat van publieke waardecreatie en kunnen worden gebruikt om mogelijke problemen en barrières te diagnosticeren (Moore, 2013, p. 127). Ze komen samen in een strategische driehoek. Deze driehoek verbindt de concepten van publieke waarde (dwingt tot een definitie van publieke waarde) met de bronnen van legitimiteit en steun (helpt deze te mobiliseren en op te bouwen) en de operationele capaciteit die nodig is om resultaten te leveren (helpt deze in kaart te brengen en te verkrijgen). In potentie versterken deze dimensies elkaar in de strategische driehoek, maar het vraagt stuurmanskunst om te navigeren tussen deze potentieel botsende verwachtingen, opgaven en lasten die dynamische omgevingen en stakeholder van samenwerkingen met zich mee brengen (Moore, 1995; Reay & Hinings, 2009; Frissen

Tabel 1 - Publieke waardecreatie in netwerksamenwerkingen (Geuijen, 2014)	
Publieke waardepropositie	Doel- en identiteitsaanpassing van organisaties
	Doelvervlochten en identiteitsvorming op netwerk-niveau
Legitimiteit en steun	Prioriteit van eigen organisaties voor doelen en processen van samenwerking
	Vertrouwen in de samenwerking van partnerorganisaties en externe kanalen
Operationele capaciteit	Bescherming van de organisaties voor de capaciteit van de samenwerking
	Ondersteuning van de organisaties voor meer capaciteit voor de samenwerking
	Versterking van de capaciteit van toekomstige samenwerkingen door partnerorganisaties en externe kanalen

et al, 2014; Noordegraaf, 2015). In het werk van Moore (2013) wordt de publieke manager gezien als degene die de drie dimensies op een hoger niveau en in balans kan brengen om publieke waardecreatie te bereiken (Alford & O'Flynn, 2009; Bennington & Moore, 2011; Moore, 1995). Hij is door strategisch te handelen in staat om de missie van de netwerksamenwerking te definiëren, legitimiteit en steun voor de samenwerking te mobiliseren en de operationele capaciteit te verkrijgen (Hartley, Alford, Hughes & Yates, 2015; Moore, 2013). De volgende paragraaf beschrijft hoe actoren in verantwoordingsrelaties en -processen, verantwoording in kunnen zetten als strategisch middel in de publieke waardecreatie van netwerk-samenwerkingen.

2.4 Verantwoording als strategisch middel in de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen

In de voorgaande paragrafen is beschreven hoe verantwoording vorm krijgt bij netwerksamenwerkingen en hoe publieke waarde gecreëerd wordt in netwerksamenwerkingen. Ook is beschreven hoe publieke managers de dimensies van publieke waardecreatie in balans en op een hoger niveau kunnen brengen door strategisch te handelen. Deze paragraaf zet niet de publieke manager, maar de actor van de verantwoording centraal als degene die strategisch kan handelen bij het nastreven van publieke waardecreatie. De verwachtingen die voortkomen uit de beschreven theorie zijn opgesteld en ten slotte wordt het onderzoeksmodel gepresenteerd.

Publieke waardecreatie vindt, zoals eerder beschreven, plaats wanneer de missie, legitimiteit en operationele capaciteit in balans zijn en op een hoger niveau worden gebracht (Moore, 2013). De hoofdverwachting van dit onderzoek is dat verantwoording van betekenis is voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen. De actor, de entiteit die verantwoording aflegt, kan verantwoording inzetten als strategisch middel. Zoals eerder beschreven in subparagraaf 2.1.1 is de actor een individueel teamlid of de samenwerking als collectief, afhankelijk van of er individueel of collectief verantwoording wordt afgelegd. In de verantwoordingsrelaties en het verantwoordingsproces met de verschillende forums kan de actor de missie van de netwerksamenwerking definiëren, legitimiteit en steun voor de netwerksamenwerking mobiliseren en operationele capaciteit voor de netwerksamenwerking verkrijgen. Bij kundig gebruik van verantwoording kunnen de drie dimensies met elkaar in balans en op een hoger niveau worden gebracht, waardoor verantwoording van betekenis is voor de publieke waardecreatie van de samenwerking.

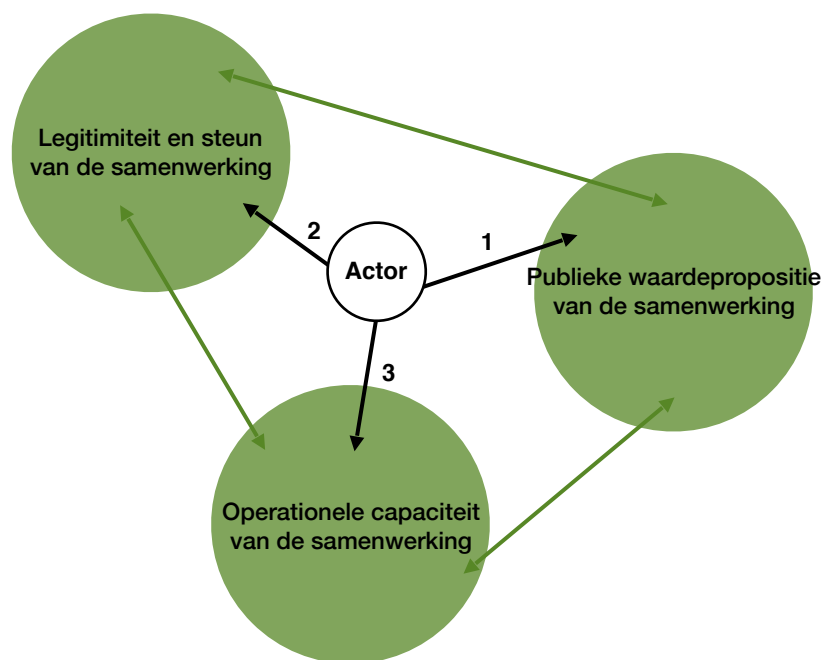
Voor elke dimensie van publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen is een afzonderlijke subverwachting geformuleerd. De verwachting is dat verantwoording van betekenis is voor de publieke waardepropositie van de netwerksamenwerking (1), de legitimiteit en steun van de netwerksamenwerking (2) en de operationele capaciteit van de netwerksamenwerking (3). Deze drie subverwachtingen zijn hieronder beschreven en gezamenlijk gepresenteerd in het onderzoeksmodel, figuur 3. De drie subverwachtingen luiden als volgt:

1. In en rond netwerksamenwerkingen verschillen visies over de publieke waardepropositie (of wat de propositie zou moeten zijn) meer dan dat ze verschillen binnen één organisatie (Geuijen, 2014). Door het optreden van de samenwerking kundig te verantwoorden is de verantwoording van betekenis doordat teamleden de doel- en identiteitsaanpassing van de deelnemende organisaties en de doelvervlechting en identiteitsvorming van de samenwerking kunnen beïnvloeden, waardoor gezamenlijk dezelfde publieke waardecreatie wordt nagestreefd. Verantwoording is zo van betekenis voor de publieke waardepropositie van de netwerksamenwerking.
2. Deelnemende organisaties en de teamleden in netwerksamenwerkingen hebben te maken met hun eigen stakeholders en eigen forums die niet altijd dezelfde belangen en visies hebben (Geuijen, 2014; Stoker, 2006). Door het optreden van de samenwerking kundig te verantwoorden aan deze stakeholders kunnen de teamleden steun verkrijgen van de eigen organisaties en kan vertrouwen van de andere partners en externe kanalen worden gewonnen. Verantwoording is zo van betekenis voor de legitimiteit en steun van de netwerksamenwerking.
3. Netwerksamenwerkingen hebben het voordeel dat de mogelijkheden om operationele capaciteit aan te boren groot zijn (Moore, 2000). Door het optreden van de samenwerking kundig te verantwoorden

kunnen de teamleden om bescherming, ondersteuning of zelfs versterking van de capaciteit van de samenwerking vragen. Verantwoording is zo van betekenis voor de operationele capaciteit van de netwerksamenwerking.

De hoofdverwachting, volgend uit de drie subverwachtingen, is dat verantwoording van betekenis is voor de publieke waardecreatie van de netwerksamenwerking. In het onderstaande model zijn de drie subverwachtingen geïllustreerd in de strategische driehoek. De actor van de verantwoording, een individueel teamlid of de samenwerking als collectief, staat in het centrum van de driehoek en kan door verantwoording af te leggen de drie dimensies in balans en op een hoger niveau brengen. De groene lijnen in het model vertegenwoordigen de assumptie van Moore (2013) dat publieke waardecreatie plaatsvindt als de drie dimensies met elkaar in balans zijn. De zwarte lijnen representeren de drie subverwachtingen die centraal staan in dit onderzoek.

Figuur 3 - Onderzoeksmodel betekenis verantwoording voor publieke waardecreatie van de samenwerking



Gebaseerd op Bovens & Schillemans (2009), De Jong et al. (2016), Geuijen (2014) en Moore (2013).

2.5 Slot

In dit hoofdstuk zijn de concepten van dit onderzoek gedefinieerd, zijn de verwachtingen voor dit onderzoek geformuleerd en is het onderzoeksmodel gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 3, zijn de methoden en technieken om dit onderzoeksmodel te testen uiteengezet. Vanaf hoofdstuk 4 zijn de bevindingen van dit onderzoek beschreven.

3. Onderzoeksverantwoording

In de wetenschap wordt van onderzoekers verwacht dat ze verantwoording afleggen over de gemaakte keuzes in hun onderzoek. Dit hoofdstuk betreft een verantwoording van de methoden en technieken die gebruikt zijn om het onderzoeksmodel uit het vorige hoofdstuk te testen. Allereerst zijn de onderzoeksaanpak en -strategie beschreven (paragraaf 3.1 en 3.2), waarna achtereenvolgens de opzet van de case studie (paragraaf 3.3), de casusselectie (3.4) en de dataverzameling (3.5) besproken zijn. Vervolgens zijn de concepten van dit onderzoek geoperationaliseerd (paragraaf 3.6), is de data-analyse uitgewerkt (3.7) en zijn de kwaliteitscriteria voor dit onderzoek opgesteld (3.8).

3.1 Onderzoeksaanpak

Vanwege de aard van bestuurskundig onderzoek, is het moeilijk om algemeen geldende theorieën of conclusies te formuleren. Ook aan verantwoordingsrelaties en -processen van netwerksamenwerkingen in de veiligheids- en justitieketen is het moeilijk om generaliseerbare conclusies te verbinden, vanwege de uniciteit van de samenwerkingen. In een andere context zijn vaak andere organisaties betrokken in een samenwerking en zijn andere actoren en forums actief. Doordat in een andere context andere normen, regels en opvattingen gelden over verantwoording heeft de context waarin de samenwerking zich bevindt grote invloed op de verantwoordingsprocessen van de samenwerking. Het in kaart brengen van een specifieke context, in plaats van het vinden van algemeenheden, past bij het karakter van een kwalitatieve benadering omdat recht wordt gedaan aan deze context. Volgend uit deze benadering is in dit onderzoek uitgegaan van een context waarin de gebeurtenissen en ontwikkelingen van verantwoording niet op zichzelf staan, plaatsvinden in een relationeel proces en zo een resultaat zijn van de interactie tussen mensen (Bryman, 2012, p. 380). Deze vorm van onderzoek sluit aan bij de vraagstelling aangezien deze zich richt op de wijze waarop mensen betekenis geven aan de verantwoording in hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen in de verantwoordingsrelaties (Boeije, 2012, p. 27).

Wetenschappelijke literatuur is gebruikt om een probleemstelling te formuleren en na de afbakening van begrippen en concepten is een onderzoeksmodel gepresenteerd waarin de verwachtingen van het onderzoek zijn geformuleerd. Vervolgens is informatie over de verantwoording en publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit verzameld uit vier samenwerkingen waarin in elke samenwerking dezelfde vijf organisaties zijn vertegenwoordigd. In dit onderzoek is een poging gedaan de verantwoording en de betekenis daarvan voor de publieke waardecreatie van de samenwerking te beschrijven en te begrijpen. De theorie en met name het gepresenteerde onderzoeksmodel geven handvatten voor de empirische studie, waardoor de resultaten met een nog scherper oog geanalyseerd kunnen worden. Na een analyse van de vergaarde data zijn verklaringen en conclusies verbonden aan de bevindingen en is antwoord gegeven op de onderzoeksvraag (Boeije, 2012, p. 18).

3.2 Onderzoeksstrategie

Een onderzoeksstrategie die goed past bij de aard van bestuurskundig onderzoek met een kwalitatieve benadering is de case studie (Van Thiel, 2007). Een case studie biedt de mogelijkheid om de diepte in te gaan met een onderzoek, door het hoge aantal empirische observaties (Silverman, 2011, pp. 386-387; Blatter & Haverland, 2012, p. 19). Het fenomeen van verantwoording van samenwerking kan namelijk bestudeerd worden in de natuurlijke omgeving, waardoor ingezoomd kan worden op het perspectief van de onderzochte mensen op de praktijk van de verantwoording (Boeije, 2012; Bryman, 2012; Van Thiel, 2007, p. 97). Door de intensieve reflectie op de relatie tussen concrete empirische observaties en abstracte, theoretische concepten leveren cases studies '*in depth knowledge*' op (Verschuren & Doorewaard, 2005; Yin, 2013, p. 4).

Een case studie geeft een genuanceerd beeld van één context, waarbij de menselijke betekenisgeving begrepen kan worden. Het is lastig om de bevindingen van de onderzochte situatie te generaliseren vanwege de contextgebondenheid van de bevindingen (Bryman, 2014, p. 69; Van Thiel, 2007). Het onderzoeks-onderwerp is namelijk niet of nauwelijks uit de context te isoleren (Swanborn, 2010, p. 41). Het primaire doel van dit onderzoek is niet om de resultaten te generaliseren naar andere situaties vanwege de uniciteit van het geval en de context gebondenheid van de bevindingen (Flyvbjerg, 2006). Op deze manier kan een rijke beschrijving van het verantwoordingsregime worden gemaakt, maar kan ook de betekenis van de verantwoording voor de publieke waardecreatie worden beschouwd vanuit de menselijke beleving van de verschillende factoren voor de sociale werkelijkheid (Swanborn, 2008; Yin, 2013). Om deze betekenis zo betrouwbaar mogelijk te onderzoeken is vaak een grote hoeveelheid aan data en informatie nodig. De toegang tot de data die de belangrijkste onderdelen van de betekenis representeren is noodzakelijk om de betekenis te kunnen onderzoeken (Bennett & George, 1997, p. 20).

3.3 Opzet van de case studie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een single case studie. Binnen dit onderzoek werd een verzameling van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit beschouwd als één case. Een single case studie is de geschikte onderzoeksstrategie voor dit onderzoek omdat het kijkt naar één complexe situatie waarbij onduidelijkheid bestaat over de grenzen van het onderzochte verschijnsel en zijn omgeving en de complexe vraagstelling een meer open, flexibele onderzoekopzet vraagt (Hutjes, 2000; Boeije, 2012). Dit sluit aan bij het onderzoeksdoel om een dieper en rijker begrip van de huidige situatie van verantwoordingsrelaties te verkrijgen die ontstaan rond de netwerksamenwerkingen die gericht zijn op het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Daarnaast wordt de mogelijke betekenis daarvan voor de publieke waardecreatie van de samenwerking verkent. Voor deze single case studie is gekozen voor één case waarbij binnen de case subunits worden bestudeerd (Yin, 2013). Hierover wordt dieper ingegaan in de casusselectie in de volgende paragraaf, paragraaf 3.4.

3.4 Casusselectie

Voor een single case studie is het belangrijk dat de case niet willekeurig wordt gekozen (Seawright & Gerring, 2008). Door een case doelgericht te selecteren kan de onderzoeker de beste case voor dit onderzoek selecteren om een diepte studie te doen (Patton, 1987, pp. 51-52). Voor dit onderzoek waren casussen relevant waarbij ondermijnende criminaliteit wordt aangepakt in een netwerksamenwerking. Dit soort samenwerkingen zijn echter relatief nieuw in Nederland en de rest van de wereld. In Nederland hebben tot nu toe samenwerkingen plaatsgevonden in de regio's Zuid-Nederland en Oost-Nederland en in mei 2017 is een samenwerking in West-Nederland gestart. Gekozen is voor een groep samenwerkingsverbanden in Oost-Nederland die gericht is op het aanpakken van ondermijnende criminaliteit. Deze samenwerkingen zijn tegelijkertijd gestart en zijn op het moment van onderzoeken een jaar lang geleden begonnen (mei 2016).

In de samenwerkingen in Oost-Nederland werkten professionals van het OM, de politie, lokaal bestuur, de Belastingdienst, Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC)² en andere organisaties als de FIOD en De Nederlandsche Bank steeds intensiever samen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De samenwerkingen die geselecteerd zijn vallen onder het 'Organized Crime Field Lab', een jaarlijks innovatietraject in opdracht van OM, politie en lokaal bestuur dat sinds 2014 loopt. In deze samenwerking werken kleine teams van professionals uit verschillende organisaties aan een hardnekkig probleem met mandaat van de top van hun eigen organisaties. Ze komen geregeld bij elkaar, analyseren het probleem, tackelen strategische uitdagingen, ontwerpen interventies en coördineren de uitvoering daarvan. Deze case is een *most advanced case* te noemen (Gerring, 2008). Andere samenwerkingsverbanden in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit

² Het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) is een samenwerkingsverband dat informatie-uitwisseling en de samenwerking faciliteert tussen gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en Bijzondere Opsporingsdiensten. Meer informatie over het RIEC en de andere organisaties is te vinden in bijlage A.

kunnen leren van de aanpak die organisaties in Oost-Nederland nu hanteren. In het oosten van Nederland zijn criminele netwerken steeds meer vervlochten in de maatschappij; volgens verschillende burgemeesters hebben criminelen in steeds grotere mate de leiding (Pennings, 2015; Trouw, 2005). Werknemers van publieke organisaties houden bewust of onbewust criminele netwerken in stand (Clarke & Eck, 2005). Publieke professionals die weigeren mee te werken worden gechanteed en bedreigd door criminelen (Janssen & Van Ophoven, 2015). Dit soort machtsgebruik en het falen van de aanpak van criminele netwerken ondermijnen de legitimiteit en autoriteit van lokale politici en publieke professionals.

Voor dit onderzoek is gekozen om vier van dit soort samenwerkingen te bestuderen in hun strijd tegen ondermijning, waarin in ieder team minstens één afgevaardigde van elke organisatie deelneemt. De interactie tussen de teamleden en hun leidinggevendenden wordt onderzocht en is de *unit of analysis* te noemen (Yin, 2009). Bij de onderzochte verzameling netwerksamenwerkingen zijn dezelfde organisaties en leidinggevendenden betrokken. De vijf belangrijkste organisaties bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit zijn het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur, de politie, de Belastingdienst en het RIEC (Boutellier & Broekhuizen, 2016, p. 32). Zij nemen allen deel aan de onderzochte samenwerkingen. Uit de theorie bleek dat verantwoordingsrelaties van en naar de eigen organisaties een grote rol spelen in de verantwoording van netwerksamenwerkingen en zelfs met elkaar kunnen botsen (Head & Alford, 2015; Frederickson & Frederickson, 2006; Radin, 2006). Door in de case studie de verschillende organisaties van elkaar te onderscheiden als logische subunits kunnen deze entiteiten nader bestudeerd worden waar nodig. Zie voor een schematische weergave van de case ook figuur 4.

Figuur 4 - Schematische weergave van de case



Legenda: OM (Openbaar Ministerie), LB (lokaal bestuur), PO (politie), BD (Belastingdienst) en RI (RIEC).

3.5 Dataverzameling

Het empirische deel van dit onderzoek bestond uit twee fases; een verkennende fase en een onderzoeksfase (zie tabel 2 op de volgende pagina). De verkennende fase kan als voorbereiding worden gezien op de dataverzameling. In deze fase werd data verzameld over de netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit en werd op basis van de verkenning de probleemstelling van dit onderzoek geformuleerd. Hiervoor is gekozen omdat bleek dat de netwerksamenwerkingen relatief nieuw waren en over het begrip in de context van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in de wetenschap nog niet veel is gepubliceerd. In de verkennende fase is gebruik gemaakt van open interviews met experts op dit gebied. In de daadwerkelijke onderzoeksfase werden semi-gestructureerde interviews afgenomen. De twee fases en de gebruikte methoden zijn hieronder verder toegelicht.

3.5.1 Verkennende fase: expertgesprekken

In de verkennende fase zijn vier gesprekken gevoerd met experts op het gebied van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. De gesprekken in de verkennende fase zijn gevoerd aan de hand van open interviews. De gesprekken waren ongestructureerd en werden geleid door de input van de respondent (Van Thiel, 2007, p. 108). Het onderzoeksthema werd geïntroduceerd en vervolgens werd de visie van de respondenten daarop bevestigd. Dit vooronderzoek leverde kennis op over de opzet, samenstelling en het wetenschappelijk onderzoek van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Een overzicht van de verkennende interviews die zijn afgenomen is te vinden in bijlage B.

3.5.2 Onderzoeksfase: semi-gestructureerde interviews

De dataverzameling in de onderzoeksfase voor de case studie vond plaats in de maanden april en mei 2017. In de onderzoeksfase zijn interviews afgenomen met de teamleden en leidinggevenden die betrokken waren bij de verantwoording van de netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit in Oost-Nederland. De onderzoeker heeft de respondenten gevraagd naar hun interpretatie van de centrale concepten in het onderzoek, zodat de mening van de respondenten, die niet direct te observeren is, toch geanalyseerd kan worden (Bryman, 2012, p. 495; Weiss, 2004). Interviews zijn flexibele en informatierijke methoden voor het achterhalen en begrijpen van hetgeen waar de respondent waarde aan hecht (Bryman, 2012, pp. 470-471; Heyl, 2001, p. 369). De meningen, ervaringen of gedachten van de respondent zijn van belang om recht te doen aan zijn beleving om de hoofdvraag goed te kunnen beantwoorden (Turner, 2010, p. 754). In dit onderzoek is gekozen voor het gebruik van semi-gestructureerde interviews. Dit zijn interviews waarin het grootste gedeelte van de gespreksonderwerpen vastligt, maar er ruimte is om in te gaan op wat de respondent vertelt (Silverman, 2011; Boeije, 2012). Tijdens het afnemen van de interviews is de onderzoeker zelf dan ook het belangrijkste meetinstrument, met het doel van het gesprek in het achterhoofd (Silverman, 2011, p. 162). De onderzoeker heeft de vragen bedacht, stelt deze en noteert en interpreteert de antwoorden. De kwaliteit van de interviews en van het uiteindelijke onderzoek komt voor een groot gedeelte voort uit zijn kennis van de inhoud van het onderzoeksonderwerp, zijn vaardigheid in de techniek van het interviewen en zijn contactuele eigenschappen (Van Thiel, 2010, p. 114; Weiss, 2004; Yanow, 2000).

Tabel 2 - Overzicht fases dataverzameling

Fase dataverzameling	Methode
Verkennende fase	Open interviews (4 expertgesprekken)
Onderzoeksfase	Semi-gestructureerde interviews (33 interviews met 24 teamleden en 9 leidinggevenden)

3.5.3 Selectie van respondenten

In dit onderzoek zijn de teamleden en hun leidinggevenden de eenheden. De teamleden uit de samenwerkingen zijn de actoren in de structuur van Bovens & Schillemans (2005; 2009), zoals beschreven in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Zij zijn logischerwijs de belangrijkste eenheid van onderzoek omdat zij de verantwoording van de samenwerking afleggen. Een overzicht van de teamleden en een samenvatting van de problematiek die ze geprobeerd hebben te bestrijden is te vinden in tabel 3, op de volgende pagina³. Volgend uit de relationele definitie van Bovens (2005) is het forum, degene aan wie verantwoording wordt afgelegd, van belang om de verantwoordingsrelatie te onderzoeken. Anders dan in veel onderzoek naar verantwoording worden ook de 'leidinggevenden van de teamleden' gezien als eenheid in dit onderzoek. De 'leidinggevenden' kunnen directe leidinggevenden zijn van de teamleden in de eigen organisatie waar ze verantwoording aan afleggen, maar ook leidinggevenden die vanuit de top van de organisaties betrokken zijn bij de samenwerkingen (zie ook tabel 4, op pagina 32). Ook aan hen wordt, soms indirect, verantwoording afgelegd.⁴

³ In deze tabel zijn ook de vier teams met schuilnamen van elkaar onderscheiden. In de analyse van dit onderzoek zijn de teams niet afzonderlijk van elkaar bekeken, aangezien gefocust is op de vergelijking tussen teamleden van organisaties.

⁴ In de analyse zijn de directe leidinggevenden en de leden van het management van de samenwerking niet uit elkaar gehaald om anonimiteit te kunnen waarborgen.

Respondenten voor dit onderzoek werden enerzijds benaderd via een doelgerichte selectie en anderzijds door middel van de sneeuwbal methode. De teamleden zijn geselecteerd op basis van doelgerichte selectie (*purposive sampling*); de kenmerken van de populatie zijn de basis van de selectie (Bryman, 2012, p. 418; Boeije, 2012; Van Thiel, 2007). Via Martijn Ridderbos, toenmalig concerndirecteur financiën van het Openbaar Ministerie en universitair docent Publiek Management aan de Universiteit Utrecht, werd contact gelegd met de top van het Openbaar Ministerie. Uiteindelijk werd met alle teamleden van de vier geselecteerde teams contact gelegd via John Lukas, de hoofdofficier van het Openbaar Ministerie in Oost-Nederland. De teamleden van vier teams zijn benaderd via mail (zie in bijlage C de aanbiedingsmail). Alle teamleden die op dat moment in de teams werkten wilden meewerken aan dit onderzoek. De leidinggevenden aan wie verantwoording werd afgelegd zijn geselecteerd via de sneeuwbal methode (*snowball sampling*). Deze methode kwam zeer goed van pas doordat het onderzoek plaatsvindt in een studie over verantwoording in netwerken (Coleman, 1958). De forums in de verantwoordingsrelaties rond de netwerksamenwerkingen kenmerken zich namelijk niet door eenzelfde organisatie waar ze verbonden aan zijn of een bepaalde functie die ze vervullen. De teamleden noemden verschillende leidinggevende aan wie ze verantwoording hadden afgelegd over de samenwerking. Voor dit onderzoek waren dit relevante respondenten (Bryman, 2012, p. 424; Hart & Hox, 2009; Meijer, 2014). Via de teamleden kwamen we in contact met hun leidinggevenden en ook zij zijn benaderd via mail.

Tabel 3 - Overzicht van de geselecteerde samenwerkingen in dit onderzoek (24 respondenten)

Team naam	Samenstelling respondenten en team	Focus
Team 1: “Wagenspel”	<p>Respondenten in dit onderzoek:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Openbaar Ministerie (OM) (1 teamlid) - Belastingdienst (1) - lokaal bestuur (1) - Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) (1) <p>Overige teamleden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - OM (landelijk parket), politie (1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Woonwagenkamp en bedrijventerrein waar bewonenden vermoedelijk geld verdienen met illegale activiteiten
Team 2: “Familieparken”	<p>Respondenten in dit onderzoek:</p> <ul style="list-style-type: none"> - OM (1) - politie (2) - Belastingdienst (2) - lokaal bestuur (1) - RIEC (1) <p>Overige teamleden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (1), Financieel expertisecentrum (1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kampfamilies met meer dan 100 vakantieparken in bezit - Onduidelijke en onzichtbare geldstromen - Intimidatie bewoners en lokaal bestuur
Team 3: “Wisseltruc”	<p>Respondenten in dit onderzoek:</p> <ul style="list-style-type: none"> - OM (1) - politie (2) - Belastingdienst (1) - lokaal bestuur (1) - RIEC (1) <p>Overige teamleden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - De Nederlandsche Bank (1), Financieel expertisecentrum (1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gericht op het onderzoeken van het fenomeen ‘ondergronds bankieren’ - Anderzijds het oplossen van concrete casus in een straat
Team 4: “Zonnekoning”	<p>Respondenten in dit onderzoek:</p> <ul style="list-style-type: none"> - OM (1) - politie (1) - Belastingdienst (2) - lokaal bestuur (2) - RIEC (1) 	<ul style="list-style-type: none"> - Machtige vastgoed-ondernemer achter illegale prostitutie en coffeeshops

Tabel 4 - Overzicht van de leidinggevend en in dit onderzoek (9 respondenten)

Leidinggevend en	Samenstelling respondenten	Focus
Directe leidinggevend en van de teamleden in de eigen organisatie	Respondenten in dit onderzoek: - OM (1 leidinggevend e) - politie (2)* - Belastingdienst (1) - lokaal bestuur (1)	Deze respondenten werden door de teamleden gezien als direct leidinggevend e in de eigen organisatie waar ze verantwoording aan afleggen.
Management van de samenwerking (de stuurploeg)	Respondenten in dit onderzoek: - OM (1) - politie (1) - Belastingdienst (1) - RIEC (1)**	Het management van de samenwerking, de integrale stuurploeg, weegt de ingebrachte zaken, kiest hieruit en monitort de zaak.

* Op incidentele basis daarnaast ook onderdeel van de stuurploeg.
** Naast lid van de stuurploeg ook direct leidinggevend e van de teamleden.

3.5.4 Topiclijst

Aangezien er semi-gestructureerde interviews zijn afgenomen, is er gewerkt met een topiclijst die aansluit bij deze manier van interviewen (Van Thiel, 2010, p. 109). Voor de interviews werden twee topiclijsten opgesteld, één voor de teamleden (de actoren) en één voor de leidinggevend en (de forums). Deze topiclijsten werden samengesteld aan de hand van het theoretisch kader (hoofdstuk 2) met onderwerpen waar de respondenten naar is gevraagd (Boeije, 2012). De topiclijsten van deze semi-gestructureerde interviews is te vinden in bijlage D. Voor de topiclijsten is gekozen omdat voor het vergelijken van de meningen van verschillende respondenten een aantal onderwerpen aan bod moet komen en het noodzakelijk is om een bepaalde mate van structuur in de interviews in te bouwen (Reulink & Lindeman, 2005). Na een aantal introducerende topics waarbij de respondent zichzelf, de organisatie en de samenwerking introduceert, is er doorgevraagd aan de hand van aansluitende topics die op semi-gestructureerde wijze op elkaar volgen. De introducerende topics zijn van tevoren geheel uitgewerkt om de beïnvloeding van de respondent door de interviewer zoveel mogelijk gelijk te houden en de informatie-assymetrie tussen de respondenten over het onderzoek zoveel mogelijk weg te nemen (Boeije, 2012). Er is een intentionele volgorde gemaakt, maar de interviewer past deze aan, aan de hand van de antwoorden van de respondent. De topics zijn afgeleid uit de operationalisatie van de concepten uit het theoretisch kader en gaan over de verantwoording van de netwerksamenwerking en de betekenis daarvan voor de publieke waardecreatie van de netwerksamenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit

De interviews met de teamleden waren gecombineerde interviews aangezien het eerste deel van het interview ging over het interne proces van de samenwerking (onderzoek van Iris Wijen) en het tweede deel van het interview werd gefocust op de verantwoording. De interviews met de leidinggevend en waren in mindere mate relevant voor het onderzoek over de het samenwerkingsproces en werden dus afgenomen met een focus op verantwoording. De interviews varieerden in duur van 45 tot 90 minuten en vonden vrijwel allemaal plaats bij de organisatie van de respondent zelf.

3.6 Operationalisatie

De concepten die centraal stonden in het onderzoek binnen de case studies zijn geoperationaliseerd. Deze operationalisatie is gefundeerd in het eerder beschreven theoretisch kader (hoofdstuk 2). Voor de concepten is een definitie omschreven volgend uit de literatuur en zijn verschillende dimensies en indicatoren vastgesteld. Een overzicht van de operationalisatie is te vinden in tabel 5 op de volgende pagina.

Tabel 5 - Operationalisatie van de concepten

Concept	Definitie	Dimensie	Indicator
Verantwoording	Een relatie tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en uitleg te geven over zijn optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel kan uitspreken en dit oordeel formele en informele consequenties kan hebben voor de actor. (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009)	<ul style="list-style-type: none"> - Actor(en) - Forum(s) - Actor-forumrelatie - Informatie(fase) - Debat(fase) - Consequentie(fase) 	<ul style="list-style-type: none"> - Teamlid/samenwerking - Leidinggevende/management/externe kanalen - De mate van formaliteit - De mate van structuur - De mate van hiërarchie - Proces/output/outcome - Vragen/discussie - Oordeel/consequentie
Verantwoording van netwerksamenwerkingen	Meervoudige verantwoordingsrelaties waarin de actor een individu en een collectief kan zijn en verantwoording wordt afgelegd aan meerdere forums. (De Jong et al., 2016)	<ul style="list-style-type: none"> - Verantwoording aan eigen organisatie - Verantwoording aan partnerorganisaties - Verantwoording aan externe kanalen 	Zie bovenstaand.
Publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen	Het in balans en op een hoger niveau brengen van de publieke waardepropositie, de legitimiteit en steun en de operationele capaciteit van een netwerksamenwerking. (Geuijen, 2014; Moore, 2013)	<p>Publieke waardepropositie: Het voornemen om publieke waarde te creëren, de belangrijkste missie van een netwerksamenwerking, die nodig is om het doel te bereiken. (Geuijen, 2014; Moore, 2013)</p> <p>Legitimiteit en steun: De acceptatie van het gezag van de samenwerking en aan het vertrouwen van verschillende stakeholders van de netwerksamenwerking die nodig zijn om het doel te bereiken. (Geuijen, 2014; Moore, 2013)</p> <p>Operationele capaciteit: De capaciteit, zoals bevoegdheden, kennis, mankracht, die in de netwerksamenwerking nodig is om het doel te bereiken. (Geuijen, 2014; Moore, 2013)</p>	<p>De mate van doel- en identiteitsaanpassing van organisaties</p> <p>De mate van doelvervlechting en identiteitsvorming op netwerk-niveau</p> <p>De mate van prioriteit van eigen organisaties voor doelen en processen van samenwerking.</p> <p>De mate van vertrouwen in de samenwerking van partners en externe kanalen</p> <p>De mate van bescherming van capaciteit voor samenwerking door eigen organisatie</p> <p>De mate van ondersteuning van capaciteit voor samenwerking door alle organisaties</p> <p>De mate van versterking van de capaciteit van toekomstige samenwerkingen door partnerorganisaties en externe kanalen</p>

3.7 Data-analyse

De data verzameld bij de interviews voor de case studie zijn geanalyseerd door deze te coderen op basis van een codeerschema. Hiervoor zijn transcripten gemaakt van de interviews.

3.7.1 Transcriberen van interviews

Alle interviews zijn, nadat er toestemming is verleend door de respondenten, opgenomen en letterlijk getranscribeerd. Het opnemen van interviews draagt bij aan de kwaliteit van het onderzoek doordat het niet alleen belangrijk is *wat* een respondent zegt, maar ook *hoe* hij dit zegt. Door het interview op te nemen en later terug te luisteren kan de intonatie en de nadruk op bepaalde woorden van de respondent achterhaald worden, wat van waarde is voor de betekenis van wat de respondent zegt (Bryman, 2012, p. 482). De getranscribeerde interviews geven een accurate en volledige weergave van een interview en zijn gebruikt om antwoorden te vergelijken en quote's op te nemen in het onderzoek (Bryman, 2012, pp. 483, 484; Van Thiel, 2010, p. 113).

3.7.2 Coderen en thematische analyse van interviews

Om de antwoorden van respondenten te kunnen vergelijken zijn de transcripten gecodeerd. Dit coderen is voor het grootste deel gedaan met behulp van het computerprogramma NVivo. De codes geven een samenvattende notatie van een stuk tekst, waardoor de antwoorden van verschillende respondenten worden geclusterd en onder hetzelfde onderwerp kunnen worden geschaald (Boeije, 2006, p. 85; Bryman, 2012, p. 568). Het coderen van de interviews zorgt voor een afname van de omvang van de verkregen gegevens, omdat alleen de gecodeerde gegevens worden opgeslagen en samengevat in een code. De gegevens worden zo overzichtelijk en per code gearhiveerd (Boeije, 2006, pp. 116, 117). De omvang van de gegevens wordt misschien kleiner, maar de data blijven wel behouden. Doel in het coderen is om te leren van de data en deze steeds weer te bekijken totdat patronen en verklaringen worden begrepen (Richards, 2006, p. 104). Een eerste bron voor de codes zijn de 'in-vivo' codes of veldbetrokken begrippen, de woorden die onderzochte personen zelf gebruiken. Een tweede bron zijn de 'constructed codes', theorieën en begrippen die eerder beschreven zijn in de literatuurstudie (Boeije, 2006, p. 92). Zie ook bijlage E voor het codeerschema. Vervolgens is aan de hand van *pattern-matching* (Yin, 1984 in: Van Tiel, 2007, 164) onderzocht of de verwachtingen die in het theoretisch kader (hoofdstuk 2) waren opgesteld zich ook daadwerkelijk in de praktijk hebben voorgedaan. Gezocht is, zoals het woord zelf al zegt, naar patronen en verbanden.

3.8 Kwaliteit

Deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschouwt de invloed van de gekozen methoden van onderzoek en welke invloed deze methoden kan hebben op de kwaliteit van het onderzoek. Allereerst is de keuze voor de kwaliteitscriteria verantwoord, vervolgens is aan de hand van de kwaliteitscriteria *trustworthiness* en *authenticity* de kwaliteitswaarborging bekeken.

3.8.1 Keuze van criteria

In dit onderzoek is gekozen om de kwaliteit van het onderzoek te bezien vanuit de criteria *trustworthiness* en *authenticity*. In veel onderzoeken worden de criteria betrouwbaarheid en validiteit gebruikt in een beschouwing over de kwaliteit van een onderzoek. Volgens Lincoln & Guba (1985) en Guba & Lincoln (1989) sluiten deze criteria echter niet geheel aan bij een kwalitatief onderzoek. Een onderzoek als dit onderzoek zou volgens hen beoordeeld moeten worden op basis van andere criteria dan de criteria die gebruikt worden door kwantitatieve onderzoekers. De kwaliteit van een kwalitatief onderzoek rust volgens Lincoln & Guba niet louter op of het onderzoek betrouwbaar en valide is uitgevoerd, aangezien niet gezocht is naar één absolute waarheid. In dit onderzoek is uitgegaan van een meervoudig werkelijkheidsbeeld waarin veel verschillende meningen samenkomen en hiervoor is de *trustworthiness* (geloofwaardigheid) en de *authenticity* (authenticiteit) van het onderzoek van groter belang (Bryman, 2012, p. 390).

3.8.2 Trustworthiness

Als het gaat om de *trustworthiness* of geloofwaardigheid van het onderzoek zijn er vier onderdelen van belang: *credibility* (1), *transferability* (2), *dependability* (3) en *confirmability* (4). De Engelse termen zijn aangehouden omdat een vertaling niet bij elk onderdeel recht doet aan de betekenis van het woord.

1. Ten eerste komt de *credibility* van het onderzoek aan bod. De vraag die gesteld kan worden voor dit criterium is of het onderzoek onderzoekt wat het poogt te onderzoeken (Van Thiel, 2007, p. 56). Dit criterium komt overeen met het klassieke criterium ‘interne validiteit’, wat voor een deel gewaarborgd kan worden door het onderzoeksfenomeen in specifieke concepten te definiëren en operationaliseren (Yin, 2013, pp. 46-47; Merriam, 1998). In dit onderzoek zijn de verantwoording van netwerksamenwerkingen en publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen benaderd vanuit theoretische concepten en geoperationaliseerd aan de hand van deze concepten, zoals in paragraaf 3.6 van dit hoofdstuk is te lezen. In de dataverzameling is deze poging doorgetrokken doordat aan de hand van vastgestelde topics de respondenten werden geïnterviewd. Respondenten dienen in dit criterium ruimte te hebben om eerlijk te zijn en waar nodig uit het onderzoek te stappen (Shenton, 2004; Weiss, 2004). Hierdoor wordt gestimuleerd dat ze geloofwaardig kunnen antwoorden op vragen over verantwoording, wat voor hen een precair onderwerp kan zijn. De bevindingen van dit onderzoek zijn om dezelfde reden geanonimiseerd, waardoor respondenten zonder angst voor de gevolgen van hun antwoorden over het onderwerp konden spreken.
2. Ten tweede is de *transferability* benoemd, wat door Lincoln & Guba (1985, p. 290) is omschreven als de mate waarin de resultaten van het onderzoek toepasbaar zijn in andere contexten of andere respondenten. De generaliseerbaarheid van bevindingen en de externe validiteit van het onderzoek vallen onder dit criterium (Van Thiel, 2007, p. 57; Glaser & Strauss, 1967; Shenton, 2004). Vanwege de aard van de gekozen kwalitatieve benadering is het generaliseren van de resultaten problematisch en hangt het af van de gelijkenissen tussen de context van dit onderzoek en een andere context (Yin, 2013; Bryman, 2012, p. 392). Door in dit onderzoek te beschrijven om wat voor soort samenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit het ging kan de lezer een indruk krijgen van de mogelijkheden tot generalisatie. Het gebruiken van de theorie die voortkomt uit dit onderzoek is om deze reden gemakkelijker. De analytische generaliseerbaarheid van dit onderzoek is hoger aangezien met deze single case studie een empirisch perspectief is toegevoegd aan al bestaande literatuur (Yin, 2013, pp. 40-44). In de reflectie van dit onderzoek lag de nadruk dan ook op theoretische ondersteuning van de empirie en op of de empirie de bestaande theorie verder generaliseert of dat de theorie juist kon worden aangevuld.
3. Ten derde de *dependability*, waarbij de mate waarin de bevindingen van een onderzoek zich zouden kunnen herhalen in een vergelijkbare context centraal staat (Lincoln & Guba, 1985, p. 290). In het onderzoeksproces is geprobeerd de afhankelijkheid van één onderzoeker zo klein mogelijk te maken, waardoor de herhaalbaarheid van dit onderzoek groter werd (Van Thiel, 2007, p. 55). Zoals al eerder beschreven werd de data-verzameling bijna geheel gedaan door twee onderzoekers waarbij op elkaars handelen gereflecteerd kon worden. Daarnaast is de dataverzameling en data-analyse zo gedetailleerd mogelijk beschreven waardoor de kans op herhaalbaarheid van deze resultaten groter wordt (Silverman, 2011, p. 360).
4. Ten vierde is de *confirmability* beschreven, volgens Lincoln & Guba (1985, p. 290) de mate waarin men kan vaststellen dat de bevindingen van het onderzoek bepaald worden door de respondenten en de context van het onderzoek en niet door vooroordelen, belangen, voorkeuren of perspectieven van de onderzoeker. Zij stellen dat het vaststellen hiervan een belangrijke taak van de begeleiding en de *peers* van de onderzoeker is. Zoals al eerder beschreven, is in dit onderzoek erkend dat er geen absolute objectiviteit is te vinden binnen deze onderzoekscontext. Een hoge toegefelijkheid van de onderzoeker over zijn eigen vooroordelen, belangen, voorkeuren of perspectieven is de sleutel tot dit criterium (Miles & Huberman, 1994; Belk & Wallendorf, 1989). Lincoln & Guba (1985) benoemen dat het van groot belang is om de werkelijkheid van het onderzoeksfenomeen vanuit verschillende kanten te beschouwen. Een onderzoeker kan gemakkelijk zijn eigen perspectief projecteren op dat van een lezer, terwijl meerdere invalshoeken mogelijk zijn bij dit onderzoeksfenomeen (Bryman, 2012, p. 390). In dit onderzoek is nauw samengewerkt met Iris Wijen, onderzoeker naar de samenwerkingsdynamiek van netwerksamenwerkingen in de strijd

tegen ondermijnende criminaliteit. Door middel van *peer debriefing*, maar ook in een tutorgroep, is kritisch gekeken naar de methoden en resultaten van dit onderzoek. Het perspectief van de onderzoeker werd bevraagd en bekritiseerd.

3.8.3 Authenticity

Naast *trustworthiness* benoemen Guba & Lincoln (1989) nog een ander criterium om de kwaliteit van het onderzoek te kunnen beoordelen. Het criterium richt zich op de politieke impact van het onderzoek en heeft betrekking op de volgende vijf onderdelen: *fairness* (1), *ontological authenticity* (2), *educative authenticity* (3), en de *catalytic* en *tactical authenticity* (4).

1. Ten eerste is de *fairness* van het onderzoek benoemd, de mate waarin verschillende perspectieven en waardeoriëntaties van een onderwerp aan bod komen (Guba & Lincoln, 1989). In de dataverzameling van dit onderzoek is gesproken met verschillende teamleden van de netwerksamenwerkingen, maar ook met verschillende leidinggevendenden van de teamleden. Hierdoor zijn meerdere perspectieven belicht. In de interviews is gestart met relatief open vragen waarin respondenten hun mening kwijt konden. Respondenten hebben zo verschillende kanten van het onderwerp kunnen bespreken waardoor de *fairness* van het onderzoek is verhoogd (Belk & Wallendorf, 1989).
2. Ten tweede is de *ontological authenticity* beschreven als de mate waarin de respondenten ondersteund zijn bij het begrip van het onderzoeksthema (Guba & Lincoln, 1989). In de interviews is de tijd genomen om vragen uit te leggen en respondenten de ruimte te geven om over antwoorden na te denken. Voorafgaand aan sommige topics zijn definities gegeven uit de academische literatuur of rapporten van de organisaties.
3. Ten derde sluit de *educative authenticity* van het onderzoek hier bij aan. De onderzoeker heeft volgens Guba & Lincoln (1989) een educatieve functie door verschillende standpunten aan te dragen aan de respondenten. Door aandacht te besteden aan de uitspraken van anderen in interviews kan dit criterium worden versterkt.
4. Ten vierde zijn de laatste twee onderdelen besproken, de *catalytic authenticity* en de *tactical authenticity* van dit onderzoek. Dit onderzoek heeft een katalyserende functie doordat het teamleden stimuleert om actie te ondernemen in het verantwoorden van hun optreden (*catalytic authenticity*). Aan de andere kant geeft het teamleden en management ook de kracht om actie te ondernemen, doordat het onderzoek ze bewust maakt van verantwoording en de betekenis daarvan voor de publieke waardecreatie van de samenwerking. Hierdoor krijgen ze zelf handvatten om strategisch te handelen in de toekomst (*tactical authenticity*).

Tabel 6 - Overzicht kwaliteitscriteria

Trustworthiness (Lincoln & Guba, 1985)	Authenticity (Guba & Lincoln, 1989)
Credibility	Fairness
Transferability	Ontological authenticity
Dependability	Educative authenticity
Confirmability	Catalytic authenticity
	Tactical authenticity

3.9 Slot

In dit hoofdstuk zijn de keuzes van dit onderzoek verantwoord. De keuzes die zijn onderbouwd gaan over de onderzoeks aanpak en -strategie en de dataverzameling en -analyse. Door deze stappen uit te leggen en te beargumenteren werd het mogelijk om de empirisch data te analyseren. Vanaf het volgende hoofdstuk zijn de bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd, gebaseerd op 33 gehouden interviews met 24 teamleden en 9 leidinggevende van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

4. Actoren en forums in verantwoording van samenwerking

Vanaf dit hoofdstuk worden de bevindingen van dit onderzoek beschreven. De hoofdstukken zijn als volgt opgedeeld, volgend uit het onderscheid tussen verschillende actoren en forums dat in het theoretisch kader wordt gemaakt. Teamleden kunnen individueel en als collectief de actor zijn in de verantwoording, terwijl rond de netwerksamenwerking meerdere entiteiten als forum gezien kunnen worden. Individueel hebben de teamleden verantwoording afgelegd aan de eigen organisaties (hoofdstuk 5) en als collectief is verantwoording afgelegd aan de partnerorganisaties in schriftelijke rapportages (hoofdstuk 6) en aan de partnerorganisaties en externe kanalen in de vorm van presentaties (hoofdstuk 7). De beschrijving van de verantwoording van de netwerksamenwerking is dus opgedeeld in drie hoofdstukken (hoofdstuk 5 - 7). Na het beschrijven van het gehele verantwoordingsregime (hoofdstuk 8) komt de publieke waardecreatie van de samenwerking aan bod en wordt de betekenis van de verantwoording voor de publieke waardecreatie beschreven (hoofdstuk 9). Ten slotte is een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd (hoofdstuk 10).

Dit hoofdstuk is te zien als een introductie op de bevindingen van het onderzoek. Voordat de verantwoording van de samenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit wordt beschreven, wordt eerst een korte introductie gegeven van de belangrijkste actoren en forums in de verantwoordingsrelaties. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de samenwerking tot stand is gekomen (paragraaf 4.1) en wat de belangrijkste actoren en forums zijn (paragraaf 4.2) als het gaat om de verantwoording van de samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

4.1 Samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit

De samenwerkingspartners, zoals beschreven in hoofdstuk 3, waren de volgende organisaties: het Openbaar Ministerie (OM), het lokaal bestuur (LB), de politie (PO), de Belastingdienst (BD) en het RIEC (RI). Een kort overzicht van de organisaties en hun belangrijkste taken is te vinden in bijlage A. Deze organisaties hebben allen een taak in het aanpakken van ondermijnende criminaliteit en ervoeren in toenemende mate de noodzaak om samen te werken op het gebied van ondermijning (R4, R5, R10, R15, R23-R30, R33). Elke organisatie was voor zich begonnen met een integrale aanpak en door het afstemmen van strafrecht, bestuursrecht en fiscaal recht werden zij, naar eigen zeggen, steeds effectiever in hun aanpak.

Onder de organisaties is een gemeenschappelijk geloof in een dergelijke aanpak van ondermijningsvraagstukken, waardoor een integrale netwerkbenadering werd gekozen bij de deelnemende organisaties in Oost-Nederland (R7, R25-R31, R33). Met de hulp van een groep wetenschappers verbonden aan Harvard werden vijf zogenaamde Harvard Field Lab-teams gestart. In dit onderzoek zijn teamleden uit vier van deze vijf teams geïnterviewd. Deze Harvard Field Lab-teams (of HFL's) worden voor de leesbaarheid van dit onderzoek 'teams' of 'samenwerkingen' genoemd. De teams werkten ieder aan een eigen ondermijningsvraagstuk rond thema's als illegale prostitutie en coffeeshops, ondergronds bankieren, intimidatie en afpersing in vakantieparken en onzichtbare en illegale geldstromen. Meer detail over de problematiek waar de teams aan werkten is te vinden in tabel 3, in hoofdstuk 3.

4.2 Teamleden en management in de strijd tegen ondermijnde criminaliteit

Om de verantwoordingsrelaties te kunnen beschrijven is het van belang om de actoren en forums in deze relaties te leren kennen. Uit elke deelnemende organisatie werden teamleden afgevaardigd om de problematiek aan te pakken in een samenwerking. In elke samenwerking zat dus minstens één teamlid. Teamleden werden geselecteerd vanuit de organisaties zelf. Zij zijn als individueel teamlid of in het team als geheel de actoren in de verantwoordingsrelaties. In dit onderzoek worden zij beschreven aan de hand van de respondentnummers R1 tot en met R24. In de komende hoofdstukken (hoofdstuk 5 tot en met 8) is een

beschrijving en analyse gegeven van de verantwoording van deze teamleden. Elke vorm van verantwoording is, naast een tekstuele beschrijving, in kaart gebracht door middel van figuren. De basis van elk figuur is steeds de samenwerking met daarin de vijf organisaties die de teamleden vertegenwoordigen. Een voorbeeld hiervan is te zien in tabel 7, waar ook een overzicht van de respondenten is gegeven.

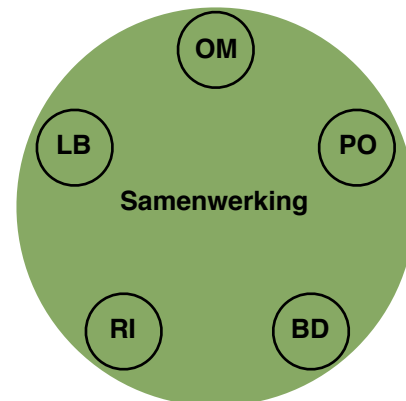
Voor het managen van de integrale netwerksamenwerking is een management samengesteld met leidinggevenden uit alle deelnemende organisaties. Het management van de samenwerking werd de integrale stuurploeg genoemd. Zij wegen de ingebrachte zaken, hebben de vraagstukken geselecteerd en hebben de samenwerking gemonitord. Daarnaast maakte de stuurploeg de afweging met welke (integrale) interventie de zaak werd aangepakt. R28 omschrijft de rol van het management van de samenwerking als volgt: *‘Als stuurploeg is er een rol geweest aan de voorkant, dat we scherp kijken naar wat we willen, wat we nodig hebben. De keuze van de onderwerpen. Het proces om daar toe te komen. Het zoeken van deelnemers. Het faciliteren en ondersteunen van het proces. Ik ben er ook in het proces een aantal keer geweest. En daarna vooral ook de rol van het faciliteren daar waar het nodig is en het eventueel ingrijpen als het vanuit de organisatie te weinig mogelijkheid was om dat te doen. En dat hebben we na afloop, nou ook weer recent nog weer bij elkaar gezeten. Om een aantal dingen te evalueren.’*

Naast het management van de samenwerking waren ook de directe leidinggevenden van de teamleden in de eigen organisaties betrokken bij de samenwerking. Veel van de teamleden hebben bij hun eigen leidinggevende verantwoording afgelegd over de samenwerking. Sommige van deze leidinggevenden namen ook plaats in het management van de samenwerking, de stuurploeg. Deze hele groep respondenten gezamenlijk wordt aangeduid met de respondentnummers R25 tot en met R33. Zoals al eerder aangegeven in de onderzoeksverantwoording (hoofdstuk 3) zijn de directe leidinggevenden van de teamleden en het management van de samenwerking gebundeld om de anonimiteit van de 9 respondenten te kunnen waarborgen. Van hen is om die reden ook niet aangegeven in welke organisatie zij werken.

4.3 Slot

De teamleden en het management zijn de belangrijkste personen in de actor-forumrelaties van de verantwoording. In de komende hoofdstukken 5, 6 en 7 zijn drie vormen van verantwoording beschreven. Voor de beschrijving van de verantwoording zijn de hoofdstukken op dezelfde manier gestructureerd. In elk hoofdstuk is eerst een actor-forumrelatie beschreven waarbij de relatie is gekenmerkt op basis van de drie continua die beschreven zijn in het theoretisch kader (hoofdstuk 2): de mate van formaliteit van de relatie, de mate van structuur van de relatie en de mate van hiërarchie van de relatie. Vervolgens komt het proces van de verantwoordingsrelatie aan bod waarin de drie fases van elkaar worden onderscheiden: de informatiefase, de debatfase en de consequentiefase. Als afsluiting van elk hoofdstuk is de beschrijving van de betreffende verantwoordingsvorm gevolgd door een analyse en is op de beschrijving en analyse gereflecteerd aan de hand van de literatuur uit het theoretisch kader. Na deze drie hoofdstukken volgt een samenvatting van de drie verantwoordingsvormen en is het verantwoordingsregime, de optelsom van de verantwoordingsvormen, opgesteld.

Tabel 7 - Overzicht respondenten

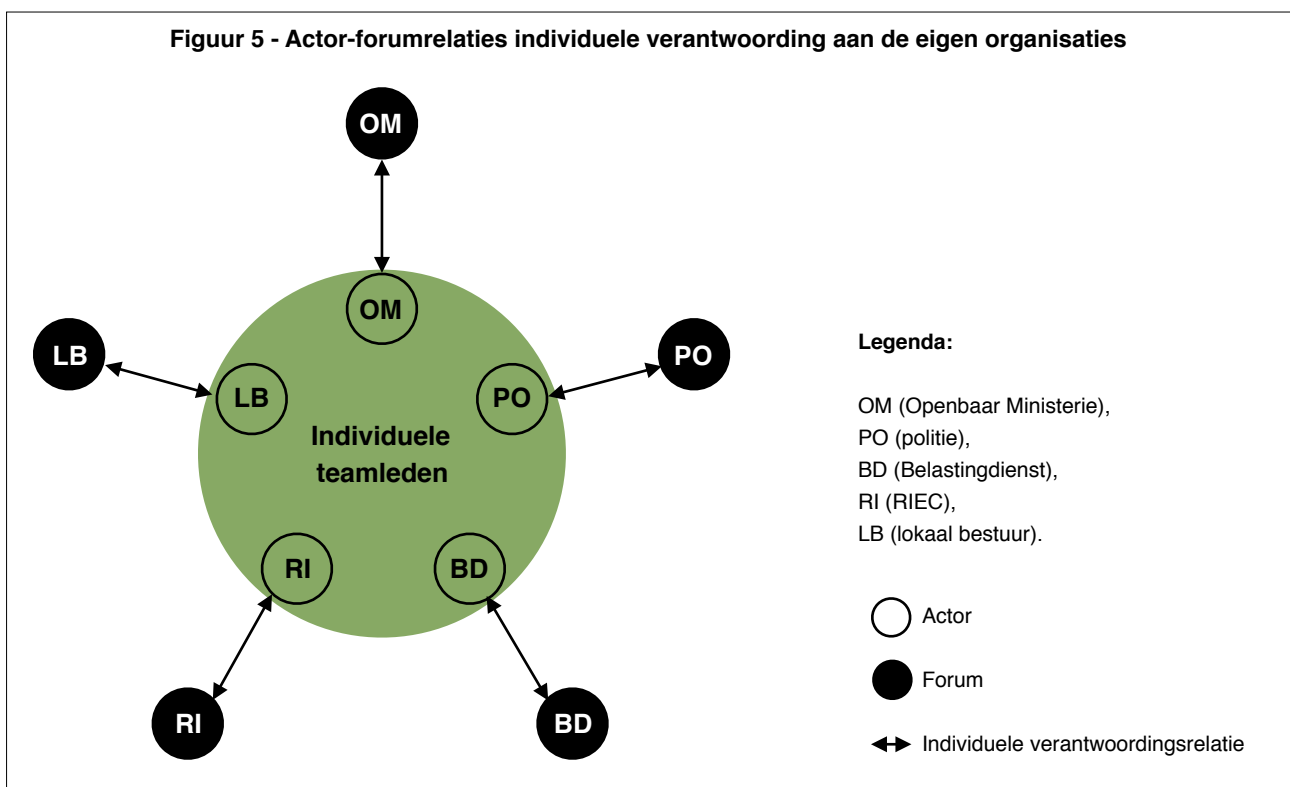


Organisatie/management	Respondentnr.
Openbaar Ministerie (OM)	R1-R4
Lokaal bestuur (LB)	R5-R9
Politie (PO)	R10-R14
Belastingdienst (BD)	R15-R20
RIEC (RI)	R21-R24
Leidinggevenden en stuurploeg	R25-R33

5. Individuele verantwoording aan de eigen organisaties

Uit de empirie komt naar voren dat de teamleden het grootste deel van hun verantwoording besteden aan de verantwoording aan de eigen organisaties. Dit hoofdstuk beschrijft hoe de teamleden individueel verantwoording afleggen aan hun eigen organisaties. Voor de beschrijving zijn de elementen uit de relationele definitie uit het theoretisch kader gebruikt (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009). Allereerst zijn de verschillende verantwoordingsrelaties van de teamleden van verschillende organisaties beschreven en vergeleken in paragraaf 5.1. Hier is oog voor de verantwoording van teamleden van verschillende organisaties. De organisaties zijn gezien als losse subunits binnen de gehele case, de netwerksamenwerking, zoals aangekondigd in hoofdstuk 3, paragraaf 3.4. De informatie-, debat- en consequentiefase van de individuele verantwoording komt overwegend overeen tussen de teamleden van de verschillende organisaties. Er is daarom gekozen om het proces van de individuele verantwoording van de samenwerking als geheel te beschrijven (paragraaf 5.2 - 5.4). Hierbij waren de organisaties in de analyse van de data subunits, maar zijn deze in de beschrijving onderdeel van de hele case. Vervolgens is een analyse gemaakt van de individuele verantwoording als geheel, actor-forumrelaties en het proces van verantwoording (paragraaf 5.5). De individuele verantwoording aan de eigen organisaties is verklaard aan de hand van de literatuur (paragraaf 5.6), waarbij de nadruk in de reflectie ligt op de spanning tussen de activiteiten van de samenwerking en de verantwoordingsrelaties met de eigen organisaties aan de hand van de literatuur van De Jong et al. (2016).

5.1 Actor-forumrelaties individuele verantwoording



Allereerst komen de actor-forumrelaties van de individuele teamleden met de eigen organisatie aan bod (zie ook figuur 5). De relaties zijn gekenmerkt door ze te plaatsen op de drie continua uit het theoretisch kader: de mate van formaliteit van de relatie, de mate van structuur van de relatie en de mate van hiërarchie van de relatie. De komende vijf subparagrafen (subparagraaf 5.1.1 - 5.1.5) beschrijven de individuele verantwoordingsrelaties van de teamleden naar de eigen organisaties beschreven. In subparagraaf 5.1.6 is een vergelijkend overzicht van deze relaties te vinden.

Bij individuele verantwoording is een individueel teamlid de actor in de verantwoordingsrelatie. Het merendeel van de teamleden (19 van de 24 respondenten) zeggen individueel verantwoording af te leggen aan een leidinggevende van hun eigen organisatie over het optreden van de samenwerking. Het forum in de individuele verantwoordingsrelatie is de eigen leidinggevende. Binnen de verschillende organisaties hebben de leidinggevendenden verschillende functies en functienamen. Binnen de Belastingdienst wordt er bijvoorbeeld verantwoording afgelegd aan een teamleider, bij het RIEC is dat een manager en bij de politie een team- of recherchechef. De verantwoordingsrelaties verschillen tussen de teamleden van verschillende organisaties als het gaat om de mate van formaliteit, structuur en hiërarchie. Bij de Belastingdienst en het RIEC wordt veel verantwoording afgelegd door individuele teamleden, bij de politie en de verschillende gemeenten loopt dit uiteen en binnen het OM is weinig individuele verantwoording. De actor-forumrelaties zijn hieronder beschreven per organisatie waarbij eerst de relaties met de organisaties met een hoge mate van formaliteit en structuur zijn beschreven en verder in de tekst de verantwoordingsrelatie met de eigen organisatie een informeler en incidenteler karakter aannemen.

5.1.1 Individuele verantwoording aan de Belastingdienst

De teamleden van de Belastingdienst hebben in vergelijking met de andere teamleden veel en regelmatig contact met hun leidinggevende over de samenwerking. De verantwoordingsrelatie kenmerkt zich aan de hand van de drie continua: de verantwoordingsrelatie is relatief structureel en formeel van aard en de relatie is verticaal. Daarnaast benoemt een enkeling ook een horizontale verantwoordingsrelatie bij de Belastingdienst. Ook deze is beschreven in de laatste alinea van deze subparagraaf.

Ten eerste hebben de belastingdienstmedewerkers structureel en formeel contact met hun leidinggevende door middel van een ‘vaste lijn’. Zij zien hun eigen organisatie in de persoon van hun teamleider als leidend voor hun samenwerking en voelen zich verplicht aan hem te verantwoorden: *‘Hij is in wezen ook opdrachtgever en aan hem leg ik dus ook verantwoording af’* (R19). De individuele verantwoording van projecten van teamleden van de Belastingdienst is een dagelijks proces met hun teamleider. Verantwoording van de teamleden naar hun leidinggevende over de samenwerking is een belangrijk onderdeel daarvan (R19, R20). Teamleden zeggen zelf, naast de structurele verantwoordingsmomenten, ook initiatief te nemen voor het informeren van hun leidinggevende. De verantwoordingsrelatie wordt hierdoor nog intensiever: *‘Als ik vind dat er nou weer even een tijdje voorbij is gegaan zonder dat we overleggen hebben gehad en ik vind dat ik even wat moet vertellen, wat de stappen en resultaten zijn geweest, dan praten we elkaar in een uurtje bij’* (R17).

Ten tweede is individuele verantwoording bij de Belastingdienst verticaal; actor en forum verhouden zich hiërarchisch tot elkaar. Het forum, de teamleider, heeft formele macht over de actor. Hoewel het gesprek vaak luchtig is, bestaat er toch een gezagsverhouding tussen het teamlid en zijn superieur. Er wordt verantwoording afgelegd in een lijn en de relatie past binnen een keten van principaal-agentrelaties. De teamleden leggen verantwoording af aan hun teamleiders. Deze teamleiders leggen weer verantwoording af aan hun leidinggevende. Teamleiders van de belastingdienstmedewerkers leggen namelijk vanuit hun district verantwoording af aan de afgevaardigden van het management van de Belastingdienst Oost-Nederland. Deze afgevaardigden zijn ook onderdeel van de stuurploeg, het management van de netwerksamenwerking. Volgens de teamleden hebben de teamleiders een sterker ‘lijntje’ met het management dan de teamleden zelf (R18). Deze tussenschakel tussen de teamleden en de beslissers uit de stuurploeg zorgt volgens een enkeling (R15) voor ruis en afstand: *‘Met de één heb ik niks te maken en bij de ander kon ik niet terecht. Ik committeer me aan de [samenwerking]⁵, dan had ik ook verwacht dat de hele Belastingdienst en mijn leidinggevendenden zich zouden committeren aan de [samenwerking].’*

Één van de deelnemers heeft daarnaast ook een horizontale verantwoordingsrelatie bij de Belastingdienst. R18 kiest er zelf voor een niet-hiërarchische relatie aan te gaan met een andere belastingdienstmedewerker die deelneemt in een andere netwerksamenwerking. Hij is vrij om in of uit die relatie te stappen, maar betreft

⁵ Waar de respondenten het over Harvard Field Labs hebben, wordt dit voor de leesbaarheid vervangen door [samenwerking].

zijn collega graag bij zijn eigen casus: *'Met hem 'doe ik meer even sparren'. Die zit hier al tig jaren. Even praktisch, welke kant moet ik op?'* (R18).

5.1.2 Individuele verantwoording aan het RIEC

In deze subparagraaf komt de individuele verantwoording aan het RIEC aan bod. Ook bij het RIEC is de intensiteit van de verantwoording binnen de eigen organisatie hoog. De organisatie is relatief klein ten opzichte van de partnerorganisaties in de samenwerking en ze werken samen op één verdieping in een open ruimte. Hierdoor zijn 'de lijntjes kort' en hebben medewerkers veel contact met hun manager. De relatie is beschreven aan de hand van de drie continua en is net als bij de Belastingdienst formeel, structureel en verticaal te noemen.

Ten eerste is de verantwoordingsrelatie formeel en structureel. De verantwoording binnen het RIEC vindt plaats binnen vaste cycli en hebben teamleden een formele verplichting naar hun leidinggevende om op vaste tijdstippen verantwoording af te leggen. In de relatief 'platte organisatie' hebben ze zeer structureel contact met hun manager om verantwoording af te leggen: *'in principe één keer in de vijf weken werkoverleg'* (R21, R22, R24). Een groot onderdeel van deze werkoverleggen wordt er gesproken over de samenwerking van het individuele teamlid. R24 zegt daar over: *'Vanaf het moment dat [de samenwerking] is gaan spelen is dat een punt in ons vaste onderhoud. Daar koppel je terug wat je aan het doen bent. Op het moment dat je niet kan wachten op zo'n overleg dan loop je bij hem binnen.'* Daarnaast spreken teamleden en hun manager elkaar vaak telefonisch. Bij het RIEC wordt 'ad hoc' gevraagd om terugkoppeling: *'Doe mij even een korte samenvatting van wat op dit moment de stand van zaken is. Zijn er nog bijzonderheden die ik moet weten?'* (R24).

Ten tweede is de verantwoordingsrelatie verticaal te noemen, maar is deze relatie niet onderdeel van een grotere keten in het perspectief van de samenwerking. Verantwoording leggen de medewerkers af aan hun manager, die formeel gezag heeft over de medewerkers. Echter is hij ook de hoogst geplaatste persoon in de organisatie, waardoor hij geen verantwoording schuldig is aan een superieur in de organisatie.

5.1.3 Individuele verantwoording aan het lokaal bestuur

Deze subparagraaf beschrijft de individuele verantwoording van de samenwerking aan het lokaal bestuur. Vertegenwoordigers van het lokaal bestuur hebben zeer uiteenlopende individuele verantwoordingsrelaties met hun eigen organisatie. De teamleden zijn afgevaardigd door verschillende gemeenten. Deze gemeenten zijn verschillend georganiseerd en dat heeft invloed op de verantwoordingsrelaties van de vertegenwoordigers. Alle teamleden zijn onderdeel van een keten van principaal-agentrelaties naar de burgemeester. De verantwoordingsrelatie is beschreven aan de hand van de drie continua: de verantwoordingsrelatie is relatief informeel, loopt tussen de gemeenten uiteen van structureel naar incidenteel en de relatie is verticaal. Een enkeling zeg horizontale verantwoording af te leggen.

Ten eerste zijn de relaties informeel van aard, waarbij sommige teamleden incidenteel contact hebben met hun leidinggevende over de samenwerking en anderen zeer structureel. Sommige teamleden overleggen 'soms vijf minuten' met hun afdelingshoofd of manager (R5). Bij hen is de samenwerking in een jaar ongeveer vier keer ter sprake gekomen in bilaterale overleggen (R9). Andere teamleden hebben wekelijks overleg met hun leidinggevende, waarin ook de samenwerking wordt besproken. Ook als er geen nieuwe ontwikkelingen waren bij de samenwerking werd daar over gesproken: *'Ik moest alleen heel vaak zeggen van 'joh niks veranderd' of 'ik weet het nog niet', maar we bespraken het wel.'* (R7). Net als bij het RIEC wordt er binnen de verschillende gemeenten vaak ad hoc gevraagd om informatie over de samenwerking. R5 van een gemeente krijgt dan ook regelmatig de vraag van haar leidinggevende: *'God, ik moet naar de stuurploeg en ik wil even van jou weten hoe het nu gaat.'*

Ten tweede leggen de vertegenwoordigers van het lokaal bestuur verantwoording af in de lijn naar hun eigen burgemeester. Vaak zit er in de keten tussen hen en de burgemeester nog een afdelingshoofd. Een afdelingshoofd heeft intensief contact met de medewerkers van zijn organisatie. Hij is echter niet de leidinggevende van alle vertegenwoordigers in de samenwerking, waardoor deze teamleden en hun

casuïstiek voor hem ‘veel verder weg staan’. Een enkeling zegt een ‘intensieve lijn’ te hebben met de portefeuillehouder van zijn gemeente, de burgemeester: *‘Als er dingen zijn die terug te koppelen zijn breng ik hem op de hoogte. Dus het is niet zo na ieder overleg dat ik terugkoppel van dit en dat. Ik geef op gezette tijden even een korte samenvatting.’* (R6).

Een enkel teamlid (R8) zegt daarnaast ook horizontale verantwoording af te leggen, net als bij de Belastingdienst het geval is. Ook hij gebruikt een collega om te sparren over de samenwerking en het werken met verschillende organisaties te bespreken. Hij zegt veel te hebben aan deze momenten van intervisie en er zelf voor te kiezen om in deze vrije relatie te stappen.

5.1.4 Individuele verantwoording aan de politie

In deze subparagraaf komt de individuele verantwoording aan de politie aan bod. De verantwoordingsrelatie is gekenmerkt aan de hand van de drie continua: de verantwoordingsrelaties zijn informeel en incidenteel van aard en hebben een verticaal karakter.

Ten eerste zijn de relaties vaak informeel en niet gestructureerd. Teamleden zeggen geen vaste afspraken te hebben over hun verantwoording van de samenwerking (R10, R11). Sommige teamleden bij de politie zeggen ‘maar zeer beperkt’ teruggekoppeld te hebben en van tevoren geen afspraken te hebben gemaakt over terugkoppeling (R11, R13), terwijl anderen hun teamchef eens per maand spreken over de samenwerking en aan hem ‘verantwoording schuldig zijn’ (R12). Tekenend voor de verschillen tussen de individuele verantwoordingsrelaties van de politie is dat één van de teamleden geen verantwoording meer aflegt nadat hij een andere functie heeft gekregen binnen de organisatie. Hij legt nu geen verantwoording af aan zijn directe leidinggevende (R14). Hij is na een paar maanden in het samenwerkingsproces naar een andere functie gegaan en zegt: *‘Hier weten ze nog niet echt van mijn rol in de [samenwerking]. Dit is niet geïnitieerd vanuit hier.’* Opvallend bij de politie was de rol van de chef van de recherche die namens de politie een aantal informele bijeenkomsten heeft georganiseerd om terugkoppeling van de samenwerkingen te organiseren. Bij één van die bijeenkomsten waren alle teamleden van de politie uitgenodigd (R13, R14).

Ten tweede zijn de bestaande verantwoordingsrelaties niet los te zien van de keten van verantwoordingsrelaties waar ze onderdeel van zijn. Teamleden en hun eigen teamchef verhouden zich hiërarchisch tot elkaar, maar staan ver af van de politiechef van de Politie Oost-Nederland die onderdeel is van de stuurploeg. Tussen de teamchef en de chef van Oost-Nederland staan nog verschillende managementlagen, waar bijvoorbeeld een recherche- of districtchef onderdeel van is (R11, R28, R29, R30). Teamchefs leggen zo verantwoording af in een lijn naar verschillende andere chefs die weer verantwoording schuldig zijn aan hun superieur.

5.1.5 Individuele verantwoording aan het Openbaar Ministerie

De individuele verantwoording aan het Openbaar Ministerie is beschreven in deze subparagraaf. De officieren zeggen weinig verantwoording af te leggen binnen hun eigen organisatie. Net als in de voorgaande subparagrafen is de verantwoordingsrelatie gekenmerkt aan de hand van de drie continua. Het contact tussen de teamleden van het OM en de eigen organisatie is informeel en zeer incidenteel. Als er verantwoording afgelegd wordt heeft de relatie een verticaal karakter.

Ten eerste is de verantwoordingsrelatie informeel en incidenteel. Hierdoor is de relatie zeer ‘los’, teamleden voelen niet of nauwelijks verplichting om verantwoording af te leggen, waardoor de verantwoordingsrelatie naar de eigen organisatie nauwelijks aanwezig is. R1 zegt dat hij ‘persoonlijk verantwoording af te leggen heeft’ aan de hoofdofficier, maar relativiseert de intensiteit daarvan: *‘Maar we hebben niet structureel een overleg. Misschien één keer in het begin om te kijken over hoe of wat.’*

Ten tweede vallen officieren van justitie vaak onder een teamleider die weer verantwoording afleggen aan de hoofdofficier. Aan hun eigen teamleiders zeggen ze zeer incidenteel iets te noemen over de samenwerking (R1, R2, R3): *‘Ik hoef niet aan mijn teamleider te vertellen wat ik elke week doe voor [de samenwerking] bijvoorbeeld. Komt hoogstens wel eens ter sprake tijdens een voortgangsgesprek.’* (R2). R4 zegt als individu geen verantwoording af te

leggen over zijn werkzaamheden in de samenwerking. Hij zegt dat verantwoording niet past in het werk van een officier van justitie. Een officier werkt autonoom en heeft de wet als enige gezag. Verantwoording wordt volgens hem dan ook pas afgelegd als een rechter zijn werk gaat toetsen: *‘Maar ik leg pas verantwoording af op het moment dat we nu een strafrechtelijk onderzoek gaan starten. [...] En misschien dat er een bestuursrechter ergens een keer iemand iets gaat toetsen, ja dan leg je verantwoording af.’*

5.1.6 Vergelijking van de individuele verantwoordingsrelaties aan de eigen organisatie

In de voorgaande vijf subparagrafen zijn de individuele verantwoordingsrelaties aan de eigen organisaties beschreven. De relaties van de teamleden aan hun eigen organisatie zijn gekenmerkt aan de hand van de drie continua: de mate van formaliteit van de relatie, de mate van structuur van de relatie en de mate van hiërarchie van de relatie. De individuele verantwoording van de samenwerking naar de eigen organisaties loopt uiteen tussen de teamleden van de verschillende organisaties. Bij de Belastingdienst en het RIEC zijn de relaties met hun leidinggevende over de samenwerking formeel en structureel van aard. Zij hebben regelmatig contact in vaste overleggen. De politiemensen, de vertegenwoordigers van het lokaal bestuur en de officieren van justitie hebben veel incidenteler contact met hun superieur in hun eigen organisatie. Waar contact is met hun leidinggevende is dat vaak informeel, zij voelen niet of nauwelijks een verplichting om verantwoording af te leggen over de samenwerking. Binnen het OM wordt niet of nauwelijks verantwoording afgelegd en zijn de relaties zeer incidenteel en informeel te noemen.

De teamleden werken bij organisaties die sterk verschillen in hiërarchie en afstand tussen de teamleden en de top van de organisatie. Hierdoor zijn individuele verantwoordingsrelaties onderdeel van verschillende verantwoordingslijnen. De relaties van de afgevaardigden van de vijf overheidsdiensten zijn overwegend verticaal. Ze leggen allemaal individuele verantwoording af aan een leidinggevende met (formele) macht en vaak is de relatie onderdeel van een langere keten van verantwoordingsrelaties. Deze keten verschilt echter sterk tussen de organisaties. In de politie en bij de Belastingdienst zijn teamleden onderdeel van een lange keten van principaal-agentrelaties binnen de eigen organisatie. Tussen de teamleden en de chef in Oost-Nederland van hun eigen organisatie staan teamleiders of teamchefs. Bij de platte organisatie van het RIEC staan teamleden dichtbij hun manager, die ook de laatste persoon is in de verantwoordingsketen binnen de eigen organisatie. In tabel 8 is een overzicht te vinden van de actor-forumrelaties van de teamleden aan de eigen organisaties. In elke cel is de extreme van één van de continua genoemd.

Aan het eind van dit hoofdstuk, in paragraaf 5.5, wordt een analyse gegeven van de verschillen tussen de actor-forumrelaties van de individuele verantwoording. Eerst worden de drie fases van het proces, de informatie-, debat en consequentiefase, van de individuele verantwoording aan de eigen organisaties benoemd. Het proces van verantwoording bleek in de empirie grote overeenkomsten te hebben tussen de verschillende organisaties. Waar de teamleden van de verschillende organisaties in de voorgaande paragrafen werden beschreven als losse subunits zijn de teamleden nu gezamenlijk beschouwd in het verantwoordingsproces aan de eigen organisaties.

Tabel 8 - Overzicht actor-forumrelaties individuele verantwoording aan eigen organisaties

Indicator	Empirie				
De mate van	Belastingdienst	RIEC	Lokaal bestuur	Politie	OM
Formaliteit	Formeel	Formeel	Informeel	Informeel	Informeel
Structuur	Structureel	Structureel	Incidenteel/ structureel	Incidenteel	Zeer incidenteel
Hiërarchie	Verticaal (horizontaal)	Verticaal	Verticaal (horizontaal)	Verticaal	Verticaal

5.2 Informatiefase individuele verantwoording

In de vorige paragraaf is opgemerkt dat er verschillen waar te nemen zijn in de formaliteit, structuur en hiërarchie in en tussen verantwoordingsrelaties van de teamleden van verschillende organisaties. Waar de actor-forumrelaties van de individuele teamleden sterk verschillen tussen de verschillende organisaties, is de informatie die de teamleden van verschillende organisaties geven overwegend dezelfde. Deze paragraaf beschrijft de informatie die de teamleden geven in het individuele verantwoordingsproces. De informatie van de teamleden van alle organisaties worden gezamenlijk beschreven. In de informatiefase legden de teamleden individueel verantwoording af aan hun eigen organisatie over verschillende onderdelen van het optreden van de samenwerking. In de individuele verantwoording van de teamleden vallen drie onderdelen op als het gaat over de informatie die zij verstrekken: individuele verantwoording wordt afgelegd over het optreden van het team (subparagraaf 5.2.1), informatie wordt gegeven over de behaalde output van de samenwerking (subparagraaf 5.2.2) en teamleden bespreken het functioneren van de teamleden van de andere samenwerkingspartners (subparagraaf 5.2.3). Deze drie onderdelen van informatie worden hieronder beschreven in drie subparagrafen.

5.2.1 Individuele verantwoording over het team

Ten eerste spreken teamleden in hun verantwoording naar hun eigen organisatie vooral over het optreden van het team en niet of nauwelijks over hun individuele optreden binnen het team (R1, R10, R22, R24). Een officier van justitie (R1) zegt daar over: *‘Vooral over het hele team gaat het; waar staan jullie nu en waar loop je dus tegen aan. [...] Maar niet per se, althans zo voelde ik het niet, verantwoording over wat ik doe.’* Ook andere teamleden zien de focus op het team in de verantwoordingsmomenten en dat is volgens hen een logisch gevolg van het verantwoorden over samenwerkingen met andere organisaties. Het proces van de samenwerking is immers ‘het belangrijkste doel’ (R24) en het gaat ‘om waar de overheid het beste z’n tanden kan laten zien’ (R10). De nadruk ligt daarom niet op het individuele optreden van de teamleden in de samenwerking. Slechts twee deelnemers (R7, R22) bespreken hun eigen inbreng in het team met hun leidinggevende: *‘Ik heb gewoon moeite met de samenwerking. Die [manager] geeft natuurlijk ook terug, ‘Wat is jouw rol daar in? Ben jij dan wel degene die mensen daar op aanspreekt?’ Dus dat is ook wel eens spiegelend geweest.’* (R7).

Teamleden verantwoorden niet of nauwelijks over hun eigen optreden in het team, maar alleen over het optreden van het team. Leidinggevendens verkrijgen hierdoor geen informatie over het individuele optreden. Twee teamleden zeggen in een journaal of systeem hun uren te verantwoorden die ze aan de samenwerking besteden, maar over het functioneren van een individueel teamlid gaat het niet in de informatiefase (R11, R18). Wel wordt er veel over hun team en collega’s gesproken, zoals hierboven beschreven.

5.2.2 Individuele verantwoording over de output

Ten tweede wordt binnen het optreden van het team gesproken over behaalde resultaten, de output van de samenwerking (R2, R9, R12, R16, R19-R22). Teamleden verantwoorden welke producten voort zijn gekomen uit de samenwerking en wat er tot nu toe is bereikt. *‘Óf er überhaupt al iets bereikt is, laat ik het zo zeggen,’* stelt R16 zelfs. De beschrijving van de output wordt door de teamleden gedaan door het geven van informatie over kleine resultaten en vorderingen. Over het proces van de samenwerking of de outcome wordt niet of nauwelijks verantwoord. R22 van het RIEC vat de focus op behaalde resultaten treffend samen: *‘Leuk dat jullie zo’n praatgroepje hebben en allemaal bij elkaar zitten, maar wat ben je nou eigenlijk aan het doen. En tot welk resultaat wil je komen. En dan probeer ik toch een soort van resultaatverantwoording af te leggen. Ondanks dat je nog niet kan denken in effecten, dat is eigenlijk nog een stap verder.’*

Het verantwoorden van maatschappelijke effecten van het optreden van de teams gaat nog een brug te ver volgens de teamleden en het management, terwijl dat wel het doel van de samenwerking is volgens hen. Het doel van de samenwerking gaat verder dan de output en is het bereiken van maatschappelijke effecten in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. De individuele verantwoording gaat tot nu toe echter niet verder dan de verantwoording van output. Vanuit het management van de samenwerking benoemt R30 dat de focus op de output van een samenwerking nog niet voldoende zegt over het resultaat dat de samenwerking

uiteindelijk wil behalen: *'Als je [de samenwerking] serieus neemt, dan kan het wel zo zijn dat je een aanpak kiest die helemaal niet leidt tot een proces verbaal. Dat betekent dat je in de verantwoording daarvan ook blij moet zijn samen als je een ander resultaat haalt.'*

5.2.3 Individuele verantwoording over de teamleden van partnerorganisaties

Ten derde wordt veel aandacht besteed aan het optreden van de teamleden van de andere samenwerkingspartners (R1, R2, R15, R16, R18, R27). De samenwerking met andere organisaties is voor veel teamleden nieuw en loopt soms moeizaam. Teamleden hebben de behoefte om dat uit te spreken bij hun eigen organisatie. Officier van justitie R2: *'Het gaat over hoe ingewikkeld het soms is, de samenwerking met de andere partners'*. Ze spreken over 'strubbelingen in de groep' (R16), over 'de persoonlijke relaties, omdat het daar mis zit en daar hebben we last van' (R21) en over 'waarom het niet zo goed liep tussen gemeente en politie' (R1). De individuele verantwoording kan een moment zijn om 'onvrede' te uiten over andere partners (R12). R5 van een gemeente zegt dat ze wel eens boos bij haar 'baas' binnenstormt: *'Dan zeg ik, 'Godverdomme, we hebben weer een overleg gehad en het gaat helemaal niet!''*

Opvallend is hoe nadrukkelijk de belastingmedewerkers zich in de individuele verantwoording onderscheiden van de andere partners op dit gebied. Binnen de Belastingdienst wordt veel gesproken in termen van 'wat we aan alle deelnemers hebben' (R15). Deze teamleden spreken met hun teamleider over hoe de processen van de Belastingdienst past binnen de samenwerking ten opzichten van de processen die andere organisaties misschien voor ogen hebben: *'Het gaat over ons werkproces Belastingdienst binnen de samenwerking, want daar staat hij voor'* (R19). Een sterke nadruk ligt op hoe de capaciteit van de Belastingdienst wordt ingezet en dat er een fiscaal rechtelijk spoor blijft bestaan in de samenwerking en niet alleen een strafrechtelijk onderzoek. R18 van de Belastingdienst zegt hierover: *'Het kan nooit dat wij als Belastingdienst als melkkoe worden gebruikt en dat een derde er mee vandoor gaat. Want dan hebben wij zeg maar heel veel uren in zo'n project zitten'. De samenwerking met de andere partijen wordt zo nadrukkelijk besproken volgens de deelnemers om 'in een eerder moment al signalen op te vangen om dit soort patronen van organisaties in beeld te krijgen en zo vroegtijdig te kunnen stoppen met de samenwerking'* (R19). Ook R7 van een gemeente benoemt dat er gesproken is over 'op tijd' uit de samenwerking stappen, maar benadrukt dat het dan wel 'met z'n allen' zou moeten zijn.

5.3 Debatfase individuele verantwoording

In de voorgaande paragraaf zijn drie onderdelen genoemd waarover op individuele basis verantwoording wordt afgelegd aan de eigen organisaties. Individuele verantwoording wordt afgelegd over het optreden van het team, informatie wordt gegeven over de behaalde output van de samenwerking en teamleden bespreken vaak het functioneren van de teamleden van de andere samenwerkingspartners. In de debatfase van de individuele verantwoording is er ruimte voor interactie tussen actor en forum en wordt de gegeven informatie bevraagd en bediscussieerd. Uit de empirie blijkt dat tijdens de verantwoordingsmomenten de leidinggevenden de ruimte nemen om nadere vragen te stellen aan de teamleden. Waar individuele verantwoording plaatsvindt tussen een teamlid en de eigen organisatie vindt dus interactie plaats tussen actor en forum. Een deel van die interactie gaat over het kritisch bevragen van de informatie die het forum heeft gekregen (subparagraaf 5.3.1), een ander deel vindt plaats in de vorm van een discussie over het al dan niet stoppen met de samenwerking (subparagraaf 5.3.2). Deze twee vormen van de debatfase worden in de onderstaande subparagrafen beschreven.

5.3.1 Kritisch bevragen van gegeven informatie

Ten eerste wordt de informatie die de actor geeft bediscussieerd door het forum en daarnaast stelt het forum aanvullende vragen over het optreden van de samenwerking. Binnen het OM stelde de hoofdofficier 'veel vragen' als er een gesprek was (R1) en bij de politie werd in veel gesprekken gevraagd hoe zij hun medewerkers kunnen ondersteunen (R13). Bij individuele verantwoording naar het lokaal bestuur worden veel vragen gesteld over het samenwerkingsproces. R5 van een gemeente vertelt dat het afdelingshoofd vragen stelt als: *'Maar [naam], jij zegt nu wel dat jullie dat allemaal zo doen. Hebben jullie het wel eens zo geprobeerd of kan dat helemaal*

niet?'. Ook collega R6 vult aan door te zeggen dat er in een eerder stadium veel over de samenwerking gesproken werd, maar dat dit minder werd naar mate het proces vorderde: *'Hij weet dat het nu goed loopt dus dat vraagt hij nu niet meer en daar hebben we het niet meer over.'*

5.3.2 Bespreken van stopmoment

Ten tweede wordt in de debatfase tussen teamleden en hun eigen organisatie besproken of ze wel of niet door willen gaan met de samenwerkingen. Vooral bij het lokaal bestuur en bij de Belastingdienst worden vragen gesteld over de zin van de samenwerking (R15, R18, R19). Belastingmedewerker R18: *'Er wordt altijd even gevraagd van, 'Hoe zie je het nu?' Ook wel een beetje sturend van, 'Heeft het nog zin? Heeft het nog zin dat jij hier zoveel uur insteekt?' Dus die afweging moet ik altijd zelf maken. Nog wel.'* Ook bij één van de gemeente wordt een teamlid daar over bevraagd. R7 krijgt vragen als: *'Joh, hoe gaat het? Heeft het nog wel nut? Ben je op de goeie weg? Heb je nog iets meer nodig?'*

5.4 Consequentiefase individuele verantwoording

In de voorgaande paragrafen, paragraaf 5.2 en 5.3, zijn achtereenvolgens de informatie- en debatfase beschreven. Als gevolg van de informatie- en debatfase kan het forum een oordeel ontwikkelen over het optreden van de actor en zelfs consequenties verbinden aan de verantwoording. Deze paragraaf beschrijft de consequentiefase van de individuele verantwoording. De twee onderdelen van de consequentiefase van de individuele verantwoording die uit de empirie naar voren kwamen worden beschreven in twee subparagrafen. Voor de actor van de individuele verantwoording, het individuele teamlid, zijn die oordelen en consequenties er niet (subparagraaf 5.4.1). De individuele verantwoording van de teamleden kan wel consequenties hebben voor de samenwerking als geheel (subparagraaf 5.4.2).

5.4.1 Geen consequenties voor individuele teamleden

Ten eerste heeft de individuele verantwoording naar de eigen organisatie geen consequenties voor het individuele teamlid als actor. Het individuele optreden van de actor wordt, zoals eerder beschreven in subparagraaf 5.2.1, niet of nauwelijks besproken en wordt niet goed- of afgekeurd als gevolg van de individuele verantwoording. Uit het uitblijven van een oordeel voor de actor komt ook voort dat er geen directe consequenties zijn voor de actor als gevolg van de individuele verantwoording.

5.4.2 Mogelijke consequenties voor de samenwerking als geheel

Ten tweede wordt er in de meeste organisaties ook geen oordeel gegeven voor de samenwerking als gevolg van de individuele verantwoording. Een oordeel van het forum blijft in de individuele verantwoording uit voor officieren van justitie, politiemensen en de vertegenwoordigers van het lokaal bestuur. Bij het RIEC en de Belastingdienst hebben teamleden wel degelijk de mogelijkheid van een oordeel voor de samenwerking in hun achterhoofd als ze verantwoording afleggen. Een medewerker van het RIEC zegt dat hij op zijn hoede is voor een oordeel: *'Er wordt een bepaalde druk neergelegd die je wel voelt, een bepaald plichtsbesef eerder. Het zal me niet gebeuren dat ik er op aangesproken wordt.'* (R23). Een collega van hem sluit zich daarbij aan en zou een oordeel een logisch gevolg vinden van de terugkoppeling naar zijn leidinggevende: *'Er is een oordeel ja, want je spreekt er met elkaar over.'* (R24). Toch worden oordelen over de samenwerking niet gevolgd door directe consequenties voor de samenwerking. Binnen de Belastingdienst zijn de meningen verdeeld over een oordeel van hun teamchef. R19 zegt dat er geen oordeel zit tijdens de 'klus zelf': *'Die zal wel een keer komen als we een eindverhaal moeten schrijven. En het oordeel wat we al horen links en rechts is dat het niet vernieuwend genoeg is.'* R15 ervaarde wel een oordeel van zijn leidinggevende en kreeg 'weinig steun': *'Tijdens beide sessies met mijn teamleider heb ik veel weerstand gevoeld en was mijns inziens het sentiment van het management vooral dat we er snel mee zouden moeten stoppen.'*

5.5 Analyse individuele verantwoording

In voorgaande paragrafen is de individuele verantwoording van de samenwerking beschreven. Deze paragraaf analyseert deze beschrijving. Zoals in tabel 9 te zien is werden de actor-forumrelaties tussen individuele teamleden en de leidinggevendenden van de eigen organisatie beschreven. De verantwoordingsrelaties van de teamleden van verschillende organisaties werden gekarakteriseerd op drie continua, uiteenlopend van formeel tot informeel, van structureel tot zeer incidenteel en overwegend verticaal. Het verantwoordingsproces werd beschreven aan de hand van de informatie-, debat- en consequentiefase. In de informatiefase werd informatie gegeven over het optreden van het team, de output van het team en het optreden van de partners. In de debatfase werd de gegeven informatie bevestigd en werd een mogelijk stopmoment voor de samenwerking besproken. In de consequentiefase volgde geen oordelen en consequenties voor de teamleden maar kunnen mogelijke consequenties voor de samenwerking als geheel volgen.

De analyse is opgedeeld in drie delen. Allereerst is beschreven hoe verschillen in formaliteit en structuur tussen de verantwoordingsrelaties verschillen in het inzicht van de organisaties kan geven. Vervolgens is het incidentele karakter van de relaties in het lokaal bestuur, de politie en bij het Openbaar Ministerie geanalyseerd. Ten slotte is het verschil in afstand tussen de teamleden en de top tussen de organisaties geanalyseerd. De volgende paragraaf, paragraaf 5.6, reflecteert op de beschrijving en analyse van de individuele verantwoording aan de eigen organisatie aan de hand van de literatuur uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2).

Tabel 9 - Overzicht individuele verantwoording	
Dimensie	Empirie
Actor	Individueel teamlid
Forum	Leidinggevende in eigen organisatie
Actor-forumrelaties	<ul style="list-style-type: none"> - Van formeel tot informeel - Van structureel tot zeer incidenteel - Overwegend verticaal
Informatiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Optreden van het team - Output van het team - Optreden van de partners
Debatfase	<ul style="list-style-type: none"> - Gegeven informatie bevestigen - Bespreken van mogelijk stopmoment
Consequentiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Geen oordeel en consequenties voor individueel teamlid - Mogelijke consequenties voor samenwerking als geheel

5.5.1 Verschillen in formaliteit en structuur

Ten eerste valt op dat er grote verschillen zijn in de actor-forumrelaties van de teamleden van verschillende organisaties. Door de verschillen in formaliteit en structuur tussen de verantwoordingsrelaties van de individuele teamleden krijgt de eigen organisatie in de persoon van de eigen leidinggevende verschillende hoeveelheid informatie over de samenwerking. Waar actor en forum structureel contact hebben, heeft de leidinggevende van de eigen organisatie meer informatie over het optreden van de samenwerking. De teamleden die structureel contact hebben zeggen dat hun eigen organisatie veel inzicht heeft in hun samenwerking doordat ze veel verantwoording afleggen (R5, R6, R17, R18, R24). Als gevolg hiervan valt te zeggen dat de leidinggevendenden van de Belastingdienst en het RIEC veel inzicht hebben in het optreden. Politiechefs en leidinggevendenden van het lokaal bestuur krijgen minder te horen over het optreden van de samenwerking en de hoeveelheid verantwoording die afgelegd wordt wisselt sterk tussen verschillende leidinggevendenden en teamleden. Bij het OM is de verantwoording zeer incidenteel en het extensieve contact zorgt er voor dat deze organisatie het minste zicht heeft op het optreden van de samenwerking als gevolg van de individuele verantwoording. R18 van de Belastingdienst, die vrijwel dagelijks contact heeft met zijn teamchef: *'Ja door de terugkoppeling van mij uit en ook wat ie over die overleggen hoort, weet ie voldoende.'* R24 van het RIEC heeft ook regelmatig overleggen met zijn manager en zijn leidinggevende is volgens hem op de hoogte van wat er in zijn team speelt: *'Ja mijn leidinggevende heeft dit wel geweten ja. Zeker ook dat er spanningen waren tussen de gemeente en de politie als personen.'* De teamleden die daarentegen minder intensief contact hebben met hun leidinggevende vinden ook dat deze minder weten over de samenwerking en minder inzicht hebben als gevolg van de individuele verantwoording (R3, R4, R7, R9, R12). Voor hen blijft de samenwerking op afstand

en komt de leidinggevende niet veel te weten over de samenwerking. Teamleden zeggen dat het beeld van de eigen organisatie hierdoor ‘niet volledig’ is, of dat hun leidinggevende zelfs helemaal geen beeld heeft.

5.5.2 Incidentele karakter van verantwoordingsrelaties

Ten tweede heeft het incidentele karakter van de verantwoordingsrelaties bij de politie, het lokaal bestuur en het Openbaar Ministerie invloed op de wijze waarop deze organisaties informatie verkrijgen. In deze organisaties is de verantwoordingsrelatie niet structureel en zijn er geen vaste momenten van verantwoording. De relatie tussen een teamlid en de eigen organisatie is zo afhankelijk van concrete gebeurtenissen die plaatsvinden en zijn niet structureel vastgelegd. De eigen organisatie is als forum niet van alles op de hoogte en aangezien verantwoordingsmomenten niet structureel zijn, zoeken teamleden naar eigen inzicht momenten om te verantwoorden. Door de eigen organisatie wordt verantwoording niet of niet structureel afgedwongen waardoor verantwoordingsrelaties worden aangegaan op momenten dat de actor daar behoefte aan heeft. Verantwoording ‘plopt op’ als er ‘gedoe ontstaat’ (R1). Teamleden en leidinggevendens noemen deze vorm van verantwoording ‘opschalen’ of ‘professionele escalatie’ (R1-R13, R16, R18, R20-R30, R33). Voor veel teamleden is deze vorm van individuele verantwoording een logisch gevolg van het drukke werk van de teamleden. Belastingdienstmedewerker R16 beschrijft dit als volgt: *‘We hebben het allemaal druk [...]. Als verantwoording merk ik wel dat je na een jaar werken van hot naar her belt nog vanuit de auto. [...] En zo gaat dat dan en dat hele [samenwerkings] gebeuren op het moment dat het actueel is, is [mijn leidinggevende] erbij betrokken. Moeten we een gesprek hebben, moet hij op de hoogte gebracht worden en soms bellen we elkaar wel even. Of als er een belangrijk ding gebeurt, dat wil ik dan wel delen. Dan informeer ik hem ook wel actief zeg maar.’*

Leidinggevende R27 zegt dat individuele verantwoording geven op een door het actor gekozen moment past als de verantwoordingsrelatie met de eigen organisatie een incidenteel karakter heeft: *‘Dus opschalen wil ook zeggen informatie delen met de hogere niveaus die daar over gaan. En dan kom ik bij de verdeling van verantwoordelijkheden. Autonomie wil niet zeggen dat je overal eindverantwoordelijk voor bent. Je krijgt veel ruimte, veel professionele ruimte, om met je partners na te denken over wat de essentie van het probleem is. [...] Maar er zitten altijd grenzen aan je autonomie, aan je mogelijkheden, aan je middelen. En dan moet je opschalen. En als die opschaling niet geregeld is, dan gaat er ellende in de uitvoering ontstaan.’*

5.5.3 Afstand tussen de teamleden en de top van de organisaties

Ten derde zijn de afstanden en verschillen in hiërarchie in de eigen organisaties groot in de beleving van teamleden. Individuele verantwoording wordt afgelegd binnen de eigen organisatie, maar doordat de verantwoordingsrelatie past binnen een aaneenschakeling van verantwoordingsrelaties kan er ruis op de lijn ontstaan tussen teamleden en de top van de eigen organisaties. Relevante informatie die voorkomt uit individuele verantwoording kan hierdoor gebrekkig of zelfs niet bij de top van de eigen organisatie terecht komen. Daarnaast past het in veel veiligheidsorganisaties niet om zelf verantwoording af te leggen naar de top van de organisatie (R10, R11, R14, R23, R24, R27, R33). Managementlid R27 zegt: *‘Daar zeiden [de hoofdofficier], maar ook de politie van, ‘Goh, waarom loopt alles zo goed? We hebben toch tegen iedereen gezegd: ‘Als je tegen problemen aan loopt, meld het?’ En toen heb ik gezegd van, ‘Een deel van wat ik zie, loopt niet goed. En kan het zo zijn dat die signalen jullie niveau gewoon niet bereiken?’ En dan wijs ik daarbij naar niemand. [...] Ik wijt het aan het systeem, wat niet effectief is en niet aan personen die lamlendig zijn of wat dan ook. Maar kan het zo zijn dat er zoveel lagen zitten tussen jullie [...], dat die signalen jullie gewoon niet bereiken. En dan heeft het ook nog te maken met cultuur. Binnen politie ga je niet klagen bij je baas over dingen die niet goed lopen. Dat ja, ik weet hoe dat werkt. Dat zit niet in de natuur. Ik vind opschalen een functioneel instrument, maar het wordt toch heel vaak gezien als een vorm van falen.’*

Doordat de afstanden groot zijn, bereiken sommige signalen vanuit de samenwerkingen de eigen organisatie helemaal niet. De drempel om naar een leidinggevende te stappen kan voor teamleden hoog zijn, zoals voor officier van justitie R1: *‘Want nu heb ik het idee dat als ik iets kwijt zou willen dat dat je dan gelijk naar [de hoofdofficier] zou moeten terwijl je kan het ook zelf oplossen. Er zit niet per se iets tussen. Want mijn teamleider kan mij daar ook niet bij helpen. Want die weet niks eigenlijk van [de samenwerking], behalve wat ik vertel en dat ik er mee bezig ben. Dus in die zin is de drempel vrij hoog om gelijk naar [de hoofdofficier] te stappen.’*

5.5.4 Slot

In paragraaf 5.5 is de beschrijving van de individuele verantwoording aan de eigen organisatie geanalyseerd. De grote verschillen in formaliteit en structuur zorgen voor een verschil tussen organisaties in het inzicht dat ze hebben, het incidentele karakter van sommige verantwoordingsrelaties heeft als gevolg dat sommige teamleden 'opschalen' en de afstanden in organisaties tussen de teamleden en de top kunnen voor gefragmenteerde informatie aan de top zorgen. De volgende paragraaf reflecteert op de beschrijving en analyse uit dit hoofdstuk.

5.6 Reflectie individuele verantwoording

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is de individuele verantwoording van de samenwerking naar de eigen organisaties beschreven. Een analyse van deze beschrijving is gegeven in de vorige paragraaf. Deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk reflecteert op de beschrijving en de analyse aan de hand van de literatuur van De Jong et al. (2016) die beschreven is in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Volgens hen zou spanning kunnen ontstaan tussen de activiteiten van de samenwerking en de verantwoordingsstructuur van de eigen organisaties. In deze paragraaf is spanning tussen de samenwerking en de verantwoording aan de eigen organisatie beschreven in de actor-forumrelaties en in het proces van verantwoorden. Allereerst is genoemd hoe het incidentele karakter van de verantwoording het gevolg is van bestaande verantwoordingsstructuren (subparagraaf 5.6.1). Vervolgens is beschreven hoe de gegeven en bevraagde informatie in de individuele verantwoording samenhangt met de spanning tussen de samenwerking en de eigen organisaties (subparagraaf 5.6.2).

5.6.1 Spanning in de verantwoordingsrelaties door bestaande verantwoordingsstructuren

Door op de empirie te reflecteren aan de hand van de literatuur van De Jong et al. (2016) kan geconcludeerd worden dat er in de individuele verantwoording een spanning bestaat tussen de activiteiten in de samenwerking en de bestaande verantwoordingsstructuren in de eigen organisatie. In veel organisaties wordt verantwoording incidenteel afgelegd aan de eigen organisatie. In de bestaande verantwoordingsstructuren van sommige organisaties is nog geen ruimte gevonden voor verantwoordingsrelaties die zich richten op individuele verantwoording van de samenwerking. Bij de Belastingdienst en bij het RIEC is de verantwoording van de samenwerking aan de eigen organisatie gestructureerd. Bij de politie, het lokaal bestuur en bij het OM wordt incidenteel of zelfs zeer incidenteel verantwoording afgelegd. De activiteiten van de samenwerking staan relatief ver van de individuele organisaties. Door de incidentele verantwoording binnen deze organisaties zijn processen van de samenwerking niet open en transparant. Hierdoor ontstaat de noodzaak van opschaling, zoals beschreven in subparagraaf 5.5.2. Doordat de actor niet structureel verantwoording aflegt en verantwoording afhangt van de wil van actoren om concrete gebeurtenissen te bespreken wordt de openbaarmaking van het optreden selectief, zoals ook beschreven in de literatuur (Holmen, 2011; Schillemans, 2010; Meijer et al., 2009).

5.6.2 Spanning in het verantwoordingsproces door bestaande verantwoordingsstructuren

In de voorgaande subparagraaf is beschreven hoe spanning in de verantwoordingsrelatie kan ontstaan door bestaande verantwoordingsstructuren. In deze subparagraaf komt de spanning op het verantwoordingsproces door bestaande verantwoordingsstructuren aan bod. Het is opvallend welke informatie besproken wordt in het verantwoordingsproces in de individuele verantwoording. In de individuele verantwoording geven teamleden informatie over de output van de samenwerking, terwijl de teamleden zelf aangeven dat de samenwerking meer nastreeft dan alleen output. De beoogde publieke waardecreatie van de samenwerking, ofwel outcome genereren in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit, is volgens hen het doel van de samenwerking. R30, onderdeel van het management van de samenwerking, ziet de oorzaak van deze spanning. Volgens hem worden organisaties aangesproken op hun gegenereerde output. Voor het OM en de politie zijn dat bijvoorbeeld de afpakresultaten, hoeveel verdachten de organisatie heeft aangehouden of hoeveel zaken de organisatie heeft voorgebracht. Teamleden krijgen de indruk dat organisaties deze output beogen te helen in de samenwerking. Hij vergelijkt het streven naar de output van de eigen organisatie in een

samenwerking met een pizza: *‘Netwerksamenwerkingen beschouw ik als een pizza. En die pizza zijn alle partners die in het netwerk meedoen. Wat kenmerkend is voor samenwerken in netwerken, iedereen gaat voor het effect in z’n eigen pizzapunt. En een echt kenmerk van een netwerksamenwerking is dat je niet altijd effect heb in je eigen pizzapunt. Dus als de politie in een netwerk meedoet en aan het eind van het jaar levert dat geen proces verbaal op, als het OM meedoet en het levert geen proces verbaal op dat zeg maar richting rechter kan, dan ontstaat er iets ongemakkelijks bij die partners: ‘Shit, we hebben geen effect gehad.’*

Volgens de literatuur zijn er twee redeneringen mogelijk waarom de individuele verantwoording niet over de outcome, maar over de output wordt gegeven. Ten eerste zou de focus op output ontstaan kunnen zijn doordat de samenwerking simpelweg nog geen outcome gegeneerd heeft of dat deze outcome nog niet duidelijk zichtbaar is aangezien de samenwerking nog niet zo lang loopt. De outcome van de samenwerking wordt pas na langere tijd zichtbaar volgens de literatuur (Emerson et al., 2012; Provan & Milward, 2001). Ten tweede is het mogelijk dat de eigen organisaties de bijdragen van hun teamleden impliciet of expliciet koppelen aan hun eigen beleidsdoelen en output specificeren die zij van hun medewerkers verwachten. De individuele verantwoording van teamleden aan de eigen organisatie kan hierdoor gericht zijn op de output van de samenwerking, terwijl de prestaties die de samenwerking nastreeft verder gaan dan de beoogde output van de eigen organisatie (Page et al., 2015; Ryan & Walsh, 2004). Beide redeneringen zijn aannemelijk en worden dan ook beide aangenomen in dit onderzoek. De literatuur heeft van deze twee kanten antwoord op de vraag hoe de spanning op het verantwoordingsproces te verklaren is. Als de eerste redenering zou aansluiten bij de empirie, zou de tweede redenering nog steeds stand houden. De outcome is dan nog niet gegeneerd of is niet zichtbaar te maken. Toch kunnen actoren en forums in de individuele verantwoording de informatie- en debatfase wijden aan de beoogde outcome. Juist door informatie te geven en te bevragen over de outcome kunnen de teamleden zich richten op activiteiten die deze outcome kunnen genereren en weten ze dat ze uiteindelijk hierop beoordeeld worden in de consequentiefase. Individuele verantwoording zou dan beter aan kunnen sluiten bij het werk in de samenwerking, terwijl de focus op output er nu voor zorgt dat de verantwoording botst met het werk in de samenwerking, zoals ook beschreven in de literatuur (Head & Alford, 2015).

5.7 Slot

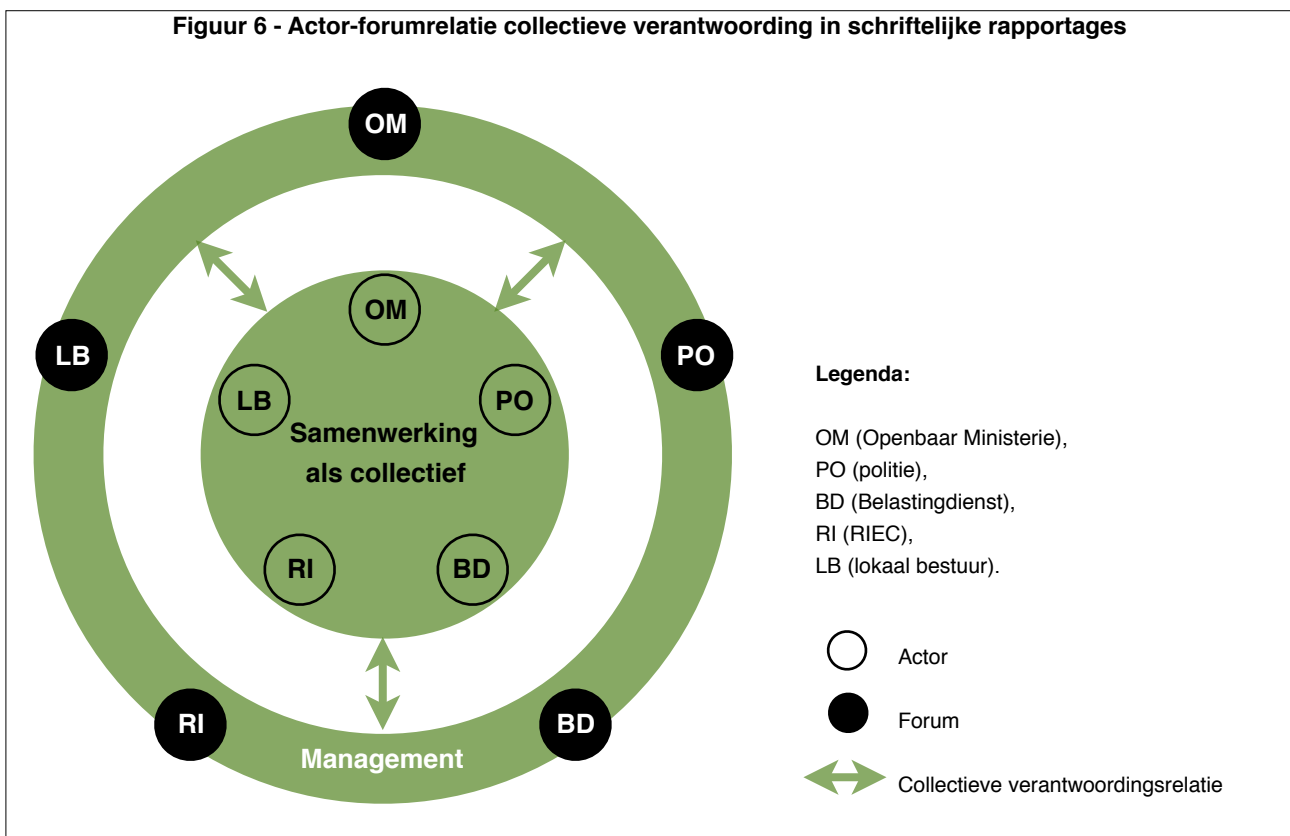
In dit hoofdstuk is een beschrijving van de individuele verantwoording aan de eigen organisaties gegeven en werd de beschrijving gevolgd door een analyse van de vergelijking van de individuele verantwoording van teamleden van verschillende organisaties. Afgesloten is met een reflectie op deze beschrijving en analyse, waaruit bleek dat er spanning staat op de verantwoordingsrelaties en op het verantwoordingsproces als het gevolg van de bestaande verantwoordingsstructuren in de organisaties. De volgende twee hoofdstukken, hoofdstuk 6 en 7, beschrijven en analyseren de collectieve verantwoording van de samenwerking.

6. Collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages

In het vorige hoofdstuk is de individuele verantwoording aan de eigen organisaties aan bod gekomen. Dit hoofdstuk en het volgende hoofdstuk beschrijven en analyseren de collectieve verantwoording. Naast de individuele verantwoording van de teamleden leggen de teams namelijk ook als collectief verantwoording af. Verantwoording wordt afgelegd aan het management van alle partnerorganisaties gezamenlijk, de stuurploeg. Daarnaast wordt ook aan een breder publiek verantwoording afgelegd en worden externe kanalen aangesproken in de verantwoording, personen die buiten de vijf organisaties staan. Dit onderzoek beschrijft de collectieve verantwoording in twee verschillende hoofdstukken, omdat vanuit de empirie bleek dat twee verschillende vormen van collectieve verantwoording werden herkend met verschillende forums. Enerzijds hebben de teams schriftelijk collectieve verantwoording afgelegd aan de partnerorganisaties door middel van rapportages (hoofdstuk 6). Anderzijds is collectieve verantwoording afgelegd aan de partnerorganisaties en externe kanalen door middel van presentaties, in een zogenaamde stocktake (hoofdstuk 7). In dit hoofdstuk is de verantwoording aan het management van de samenwerking in de vorm van schriftelijke rapportages beschreven en geanalyseerd. In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 7, komt de collectieve verantwoording in de vorm van een stocktake aan bod.

Dit hoofdstuk is net als het vorige hoofdstuk opgebouwd aan de hand van de relationele definitie van verantwoording uit het theoretisch kader (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009). Allereerst is de verantwoordingsrelatie van de samenwerking met het management van de samenwerking, de stuurploeg, beschreven. Om de relatie te karakteriseren is gebruik gemaakt van de continua die beschreven zijn in het kader: de mate van formaliteit van de relatie, de mate van structuur van de relatie en de mate van hiërarchie van de relatie. Het verantwoordingsproces is beschreven aan de hand van de drie fases: de informatie-, debat- en consequentiefase. Een vergelijking tussen de verschillende organisaties van de teamleden als subunits, zoals in het vorige hoofdstuk, is in dit hoofdstuk niet van toepassing. De teamleden leggen als collectief verantwoording af aan de deelnemende organisaties. De collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages is verklaard aan de hand van de literatuur, waarbij de nadruk in de reflectie ligt op de uitdaging om verantwoording af te leggen aan partnerorganisaties aan de hand van de literatuur van De Jong et al. (2016).

Figuur 6 - Actor-forumrelatie collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages



6.1 Actor-forumrelatie collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages

Allereerst is de actor-forumrelatie van de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages beschreven (zie ook figuur 6). De relatie is gekenmerkt door hem te plaatsen op de drie continua uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2): de mate van formaliteit van de relatie, de mate van structuur van de relatie en de mate van hiërarchie van de relatie. De actor in de relatie was het team als geheel. Het forum was het management van de samenwerking, de stuurploeg (R2, R3, R9, R18, R20, R21, R22, R23, R24). De actor-forumrelatie is formeel en verticaal van aard en heeft een incidenteel karakter. Het formele en verticale karakter van de relatie is gezamenlijk beschreven in subparagraaf 6.1.1 aangezien deze twee continua met elkaar samenhangen in deze relatie. In subparagraaf 6.1.2 komt de incidentele aard van de rapportages aan bod en vervolgens is in subparagraaf 6.1.3 de grote rol in deze relatie voor de teamleden van het RIEC benoemd.

6.1.1 Formele en verticale relatie

Ten eerste was de verantwoordingsrelatie relatief formeel en verticaal van aard. De relatie was relatief formeel aangezien rapportages werden afgeleverd aan het management van de samenwerking, de stuurploeg, in vaste formats en het team niet de indruk had dat het zich gemakkelijk kon onttrekken aan de verantwoording. De teams voelden zich verplicht aan hen te verantwoorden: *‘Die club is formeel de opdrachtgever,’* volgens R23 van het RIEC. De relatie was relatief hiërarchisch en dus verticaal van aard. Tussen het team en de stuurploeg bestaat een gezagsverhouding, waarbij de stuurploeg de superieur is van het team. De teamleden beschouwen deze relatie als een gezagsverhouding. Vanuit het gezag wordt een format van de rapportage opgeleverd aan de samenwerking en wordt van hen verwacht dat zij dit format invullen en terugsturen. Voor twee teamleden uit de samenwerking was de relatie met de stuurploeg vager en onduidelijker dan voor de andere teamleden. R8 van een gemeente beleefd de stuurploeg op afstand en zegt daar over: *‘Volgens mij is het in de integrale stuurploeg geweest ofzo. Of op zo’n platform.’* Ook bij R19 van de Belastingdienst is daar onduidelijkheid over: *‘Volgens mij is er wel eens een verslagje gemaakt voor de stuurploeg.’*

6.1.2 Incidentele relatie

Ten tweede is de verantwoordingsrelatie van de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages als incidenteel benoemd door de teamleden. De voortgangsverslagen zijn drie tot vier keer gestuurd, maar kwamen voor alle teamleden vaak plotseling (R9, R22). De momenten om schriftelijk te verantwoorden waren niet van tevoren vastgelegd. Vertegenwoordiger van het lokaal bestuur R9 noemt het aanleveren van de rapportages zelfs een verrassing: *‘Maar laat ik het zo zeggen, die kwamen voor ons elke keer als een verrassing. Dat het aangeleverd moest worden, dat was niet van tevoren helder. [...] En dat we ook wel zoiets hadden van, ‘Huh, hoezo dan? En wat is nou precies de rol van de stuurploeg?’ [...] Dat was echt volstrekt niet helder. En dan kwam er opeens een berichtje vanuit het RIEC: ‘We moeten even wat en deze keer gebruiken we dit format maar.’ Mijn reactie was dan, ‘Maar ja, oké, is goed.’* Hoewel de RIEC-medewerkers de vraag vanuit de stuurploeg als eerst horen (meer daar over in de volgende subparagraaf, 6.1.3), was ook voor hen het schriftelijk rapporteren van de samenwerkingen vaak plotseling: *‘Dan komt hier nou in één keer een vraag, maar zo gaat het wel bijna letterlijk: ‘Plop, oh ja, volgende week is er een stuurploeg, kan je even kort op papier zetten wat jullie gedaan hebben.’ (R22).*

6.1.3 Grote rol voor het RIEC

De verantwoordingsrelatie tussen actor en forum is gekarakteriseerd als relatief formeel, verticaal en incidenteel. Opvallend was echter de verhouding binnen de samenwerkingen tussen de inbreng van de verschillende teamleden in de relatie. De teamleden van verschillende organisaties hadden een verschillend aandeel in het onderhouden van de verantwoordingsrelatie van de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages. Een grote rol in deze actor-forumrelatie was weggelegd voor de accountfunctionarissen van het RIEC die in de teams plaats hadden genomen (R3, R7, R8, R23). De afgevaardigden nemen het voortouw in de samenstelling van de rapportages en proberen zo een ‘eenduidig product’ op te leveren aan de stuurploeg (R23, R24). R22 van het RIEC: *‘Dan mail ik mijn groepje rond. Ik heb maar even een stukje tekst op papier gezet, kunnen jullie het er ongeveer mee eens zijn? Nou prima.’* In zekere zin valt te zeggen dat de afgevaardigden van het RIEC de

actor in deze verantwoordingsrelatie zijn, waardoor de verantwoording individueel zou zijn, maar door de teamleden wordt deze verantwoording als collectief gezien. Het initiatief en de coördinatie wordt weliswaar genomen door de RIEC-medewerkers, maar de informatie die gegeven wordt in de rapportage komt voort uit het team als geheel. R23 benadrukt dat deze rol past bij het RIEC en dat juist zij initiatief nemen voor het verzamelen van de inhoud voor de rapportages: *‘In feite zijn wij namelijk geen organisatie, maar een samenwerkingsverband van alle partners.’*

6.2 Informatiefase collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages

De actor-forumrelatie van de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages is, zoals in de vorige paragraaf is beschreven, formeel, verticaal en incidenteel. Een grote rol in de verzameling van de informatie voor de rapportages is weggelegd voor de medewerkers van het RIEC. In deze paragraaf komt aan bod welke informatie is doorgegeven van de teams naar de stuurploeg. De informatie die gegeven kan worden aan het forum staat in verband met de omvang van de rapportages. Deze rapportages, meestal tussenrapportages en voor sommige teams een eindrapportage, waren volgens de teamleden klein van omvang. De rapportages werden omschreven als een ‘gecomprimeerd verhaal’, ‘korte memo of alinea’ of ‘heel kort, heel summier, daar stond helemaal niks in ongeveer’ (R3, R8, R19, R23). In het totaal was het ongeveer ‘een half A4’tje’ (R22). In de rapportages waren de volgende punten opgenomen: gedane handelingen, geplande handelingen, behaalde output en benodigdheden om het doel van de samenwerking te bereiken. Deze punten worden kort beschreven in de volgende subparagraaf (6.2.1). Ook is de leidraad van de schriftelijke rapportages benoemd (subparagraaf 6.2.2).

6.2.1 Kernpunten in schriftelijke rapportages

Deze subparagraaf beschrijft de kernpunten van de informatie van de schriftelijke rapportage. De rapportage werd opgesteld aan de hand van een aantal vragen, maar de informatie die werd gegeven was beperkt. Begrijpelijk in het licht van de omvang van de rapportages. Vragen die werden beantwoord waren: *‘Wat heb je gedaan de afgelopen maanden? [...] Wat ga je nog doen? Dus houd je je nog een beetje aan het plan van aanpak of zijn jullie iets anders aan het doen?’* (R8). Accountfunctionaris R23 van het RIEC vult aan: *‘Wat heb je nodig om je doel te bereiken? En als je het al bereikt hebt, dan is dat het eindresultaat. Het format is hetzelfde format dat we ook bij de politie gebruiken. Dus het is geen hele dikke notitie. Het is gewoon heel staccato van dit is gedaan en dat hebben we nodig. Of we zijn klaar.’* Vaak werd genoemd dat in de rapportage het groepsresultaat werd verantwoord (R8, R9, R20, R24, R26). Volgens R24 wordt ook beschreven welke knelpunten ze hebben en welke capaciteit het team nog nodig heeft.

6.2.2 Gebrekkige leidraad in schriftelijke rapportage

In de voorgaande subparagraaf is beschreven wat de kernpunten waren van de informatie in de schriftelijke rapportages. Deze kernpunten werden aangeleverd in vragen vanuit het management van de samenwerking, de stuurploeg. Deze leidraad was voor de samenwerkingen onvoldoende. Het was voor hen onduidelijk wat het management precies wilde weten. De vragen werden betiteld als ‘generiek’ en ‘abstract’ (R3, R11, R18). Bij het team van R22 vonden ze dat de vraag vanuit de stuurploeg om een schriftelijke verantwoording niet voldoende was en hebben ze het heft zelf in handen genomen: *‘Dat zou denk ik wel wat scherper kunnen. We hebben nu wel voor onszelf gezegd, we gaan het gewoon omdraaien. Omdat we ook met die projectgroep zitten. We gaan zelf gewoon bedenken wat we willen communiceren naar de stuurploeg.’* (R22).

6.3 Debatfase collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages

In de vorige paragraaf is de informatiefase van de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages aan bod gekomen. In de structuur volgend uit de definitie van verantwoording (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009) beschrijft deze paragraaf de debatfase van het verantwoordingsproces. In de debatfase is, zoals beschreven in het theoretisch kader (hoofdstuk 2), ruimte om de informatie kritisch te bevragen en om

de discussie aan te gaan over de samenwerking. In de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages was de informatie-uitwisseling echter eenzijdig. De samenwerkingen leverde informatie aan in het door de stuurploeg vastgestelde format, maar ontvingen geen reactie van de stuurploeg. Naar aanleiding van de schriftelijke rapportages werden geen vragen gesteld door de stuurploeg of werd er feedback gegeven op de aangeleverde informatie (R3, R7, R8, R22). Volgens sommige teamleden werd er marginaal getoetst of de rapportages de informatie bevatten die gevraagd werd (R3). Ook in het management werd deze beleving gedeeld. R30 van het management: *‘En dat wordt dan voor kennisgeving aangenomen.’* De debatfase kan daarom als afwezig worden beschouwd. Meer is hier over beschreven in de analyse van dit hoofdstuk, in paragraaf 6.5.

6.4 Consequentiefase collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages

In de vorige paragraaf is de afwezigheid van de debatfase benoemd. Deze paragraaf beschrijft de consequentiefase van de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages. Volgend uit de definitie wordt het verantwoordingsproces na de debatfase vervolgd met een fase waarin het forum het optreden van de actor beoordeelt en mogelijk consequenties verbindt aan dit oordeel. De debatfase van deze vorm van verantwoording was afwezig; de stuurploeg gaf geen reactie op de versterkte informatie. Net als in de debatfase kwam er in de consequentiefase weinig tot geen reactie uit het management op de gegeven informatie. Van de vier teams in dit onderzoek ondervond één team een oordeel naar aanleiding van hun rapportage. Zij kregen goedkeuring voor een voorstel: *‘We hebben een voorstel gedaan dat een onderzoek zou worden opgepakt en dat is uiteindelijk gewoon gekozen.’* (R3).

6.5 Analyse collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages

In de voorgaande paragrafen is de collectieve verantwoording van de samenwerking in de vorm van schriftelijke rapportages beschreven. Deze paragraaf analyseert deze beschrijving van de verantwoording. Zoals in tabel 10 is te zien, zijn de actor-forumrelaties tussen het team en het management van de samenwerking, de stuurploeg, beschreven. De verantwoordingsrelaties zijn gekarakteriseerd op drie continua. De actor-forumrelatie is beschreven als formeel, incidenteel en verticaal van aard. Het verantwoordingsproces is beschreven aan de hand van de informatie-, debat- en consequentie. In de informatiefase is informatie gegeven over gedane en geplande handelingen van het team, de output van het team en de benodigde capaciteit om het doel te bereiken. De debatfase is niet of nauwelijks aanwezig aangezien de actor geen vragen of feedback krijgt op de gegeven informatie en sprake is van slechts ‘marginale toetsing’ volgens teamleden en management. Ook in de consequentiefase is weinig tot geen reactie van de stuurploeg gekomen. Één van de vier teams heeft een oordeel en consequentie ontvangen na het versturen van een rapportage.

Tabel 10 - Overzicht collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages	
Dimensie	Empirie
Actor	Team
Forum	Management van de samenwerking
Actor-forumrelatie	<ul style="list-style-type: none"> - Formeel - Incidenteel - Verticaal
Informatiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Gedane en geplande handelingen van het team - Output van het team - Benodigde capaciteit om doel te bereiken
Debatfase	<ul style="list-style-type: none"> - Geen vragen of feedback - Marginale toetsing
Consequentiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig tot geen reactie

Deze paragraaf analyseert de beschrijving. Een vergelijking tussen de verschillende organisaties is niet van toepassing. In de analyse is allereerst de vraag gesteld of de schriftelijke rapportages gezien kunnen worden als een vorm van verantwoording (subparagraaf 6.5.1). Vervolgens wordt het nut van de schriftelijke

rapportages geanalyseerd (subparagraaf 6.5.2) en is individuele verantwoording als aanvulling op de rapportages als verantwoordingsmiddel besproken (subparagraaf 6.5.3).

6.5.1 Schriftelijke rapportages: vorm van verantwoording?

Ten eerste is de vraag gesteld in hoeverre de schriftelijke rapportages gezien kunnen worden als een vorm van verantwoording. In het overzicht in tabel 10, op de vorige pagina, is te zien dat de informatiefase van deze vorm gevolgd is door een weinig betekenisvolle debat- en consequentiefase. Aangezien er naar aanleiding van de informatie nauwelijks geen vragen of feedback terugkwamen van het forum voor de actor en er vervolgens nauwelijks een oordeel aan de informatie werd verbonden, is de vraag legitiem in hoeverre de schriftelijke rapportages het doel hebben gediend om verantwoording af te leggen. In de definitie, beschreven in het theoretisch kader, wordt immers gesteld dat er drie fases zijn in een proces van verantwoording. Het relationele proces tussen actor en forum van de schriftelijke rapportages, kan ook worden gezien als informatieverstrekking van een actor aan een forum. Het team geeft namelijk informatie over het optreden van de samenwerking, maar vervolgens vindt er niet of nauwelijks interactie plaats. In dit onderzoek worden de schriftelijke rapportages toch als een vorm van verantwoording gezien, als is het een relatief 'uitgeklede' vorm van verantwoording. Hiervoor zijn een tweetal redenen. Ten eerste zien de teamleden de schriftelijke rapportages als vorm van verantwoording. Zij voelen zich verplicht om zich in de rapportages te verantwoorden voor het optreden in de samenwerking. Ten tweede worden de schriftelijke rapportages als een vorm van verantwoording gezien omdat de verstrekte informatie van de actor eenmaal gevolgd is door een oordeel en consequentie van het forum. De debatfase uit de definitie uit het theoretisch kader was misschien afwezig, maar duidelijk is dat een reactie van het forum wel mogelijk is mocht de stuurploeg daar behoefte toe zien.

6.5.2 Het nut van de schriftelijke rapportages

Ten tweede is het nut van de schriftelijke rapportages geanalyseerd. Veel nuttige informatie heeft het forum, de stuurploeg, namelijk niet gekregen over het optreden van de samenwerking. De rapportages waren kort, de verantwoordingsrelatie was incidenteel en de inhoud die verstrekt werd in de informatiefase was op een viertal kernpunten waarvan de teamleden vonden dat dit een gebrekkige leidraad was. De schriftelijke rapportages aan het management van de samenwerking zorgen volgens de teamleden zelf voor nauwelijks toegevoegde waarde. Alleen de teamleden die afgevaardigd zijn vanuit het RIEC, ook de teamleden met het meeste overzicht over de rapportages, zeggen dat de rapportages zin hebben omdat de stuurploeg meer inzicht krijgt door de rapportages. Teamleden vragen zich af of de stuurploeg door de rapportages daadwerkelijk nuttige informatie krijgt om de samenwerking te kunnen monitoren, één van de belangrijkste taken van de stuurploeg (R3, R8, R11, R18, R19, R22, R23). Volgens de teamleden kan de stuurploeg deze taak niet of nauwelijks uitvoeren aan de hand van de informatie verstrekt in de rapportages.

6.5.3 Individuele verantwoording als aanvulling op de schriftelijke rapportages

Waar de schriftelijke rapportages tekort schieten volgens de teamleden, kan de individuele verantwoording aan de eigen organisatie meer informatie verschaffen als aanvulling op de schriftelijke rapportages. Deze informatie uit de individuele verantwoording kan in de stuurploeg terecht komen via een teamlid, maar ook via de leidinggevende van één van de organisaties. Ten eerste beschrijft deze subparagraaf hoe de informatie direct van een teamlid naar de stuurploeg komt, ten tweede dat de informatie uit de individuele verantwoording niet of nauwelijks de top van de organisatie en dus de stuurploeg bereikt en ten derde is beschreven dat de informatie uit de individuele verantwoording 'boven-over' bij de stuurploeg terecht kan komen.

Ten eerste komt aan bod hoe de informatie direct van een teamlid via de eigen organisatie naar de stuurploeg komt. Het gebrek aan informatie om te kunnen monitoren kan verholpen worden door informatie die de stuurploeg ontvangt via andere lijnen. Deze informatie kan bijvoorbeeld komen uit de individuele verantwoording van de teamleden aan de eigen organisatie. Vrijwel alle leden van de stuurploeg hebben in elk team afgevaardigden van hun eigen organisatie: *'Los van wat op papier staat, heeft iedereen zo'n eigen*

informatiekanaal. [...] *Dat is de kunst; wat staat er op papier en wat haal je op bij je eigen medewerkers. Dat bij elkaar zorgt voor een goed besluit in de stuurgroep. Dat is een zoektocht vaak.*' (R23).

Ten tweede wordt beschreven dat de informatie uit de individuele verantwoording niet of nauwelijks de top van sommige organisaties en dus de stuurgroep bereikt. Niet alle leden van de stuurgroep hebben een afgevaardigde in elk team en niet elk teamlid heeft een directe lijn met de stuurgroep. Vertegenwoordiger van het lokaal bestuur R6 zegt bijvoorbeeld dat hij niet rechtstreeks contact heeft met leden van de stuurgroep. Van zijn organisatie neemt niemand plaats in de stuurgroep, aangezien alleen de burgemeester van Enschede hier deel van uit maakt als bestuurlijke gids. Voor hem is de afstand met de stuurgroep groot, net als die groot kan zijn voor teamleden die afgevaardigd zijn vanuit de politie en het OM. De top van hun organisatie is weliswaar vertegenwoordigd in de stuurgroep, maar zij staan ver van deze top af. Volgens R27, betrokken in het management van de samenwerking, vraagt deze situatie een pro-actieve houding van het management van de samenwerking. Met name in de politie-organisatie denkt hij dat de top niet of nauwelijks aanvullende informatie kan ophalen bij de teamleden zelf. Oorzaak hiervan ziet hij in de structuur van de organisaties en met name bij de politie: *'Waar ligt dat dan aan en hoe kunnen wij als management een omgeving creëren waarbij mensen wél effectief met elkaar kunnen samenwerken? Dat vraagt heel actief naar die signalen op zoek te gaan, om die te analyseren, om die te duiden en daar conclusies aan te verbinden. Dat hebben we te weinig gedaan. Maar ook te weinig multidisciplinair gedaan. Ik denk dat er binnen organisaties ook nog wel initiatieven zijn geweest met de mensen zelf, maar dan hoor je ook maar de verhalen uit één discipline. Terwijl het juist bij uitstek gaat over hoe de disciplines met elkaar synergie creëren.[...] Volgens mij gaat het om samenwerken in nieuwe structuren. Wij gaan gewoon steeds meer naar netwerksamenwerkingen. De hiërarchische lijntjes moeten we afbreken. Alleen wat ik dan zie is dat de Nationale Politie, iets heel raars heeft gedaan. Daar waar de hele maatschappij zich ontwikkelt naar een netwerkstructuur, is de politie precies het tegenovergestelde gaan doen. En dat wringt. En dat kan ik geen persoon hier in de hele omgeving verwijten.'* Zijn collega in het management van de politie is het hier niet mee eens. Hij zegt binnen zijn organisatie wel op afstand te staan van de teams en de afgevaardigden van zijn organisatie, maar uit zijn organisatie voldoende aanvullende informatie op de rapportages te horen: *'Dan is natuurlijk mijn beeld minder specifiek dan de mensen die in de teams zitten dan de direct leidinggevende of [de districtchef]. Dus ik kijk wat meer op afstand. Maar vanuit het perspectief waarmee ik naar de dingen kijk, denk ik wel dat ik een redelijk beeld heb.'*⁶

Ten derde komt aan bod dat de informatie uit de individuele verantwoording 'boven-over' bij de stuurgroep terecht kan komen. De individuele verantwoording aan de eigen organisaties kan nog op een andere manier van waarde zijn voor het management van de samenwerking. De leden van de stuurgroep ontvangen namelijk niet alleen informatie vanuit de individuele verantwoording van hun eigen organisaties, maar verstrekken ook informatie aan elkaar. Een teamlid van bijvoorbeeld het RIEC verantwoordt het optreden van de samenwerking individueel aan de eigen organisatie, waarbij de manager van het RIEC de informatie kan gebruiken en delen in de stuurgroep. De teamleden en het management van de samenwerking noemen deze lijn van informatie 'boven-over' (R1-R3, R7, R8, R14, R16, R18-23, R25-R28). Verantwoording wordt afgelegd binnen de eigen organisatie en de informatie uit de verantwoording steekt over waar de top van de organisaties, de 'bovenkant', bij elkaar komt. Officier van justitie schetst een 'boven-over'-situatie rond zijn team: *'En toen is die persoon naar haar baas gegaan en dat is het hoofd veiligheid [...]. Die is toen met de commissaris van de politie gaan praten. Hoe het exact is gegaan weet ik niet, maar het is boven-over gegaan inderdaad. Heel ingewikkeld.'*

6.5.3 Slot

In de analyse van de collectieve verantwoording is aan bod gekomen dat de schriftelijke rapportages gezien worden als een vorm van verantwoording, ondanks de afwezigheid van een duidelijke debat- en consequentiefase. Vervolgens is beschreven dat de schriftelijke rapportages weinig nut hebben voor de stuurgroep die als taak hebben de samenwerking te monitoren. De individuele verantwoording kan als aanvulling worden gezien op de schriftelijke rapportages, omdat informatie via de eigen organisaties bij de stuurgroep kan komen, waardoor het monitoren van de samenwerkingen gemakkelijker wordt. De volgende

⁶ Het respondentnummer is om anonimiteitsredenen niet vermeld. Door duidelijk te maken dat deze respondent bij de politie werkt, zou hij niet meer anoniem in dit onderzoek zijn.

paragraaf reflecteert op de beschrijving en analyse van de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages.

6.6 Reflectie collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages beschreven. Een analyse van deze beschrijving is gegeven in de vorige paragraaf, paragraaf 7.5. Deze laatste paragraaf reflecteert op de beschrijving en de analyse aan de hand van de literatuur van De Jong et al. (2016) die beschreven is in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Volgens hen zou verantwoording aan partnerorganisatie uitdagend kunnen zijn. Teamleden leggen in een netwerksamenwerking verantwoording af aan personen waar ze nog niet mee hebben gewerkt en sommige teamleden zullen zich daarom niet willen verantwoorden in deze nieuwe autoriserende omgeving, uit angst voor de gevolgen van de toegevoegde maatstaven van nieuwe partners. In deze paragraaf is deze theorie vergeleken met de beschrijving en analyse uit dit hoofdstuk. Gesteld wordt dat het voor teamleden niet uitdagend is om zich te verantwoorden aan de partnerorganisaties in schriftelijke rapportages, maar dat de theorie wel ondersteunend is al het gaat om het eigen initiatief van de teamleden om verantwoording af te leggen aan partnerorganisaties.

De Jong et al. (2016) stellen dat teamleden van netwerksamenwerkingen in de veelheid aan partijen die samenkomen terughoudend kunnen zijn in de verantwoording aan partnerorganisaties. Uit de beschrijving en analyse van de schriftelijke rapportages valt te concluderen dat de samenwerkingen zich verantwoorden naar alle partnerorganisaties. Sommige teamleden hebben een groter aandeel in de samenstelling van de rapportages, zoals de RIEC-medewerkers, en voor andere teamleden staat het management van de samenwerking ver weg ten opzichte van de samenwerking (R8, R19). Toch blijft staan dat de teamleden de gevraagde informatie naar de stuurploeg sturen en openheid geven over hun optreden als team. Daar tegenover staat dat teamleden zelf niet het initiatief nemen om zich te verantwoorden aan de partnerorganisaties. Individuele verantwoording naar één van de partnerorganisaties vindt niet plaats volgens de teamleden (R1-R6, R8, R9, R12-R20, R24). Samenvattend valt te zeggen dat de empirie de theorie van De Jong et al. (2016) niet duidelijk ondersteunt, maar ook niet tegensprekt in deze context.

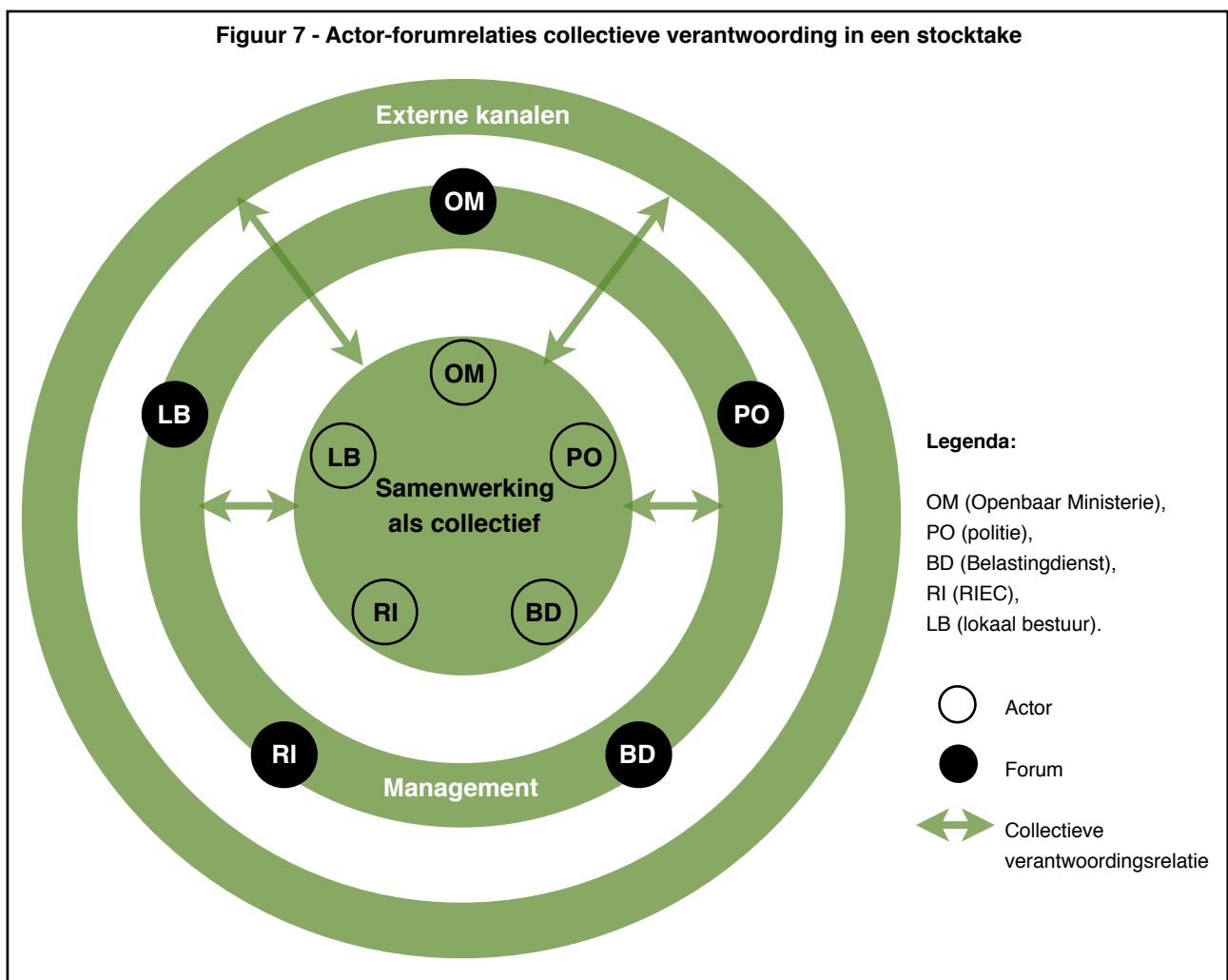
6.7 Slot

In dit hoofdstuk is een beschrijving van de collectieve verantwoording in de vorm van schriftelijke rapportages gegeven en werd de beschrijving gevolgd door een analyse. De schriftelijke rapportages hebben op zich weinig nut voor het monitoren van de samenwerking, maar kunnen met aanvulling van de individuele verantwoording voor meer informatie zorgen. Afgesloten is met een reflectie op deze beschrijving en analyse, waaruit bleek dat het voor de teamleden niet uitdagend is om zich te verantwoorden aan de partnerorganisaties in schriftelijke rapportages, maar zelf de verantwoording naar partnerorganisaties niet op zoeken. In het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 7, is collectieve verantwoording in de vorm van een zogenaamde stocktake beschreven en geanalyseerd. Ook in dit hoofdstuk is gereflecteerd aan de hand van de theorie uit het theoretisch kader.

7. Collectieve verantwoording in een stocktake

In de voorgaande twee hoofdstukken is de individuele verantwoording en de collectieve verantwoording in de vorm van schriftelijke rapportages aan bod gekomen. Dit hoofdstuk beschrijft en analyseert de collectieve verantwoording in de vorm van een stocktake. Naast de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages hebben de samenwerkingen ook mondeling verantwoording afgelegd in presentaties. Deze presentaties werden gezamenlijk een stocktake genoemd. Zoals al eerder beschreven is deze vorm van collectieve verantwoording apart van de schriftelijke rapportages beschreven, aangezien de stocktake een wezenlijk andere vorm van verantwoording was en daarnaast de verantwoordingsrelaties uit andere forums bestond. Tijdens deze stocktake was niet alleen het management van de samenwerking aanwezig, maar was een breder publiek betrokken bij de verantwoording. Hierdoor zijn er verschillende forums in deze vorm van collectieve verantwoording.

Dit hoofdstuk is net als de vorige hoofdstukken opgebouwd aan de hand van de relationele definitie van verantwoording uit het theoretisch kader (Bovens, 2005; Bovens & Schillemans, 2009). Allereerst is de verantwoordingsrelatie van de samenwerking aan de forums beschreven. Voor het karakteriseren van de relatie is gebruik gemaakt van de continua die beschreven zijn in het kader: de mate van formaliteit van de relatie, de mate van structuur van de relatie en de mate van hiërarchie van de relatie (paragraaf 7.1). Het verantwoordingsproces is beschreven aan de hand van de drie fases: de informatie-, debat- en consequentiefase (paragraaf 7.2 - 7.4). Daarna volgt een analyse van de beschrijving (paragraaf 7.5). De collectieve verantwoording in de vorm van een stocktake is verklaard aan de hand van de literatuur, waarbij de nadruk in de reflectie ligt op verantwoording afleggen aan ontluikende externe kanalen aan hand van de literatuur van De Jong et al. (2016). Ook de andere uitdagingen uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2) zijn gebruikt in de reflectie op de beschrijving en analyse van dit hoofdstuk (paragraaf 7.6).



7.1 Actor-forumrelaties collectieve verantwoording in een stocktake

De teams zijn eenmalig gevraagd door het management van de samenwerking om een presentatie te geven in een zogenaamde 'stocktake'. Gebaseerd op het Amerikaanse CitiStat- en Compstat- model⁷ werden alle teams uitgenodigd om, net als in een warenhuis, een overzicht te geven over wat er op dat moment 'in de voorraad aanwezig is'. Oftewel, wat de samenwerkingen tot dat moment hebben bereikt. Allereerst is de actor-forumrelatie van de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages beschreven. De relatie is gekenmerkt door hem te plaatsen op de drie continua uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2): de mate van formaliteit van de relatie, de mate van structuur van de relatie en de mate van hiërarchie van de relatie. In de collectieve verantwoording is het team als geheel de actor in de verantwoordingsrelatie. Het forum is in de collectieve verantwoording in een stocktake moeilijker aan te wijzen. Doordat er tijdens de verantwoording meerdere personen waren waar verantwoording aan werd afgelegd zijn er verschillende forums en dus ook verschillende verantwoordingsrelaties voor de collectieve verantwoording in een stocktake (zie ook figuur 7 op de vorige pagina). Deze verschillende verantwoordingsrelaties worden aan de hand van de verschillende continua gekenmerkt en beschreven in de volgende paragrafen. De actor-forumrelaties van deze stocktake wordt omschreven als formeel, incidenteel en heeft een verticaal en horizontaal karakter. In de eerste subparagraaf, subparagraaf 7.1.1 is het formele en incidentele karakter gezamenlijk beschreven, aangezien beide continua met elkaar verbonden zijn in deze relatie. Vervolgens zijn in subparagraaf 7.1.2 de continua van hiërarchie beschreven. Verantwoordingsrelaties in de stocktake waren zowel verticaal als horizontaal van aard.

7.1.1 Formele en incidentele verantwoordingsrelaties

Deze subparagraaf karakteriseert de mate van formaliteit en structuur van de verantwoordingsrelatie van de stocktake. Ten eerste was de collectieve verantwoording in de stocktake formeel van aard. De verantwoording vond plaats op een vast tijdstip en van tevoren was een vaste indeling voor de verantwoording gecommuniceerd. Dit vaste tijdstip was eenmalig, waardoor de stocktake en de bijbehorende verantwoordingsrelaties incidenteel te noemen is. De samenwerkingen werden namelijk één keer uitgenodigd om in deze vorm verantwoording af te leggen. Op de vaste indeling van de stocktake wordt dieper ingegaan in de informatiefase. Alle bevroegde teamleden gaven aan dit een moment van verantwoording te vinden. Ze gaven aan zich verplicht te voelen om te verantwoorden: *'De opdrachtgever wil immers weten wat er gebeurt met jouw opdracht.'* (R19). R7 van een gemeente benoemde ook een gevoel van druk: *'Ik voelde aan de ene kant echt wel druk om te zorgen van, 'Nou jongens, dan en dan moeten we echt wel wat hebben gedaan''*

7.1.2 Verticale en horizontale verantwoordingsrelaties

In de vorige subparagraaf is beschreven dat de verantwoordingsrelaties relatief formeel en incidenteel van aard waren. Deze subparagraaf beschrijft de mate van hiërarchie in de verantwoordingsrelaties. De verantwoordingsrelaties waren zowel verticaal als horizontaal te noemen. Sommige verantwoordingsrelaties waren verticaal. Het management van alle organisaties, de stuurploeg, was aanwezig, waarbij elk teamlid en het team als geheel een gezagsverhouding mee heeft. De stuurploeg heeft namelijk formele macht over de samenwerking. Door als collectief verantwoording af te leggen aan alle partnerorganisaties tegelijkertijd werd buiten de gangbare rapporteerlijnen van organisaties getreden. Ook buiten deze gangbare rapporteerlijnen blijft de gezagsverhouding met de superieuren van de teamleden bestaan. Hierdoor werd er naast de individuele verantwoording naar de eigen organisatie ook als collectief verantwoording afgelegd aan alle organisaties. Het management van de samenwerking waarin de deelnemende diensten van Oost-Nederland in zijn vertegenwoordigd werd als het belangrijkste forum gezien door de teamleden. R1 van het OM: *'Tijdens zo'n stocktake leg je gezamenlijk verantwoording af aan eigenlijk iedereen die van bovenaf te maken heeft met de casus.'* Vertegenwoordigd waren het Openbaar Ministerie, de politie, de Belastingdienst, het RIEC en met verschillende burgemeesters en afdelingshoofden was ook het lokaal bestuur vertegenwoordigd (R1).

⁷ Een combinatie aan managementtools, van origine gericht op het vergelijken van criminaliteitsstatistieken. De traditie is ingezet door de New York City Police Department (NYPD) in 1994 met de ontwikkeling van een prestatie-meetsysteem en verantwoordingsproces.

Daarnaast waren er ook horizontale verantwoordingsrelaties. Niet alleen het management van de samenwerking was aanwezig, maar een breder publiek. In de aula van de Politieacademie in Apeldoorn kwamen de teams bij elkaar en waren ook de directe collega's van de teamleden uit de eigen organisaties uitgenodigd. In het totaal waren tussen de 70 en 100 man in de aula aanwezig (R11, R17, R23). Verantwoording werd zo afgelegd aan alle overheidsdiensten die zich gecommitteerd hadden aan de samenwerking en ook aan individuen die niet direct bij deze overheidsdiensten betrokken waren. Hierdoor werden ook anderen dan de stuurploeg gezien als forums in de verantwoordingsrelaties (R10, R11). Ook de top van de Nationale Politie, de top van het OM, de Commissaris van de Koning en een afvaardiging van het bestuur was aanwezig (R10). De teamleden benoemden dit gezelschap als de 'hoge heren', de 'hoge piefen', de 'hoogste top', 'een groep hoogwaardigheidsbekleders', 'een heel gremium van bestuurders en vertegenwoordigers van allerlei diensten' (R4, R8, R12, R13, R17). Met de top van de eigen organisaties bestond een hiërarchische verantwoordingsrelaties, maar met collega's en met de andere teams kan de relatie als horizontaal worden gezien. Deze forums staan op gelijk niveau van de teamleden van de samenwerkingen en hebben geen formele macht over de teamleden.

7.2 Informatiefase collectieve verantwoording in een stocktake

In de vorige paragraaf is benoemd dat de verantwoordingsrelaties in de stocktake formeel en incidenteel van aard waren en dat samenwerking verschillende gezagsverhoudingen had met de aanwezige forums. De actor-forumrelaties waren dus zowel verticaal als horizontaal te karakteriseren. Deze paragraaf beschrijft de informatiefase van de collectieve verantwoording in de vorm van een stocktake. De samenwerkingen gaven als actor in het verantwoordingsproces veel informatie aan de aanwezige forums. Een presentatie duurde ongeveer tien minuten met aanvullend de ruimte voor discussie en vragen (R17) en het team legde verantwoording af over het optreden van de samenwerking op een drietal verschillende onderdelen (R10, R11, R13, R16, R23). Drie andere onderdelen dan de drie kernvragen die van tevoren waren gepland.

In eerste instantie was het plan van het management, op advies van begeleiders van Harvard University, om de stocktake sessie in te richten aan de hand van een drietal punten zie tabel 11⁸. De collectieve verantwoording zou afgelegd worden over de output én outcome van de samenwerking, lessen uit de samenwerking zouden gedeeld worden en nieuwe afspraken tussen de teams en de top van de verschillende organisaties zouden gemaakt worden (R10, R11, R13, R16, R23). Het liep echter anders. In de volgende subparagrafen is de daadwerkelijke informatie van de stocktake sessie uiteengezet. Verantwoording werd afgelegd op de output van de teams (subparagraaf 7.2.1), de benodigde capaciteit van de teams (subparagraaf 7.2.2) en werd er gesproken over de partners die betrokken waren in de samenwerking (subparagraaf 7.2.3). In de laatste subparagraaf van deze paragraaf, subparagraaf 7.2.4, is beschreven dat de informatie die gegeven werd door de teams teleurstellend was voor de aanwezigen.

Tabel 11 - Geplande kernvragen van de stocktake sessie

1. Terugkoppelen over de reeds gerealiseerde output en outcomes middels de nieuwe aanpak, aan de hand van de door het team ontwikkelde indicatoren.
2. Delen van lessen over wat er gelukt is, wat er niet of minder gelukt is en waarom. Lessen kunnen betrekking hebben op het (door)ontwikkelen van de innovaties, het in de praktijk brengen ervan, het monitoren van de resultaten die dit al heeft opgeleverd, maar ook op het proces van samenwerking als team.
3. Maken van (nieuwe) afspraken tussen teams en top over verdere actie en daarvoor te leveren steun.

(R10, R11, R13, R16, R23)

⁸ In deze tabel, tabel 11, zijn de geplande kernvragen beschreven. Deze zijn opgenomen vanuit het document 'Instructies stocktake sessie' die de teamleden van tevoren hebben ontvangen en zijn bevestigd uit de empirie door de respondenten die zijn vermeld onder de tabel.

7.2.1 Collectieve verantwoording in een stocktake over output

Ten eerste hebben veel teams gesproken over de output van hun samenwerking en niet over de outcome, zoals vooraf gepland. Net als bij de individuele verantwoording naar de eigen organisaties is er niet of nauwelijks aandacht besteed aan de bredere maatschappelijke effecten in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Het frustreerde R24 van het RIEC dat de nadruk op de output lag en niet op een 'breder effect': *'Natuurlijk is het mooi om te kijken, zoals nu ook, dat je aanslagen kan opleggen vanuit de Belastingdienst. Of dat er vergunningen kunnen worden geweigerd. Maar het gaat ons ook [overall] over een duidelijk leereffect. En misschien behalen we wel helemaal geen resultaat op deze manier. En toch kunnen we zeggen dat we succesvol zijn, dat we hebben geleerd.'* Bij de stocktake sessie was ook R30 aanwezig, onderdeel van het management van de samenwerking. Hij had gehoopt op meer nadruk op de outcome van de samenwerkingen: *'De vraag is of die getallen de enige maatstaf zijn. Ik ben ook tegenstander om de kpi's af te schaffen, die moeten gewoon blijven. Maar je moet daarnaast zorgen dat er iets bestaat wat steeds belangrijker wordt. Dus als onze minister naar de Tweede Kamer gaat uitleggen wat de politie gedaan heeft, dan zou ik willen dat ie meer doet dan alleen maar getalletjes. Maar dat ie ook kleine verhalen met een grote duiding kan vertellen. En of dat nou is van 'Hee jongens, wij hebben geregeld dat niemand in Nederland meer met contant geld een auto kan huren. We hebben geregeld dat alle baliemedewerkers van hotels weten dat het gebruiken van vier handdoeken per nacht op een hotelkamer een signaal is van prostitutie.' Ik strijd niet tegen mijn kpi's, maar ik ga er slim mee om. Dus ik zorg wel dat wij dat goed registreren. En dan als je die getallen hebt geregeld, dan vindt de stuurploeg het geweldig dat je andere belangrijke dingen doet.'*

7.2.2 Collectieve verantwoording in een stocktake over capaciteit

Ten tweede hebben de teams veel gesproken over capaciteit, meer specifiek over een behoefte aan meer capaciteit om hun missie te kunnen bereiken. Om uiteindelijk verder te komen met hun casus gericht op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit dachten veel teams meer middelen en mankracht nodig te hebben. R10 van de politie zegt dat ze met hun team een projectgroep wilden starten naast hun team: *'Daar zit altijd een vraag van capaciteit achter. Daar zijn ze [het management] een beetje broertje dood van. Want capaciteit, ja, die hebben we feitelijk niet. Want er zijn altijd meer zaken dan dat we op kunnen lossen. Hoe ga je dat nu slim met elkaar doen. Soms kun je het ook op een andere manier bereiken, door slim capaciteit in te zetten.'* Volgens R6 van een gemeente waren ze in hun team voorbereid op de grote vraag naar meer capaciteit: *'Iedereen begon over capaciteit en wij hadden dat natuurlijk al voorzien. Dus wij hadden het woord 'capaciteit' vervangen door het woord 'Roodkapje'. Het bleef heel erg hangen en het bracht weer een stukje ontspanning.'*

7.2.3 Collectieve verantwoording in een stocktake over samenwerkingspartners

Ten derde zijn de verschillende samenwerkingspartners en hun bijdragen aan de samenwerking aan bod gekomen. Één organisatie was een specifiek doelwit voor één van de samenwerkingen. Voor één samenwerking was de stocktake namelijk de uitgelezen mogelijkheid om het te hebben over één van de partners in hun team. Ze hebben aan de kaak gesteld dat de FIOD vanaf het begin 'niet aan boord was' volgens het team (R2). R11 van de politie omschrijft de stocktake als volgt: *'Ik heb de stock take gepresenteerd en ik heb de FIOD neergesabeld. [...] Eigenlijk is het net een verpis-wedstrijd. Eigenlijk moet je de hoogste ambtenaar zo ver krijgen dat ie het hoofd van de FIOD belt. Zo van 'joh wat ben je nou voor suffertje'. [...] Het gaat er om wie heeft de hoogste autoriteit, wie kan er zorgen dat de FIOD wel pro-actief is? [...] Die gaat daar mee aan de slag en dan zie je daar de effecten van. Eigenlijk is [de stocktake] bij uitsteek de plek om te klagen over één van de partners.'*

7.2.4 Teleurstellende informatie tijdens collectieve verantwoording in een stocktake

Naast de expliciete informatie die woordelijk wordt gegeven door de teams, was er tussen de regels door veel informatie te vinden over de samenwerkingen. De informatie die het publiek in de zaal kreeg was volgens een paar deelnemers ook indirect (R8, R17, R21). Afgevaardigde van de Belastingdienst R17 zegt daarover: *'Bij één van de presentaties vroeg de dagvoorzitter of ze het wel leuk vonden om te werken op deze manier. Want de [...] onderlinge spanning straalde er vanaf.'* Volgens vertegenwoordiger van het lokaal bestuur R8 waren er maar twee teams waarbij je kon zien dat het goed zat: *'Er waren twee teams die uitstraalt dat het in ieder geval intern goed zat. [...] Als ik erover vertel word ik ook gewoon vrolijk ja. Want in die zin weet je dat het gewoon goed loopt en mensen willen.'*

Mede hierdoor waren de teamleden niet te spreken over de meeste presentaties. De presentaties werden betiteld als ‘heel wisselend, qua voortgang, qua inhoud, qua doelstellingen’ of zelfs ‘bedroevend slecht’ (R11, R13). R11 van de politie zegt zich bijna te hebben geschaamd voor zijn collega’s. Andere deelnemers waren positief over de presentaties: *‘Soms hebben we wel eens het gevoel van we zijn heel druk bezig geweest, maar wat hebben we nou gedaan? En dat probeer je in zo’n stocktake wel heel goed te verwoorden. Ik denk dat we daar wel in geslaagd zijn en in die zin voelde het voor mij ook wel, ja, een stukje spannend van hoe ontvangen ze dit.’* (R6). Ook officier van justitie R4 was enthousiast over hun eigen presentatie: *‘Wij konden wel leuk resultaat laten zien. [...] Maar het was wel leuk om te laten zien, dit heeft gewerkt. Dan ben je succesvol en dat is natuurlijk leuk.’*

7.3 Debatfase collectieve verantwoording in een stocktake

In de vorige paragraaf is de informatiefase van de collectieve verantwoording in de vorm van een stocktake beschreven. Er is benoemd dat de output, capaciteit en samenwerkingspartners besproken zijn en dat de informatie als teleurstellend is ervaren door de teamleden. Deze paragraaf beschrijft de debatfase van de collectieve verantwoording in een stocktake. Na afloop van elke presentatie werden er vragen gesteld door een panel samengesteld uit de stuurploeg, het management van de diensten van Oost-Nederland. In het panel zaten de hoofdofficier (OM), de politiechef en de Commissaris van de Koning (R10). Hiervoor waren maximaal 15 minuten ingeruimd, waarna er ook nog vijf minuten waren voor vragen uit de zaal van de overige aanwezigen in het publiek. In de subparagrafen komen de belangrijkste onderdelen van de debatfase aan bod. In de debatfase werden de teams bevraagd over de gepresenteerde resultaten (subparagraaf 7.3.1) en stelden sommige teams vragen aan de aanwezige forums (subparagraaf 7.3.2). Daarnaast bleek er een drempel om te discussiëren over het samenwerkingsproces (subparagraaf 7.3.3).

7.3.1 Bevragen van gepresenteerde resultaten

Ten eerste zijn de teams bevraagd over de resultaten die zij gepresenteerd hadden in de informatiefase. De vragen werden gezien als direct en kritisch (R10, R21). Er waren meer ‘traditionele vragen’ die R24 van het RIEC niet vond passen bij de integrale samenwerking: *‘Je krijgt over het algemeen wat meer traditionele vragen. Wat heeft het nou eigenlijk opgeleverd. Dat past ook een beetje bij het traditionele denken. We willen resultaten kunnen meten. [...] Hoe groot was de naheffing van de Belastingdienst? [...] Is er voldoende om een strafrechtelijk onderzoek op te starten en wanneer is dat afgerond? Wanneer kan de vergunning worden geweigerd? Dat zijn hele traditionele vragen. [...] [De samenwerking] is juist niet bedoeld om een traditionele aanpak los te laten, maar juist vernieuwend te kijken.’*

7.3.2 Vragen van actor aan aanwezige forums

Ten tweede hebben sommige teams vragen gesteld aan de aanwezige forums. Deze teams maakten gebruik van de gelegenheid en betrokken het publiek of het panel bij de voortgang van hun samenwerking. Vaak gingen deze vragen over capaciteit die zij in de toekomst nodig zouden kunnen hebben. R22 van het RIEC heeft bijvoorbeeld de Commissaris van de Koning bevraagd: *‘Ik heb wel de vraag gesteld, wij zijn stappen verder en wij hebben al die burgemeesters nodig. Kunnen we u dan inzetten om ook die burgemeesters er bij te krijgen. Daar van zei die toen, ‘Ja hoor, dat wil ik wel proberen’.* Het management van de samenwerking, de stuurploeg, was van mening dat het adresseren van problemen in de capaciteit en het betrekken van het management al eerder in het proces had mogen plaatsvinden. Zij gaven in de discussie dan ook aan dat zij het deel van het professioneel vermogen van het team vinden als ze al eerder in het proces ‘aan de bel trekken’ voor capaciteit en andere problemen waar ze tegen aan lopen in hun strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Leidinggevende R30: *‘Ik vind dat ze te netjes zijn. Ze hebben teveel begrip voor dingen die niet lukken en ik vind dat ze die harder mogen adresseren op de plekken waar besluiten worden genomen. [...] Dus als ze al een half jaar vinden dat er een analist moet komen en dat ze nog nooit bij [management politie] zijn geweest. Dan denk ik, schaal nou toch eens een keer op. Professioneel opschalen noem ik dat. Je hoeft niet altijd ruzie te maken, maar als je vindt dat je in jouw klus een analist nodig hebt, dan moet je dat zeggen. Want ze zijn ooit aan het werk gezet, met het idee je krijgt veel ruimte om dit te doen. Dan is de vraag heb je de juiste mensen er in gezet, hebben die wel veel ruimte. Hebben we ze wel voldoende uitgelegd dat ze moeten escaleren als het niet goed gaat? Er is zo goed als niet geëscaleerd.’*

7.3.3 Drempel voor discussie over samenwerkingsproces

Ten derde was de drempel die de teamleden beleefden ten opzichte van de mogelijkheid om te discussiëren tijdens de stocktake opvallend. De meesten zetten namelijk vraagtekens achter de ruimte om in discussie te gaan (R1, R7, R11, R17, R21, R22, R25-R30, R32, R33). R22 zegt hier over: *‘Aan het eind was er een soort van setting waarin je in gesprek kon gaan met de mensen van het panel. Maar ik denk dat dat gewoon heel lastig is om dat in die setting te doen. Je gaat daar niet elkaar de maat nemen.’* R7 van een gemeente had meer gehoopt van de discussie met het panel: *‘Ik had de hoop op wel wat meer feedback, om ook wel wat meer het goeie spoor te pakken. [...] Ik vond het teleurstellend hoe weinig feedback we kregen. Ik had veel meer verwacht van de organisatie.’* Ook in het management konden ze deze drempel wel begrijpen. Vanuit het perspectief van het management kon R28 zich voorstellen dat het publiek overweldigend kan zijn voor de teamleden, maar hij had daarom juist meer van de presentaties zelf verwacht: *‘Dat op het moment dat je in zo'n grote zaal zit, met zoveel mensen en met de Commissaris van de Koning er bij. En met het college wat er is. En met de eenheidsleiding die er zit. En die allemaal lastige vragen stellen. Ik kan me voorstellen dat dat best een lastige setting is, maar juist dan zou ik ook denken dat je ook maximaal geprikkeld bent om te laten zien wat er gedaan is. En daar viel het me wel wat tegen.’* In de analyse van de collectieve verantwoording in een stocktake, in paragraaf 7.5, is uitgebreid aandacht besteed aan deze drempel voor een open discussie over het samenwerkingsproces.

7.4 Consequentiefase collectieve verantwoording in een stocktake

In de debatfase zijn de gepresenteerde resultaten bevraagd, hebben de actoren vragen gesteld aan de forums en is een drempel ervaren door de teamleden voor een open discussie over het samenwerkingsproces. Deze paragraaf beschrijft de consequentiefase van de collectieve verantwoording in de vorm van een stocktake. In de consequentiefase van de stocktake waren een drietal opvallendheden. Deze opvallendheden zijn beschreven in de drie subparagrafen van deze paragraaf. Teamleden beleefden druk van mogelijke consequenties (subparagraaf 7.4.1), teams kregen steun van het lokaal bestuur (subparagraaf 7.4.2) en het management van de samenwerking keurde de gepresenteerde resultaten af (subparagraaf 7.4.3).

7.4.1 Druk voor oordeel en consequenties

Ten eerste beleefden de teams druk van mogelijke oordelen en consequenties van het publiek (R1, R2, R5-R7, R15-R17, R23). De samenwerkingen waren zich zeer bewust van het belang van het aanwezig publiek en de legitimiteit die ze konden winnen en verliezen bij de aanwezigen. Politiedeskundige R12 beschrijft de druk voor en tijdens de stocktake: *‘Dus als zij uit zo'n stocktake het gevoel krijgen van, ‘hmm er is nog helemaal niet zoveel resultaat’. Dan kan het zomaar eens zijn dat het volgend jaar heel anders gaat of helemaal niet doorgaat. [...] Ik voelde best wel een zekere druk.’*

7.4.2 Steun van lokaal bestuur

Ten tweede viel op dat de oordelen voor het optreden van de samenwerkingen niet mild waren. Veel aanwezigen waren niet enthousiast over de presentaties, zoals al eerder beschreven en zoals ook beschreven zal worden in de volgende subparagraaf, subparagraaf 7.4.3. Toch ontvingen de teams steun van één groep in het publiek. Het lokaal bestuur in de persoon van de aanwezige burgemeesters ontving de presentaties met blijdschap. Sommige burgemeesters waren zeer te spreken over de problemen die werden aangepakt en gaven hun steun aan verschillende casussen (R10, R16, R25). Zij vonden het nuttig dat de teams de problemen ‘voor hen ging oplossen’.

7.4.3 Afkeuring van management over resultaten

Ten derde keurde het management van de samenwerking, de stuurploeg, de gepresenteerde resultaten af (R7, R8, R12, R13, R25, R27, R28, R32). Ook het overige publiek was volgens de teamleden niet te spreken over de resultaten van de samenwerking. De meeste teamleden waren daarnaast zelf ook niet onder de indruk van de bereikte resultaten en de stuurploeg gaf dat volgens hen ook aan na afloop van de presentaties. Volgens de teamleden hadden de forums gehoopt op resultaten om te kijken of de samenwerkingen ‘zinvol’ waren geweest (R7, R8, R12, R13). Het management van de samenwerking ondersteunt deze beleving (R25, R28, R32, R33). *‘Ze waren niet zo ‘happy’,’* zei R7 van een gemeente met een glimlach. Collega R8 denkt dat deze stemming,

‘teleurgesteld’, voortkwam uit hoge verwachtingen van de stuurploeg: *‘Stiekem was er bij hen de hoop dat er iets bereikt was, dat bleek dus eigenlijk dat dat nog niet zo was.’* R13 van de politie benoemde nog een oordeel vanuit de stuurploeg. Volgens hem was de politiechef niet tevreden met het gebrek aan wrijving in de verschillende teams: *‘Hij gaf toen aan dat hij had verwacht dat het op een aantal plaatsen veel vaker en meer zou schuren. En dat hij meer vonken van had verwacht.’*

7.5 Analyse van de collectieve verantwoording in een stocktake

In de voorgaande paragrafen is de collectieve verantwoording van de samenwerking in een stocktake aan bod gekomen. Deze paragraaf analyseert de verantwoording in een stocktake. Zoals in tabel 12 is te zien werden de actor-forumrelaties tussen het team en een veelheid aan aanwezige forums beschreven. De verantwoordingsrelaties werden gekarakteriseerd aan de hand van de drie continua. De actor-forumrelatie werd beschreven als formeel en incidenteel van aard. De verschillende forums zorgden ervoor dat de actor-forumrelaties zowel verticaal als horizontaal werden genoemd. Het verantwoordingsproces is beschreven aan de hand van de informatie-, debat- en consequentiefase. In de informatiefase werd informatie gegeven over de output en de capaciteit van de teams en het optreden van de samenwerkingspartners. In de debatfase werd de gepresenteerde resultaten bevraagd, werden vragen gesteld door de actoren aan de aanwezige forums en was een drempel te herkennen voor een open discussie over het samenwerkingsproces. In de consequentiefase werd druk gevoeld door de teamleden voor oordelen en consequenties van de forums, ontstond steun van het lokaal bestuur en was er afkeuring van het management voor de resultaten. In deze paragraaf is de analyse van de collectieve verantwoording in een stocktake als volgt opgedeeld. Allereerst is de tegenstrijdige houding van teamleden ten opzichte van de setting van de stocktake beschreven. Teamleden waren open over de tegenvallende resultaten van de samenwerking, maar gesloten over het samenwerkingsproces dat vooraf ging aan deze resultaten (subparagraaf 7.5.1). Vervolgens is de ambivalente houding van de teamleden ten opzichte van de rol van de stuurploeg in de stocktake beschreven (sub-paragraaf 7.5.2).

Tabel 12 - Overzicht collectieve verantwoording in een stocktake	
Dimensie	Empirie
Actor	Team
Forums	<ul style="list-style-type: none"> - Management van de samenwerking - Landelijke top van de organisaties - Commissaris van de Koning - Collega's - Andere teams
Actor-forumrelaties	<ul style="list-style-type: none"> - Formeel - Incidenteel - Verticaal én horizontaal
Informatiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Output van het team - Capaciteit van het team - Optreden van de samenwerkingspartners
Debatfase	<ul style="list-style-type: none"> - Bevragen van gepresenteerde resultaten - Vragen van actor aan aanwezig forums - Drempel voor discussie over samenwerkingsproces
Consequentiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Druk voor oordelen en consequenties - Steun van lokaal bestuur - Afkeuring van management over resultaten

7.5.1 Open over resultaten, gesloten over samenwerken

Ten eerste valt de tegenstrijdige houding van teamleden op ten opzichte van de setting van de stocktake. De stocktake was niet de setting om de samenwerking en het proces te bespreken (R1, R7, R11, R17, R21, R22, R25-R30, R32, R33), maar het aanwezige publiek kreeg wel te horen dat de resultaten op dat moment nog tegenvielen (R7, R16). Het management van de samenwerking had gehoopt dat de teams gebrand waren op het presenteren van een ‘compleet verhaal’ en ‘klinkende resultaten’, maar dit viel tegen (R25, R27, R28, R32, R33). R16 van de Belastingdienst zegt dat het voor iedereen in de zaal duidelijk was dat de meeste teams tegenvallende resultaten hadden: *‘Het viel ook meteen op dat andere presentaties beduidend mindere informatie opleverde en dat geeft uiteindelijk discussie. Dat hoort er dan ook bij. Kan je daarna niet fatsoenlijk antwoord geven op de vragen dan heb je er niet goed over nagedacht.’* R7 van een gemeente vat de teneur in de zaal na het horen van de resultaten als volgt samen: *‘Het bleek dat het heel veel mensen toch wel tegenviel. [...] Dus dat was een beetje alom de teleurstelling.’*

De stocktake heeft weliswaar inzicht gegeven in de resultaten van de samenwerkingen, toch was de stocktake aan de andere kant niet het moment om te spreken over de wijze waarop resultaten tot stand waren gekomen. Over het samenwerkingsproces waren de teamleden gesloten. R7 van de gemeente ziet ook de andere kant van de stocktake, waar weinig ruimte was om de pijnpunten in het samenwerkingsproces te beschrijven: *‘Eigenlijk zou ik vinden dat je wel de pijnpunten zou moeten kunnen benomen, maar ik denk dat dat eerder in een intieme setting gebeurt [...]. Op het moment dat je met 60 man zit, waarin ook weer de belangrijke mensen zitten van iedereen organisatie. Dan is het veel meer van goh, hoe staan we er tot nu toe voor qua resultaten.’* R1 van het OM en R17 van de Belastingdienst sluiten zich daar bij aan. Volgens hen kan het forum vooral niet zien wat er minder goed gaat in de samenwerking doordat teams in een ‘gelikte presentatie’ een ‘geflatteerd beeld’ willen schetsen van hun samenwerkingsproces. Hierdoor zijn de presentaties vooral voor ‘de bühne’ (R7, R25).

7.5.2 Ambivalentie over rol stuurploeg

Teamleden hebben een ambivalente houding ten opzichte van het inzicht van het management van de samenwerking als gevolg van de collectieve verantwoording. De situatie van de stocktake wordt door sommigen gezien als problematisch, terwijl anderen juist vinden dat dit past bij de rol van de leidinggevenden. R11 van de politie benoemt dat het forum van de stocktake, waaronder de leden van de stuurploeg, niet zien wat er in de samenwerking gebeurt, maar volgens hem ‘willen ze dat ook niet’. Zij sturen immers op hoofdlijnen en op resultaten en niet op de ‘details’ in een samenwerkingsproces (R7, R16, R21, R23): *‘Een stuurploeg is een strategische ploeg op hoofdlijnen, het hoeft niet te weten wat er onder het maaiveld gebeurt. Dus je moet op hoofdlijnen keuzes maken.’* (R23). Aan de andere kant is de afstand tussen de stuurploeg en het proces wel degelijk problematisch te noemen. Het beeld dat ze hebben over de teams is beperkt en gekleurd (R12). Het gebrek aan inzicht over de samenwerking en de werkwijze zorgt er voor dat ze uiteindelijk minder gedegen kunnen beslissen over bijvoorbeeld de capaciteit die ze toekennen aan de teams (R17).

7.5.3 Slot

In de analyse van de collectieve verantwoording in een stocktake is in de eerste subparagraaf aan bod gekomen dat de teamleden openheid gaven over de tegenvallende resultaten. Niet alle teams leken goed voorbereid bij de stocktake te komen terwijl ze zich bewust waren van het publiek dat ze zouden aantreffen. Vervolgens bleven de teamleden gesloten over het samenwerkingsproces dat naar de tegenvallende resultaten geleid heeft. In de tweede subparagraaf is de mening van de teamleden over de rol van de stuurploeg in de stocktake geanalyseerd. Hun houding ten opzichte van die rol is ambivalent te noemen. Aan de ene kant hoort het management van de samenwerking op hoofdlijnen te sturen, terwijl aan de andere kant de afstand van de stuurploeg als problematisch kan worden beschouwd als het gaat om het beslissen over capaciteit. De volgende paragraaf reflecteert aan de hand van de literatuur op de beschrijving en analyse van de collectieve verantwoording in een stocktake.

7.6 Reflectie op collectieve verantwoording in een stocktake

In de voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk is de collectieve verantwoording van de samenwerking in een stocktake beschreven en geanalyseerd. Deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk reflecteert op de beschrijving en analyse aan de hand van de literatuur van De Jong et al. (2016) die is beschreven in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Zij stellen dat verantwoording aan ontluikende externe kanalen van verantwoording, zoals in een stocktake, van extra groot belang is. In deze paragraaf is ten eerste beschreven in hoeverre de empirie past bij de theorie over de verantwoording aan ontluikende externe kanalen (subparagraaf 7.6.1). In de voorgaande twee hoofdstukken werd steeds één uitdaging van De Jong et al. (2016) gebruikt voor de reflectie op de empirie. In dit hoofdstuk is echter ook aandacht besteed de uitdaging om verantwoording af te leggen aan nieuwe partners (subparagraaf 7.6.2) en de spanning met de verantwoordingsstructuren in de eigen organisatie (subparagraaf 7.6.3). Beide theorieën blijken van waarde in de reflectie op de empirie van de stocktake, aangezien in deze verantwoording ook verantwoording werd afgelegd aan de partnerorganisaties

en de verantwoordingsstructuren van de eigen organisaties ook in de stocktake haaks bleken te staan op de activiteiten van de samenwerking.

7.6.1 Verantwoording aan ontluikende externe kanalen

Ten eerste is aandacht voor de collectieve verantwoording van de teams aan ontluikende externe kanalen. In de stocktake werd verantwoording afgelegd aan een groter publiek dan alleen de eigen organisaties of partnerorganisaties van de teamleden. Ten opzichte van de eerder beschreven verantwoordingsvormen werd verantwoording afgelegd aan verschillende nieuwe kanalen zoals collega's van de teamleden, andere teams, verschillende burgemeesters (onder anderen van gemeenten die niet vertegenwoordigd waren in de samenwerkingen) en de Commissaris van de Koning. Uit de beschrijving en de analyse van de stocktake valt te concluderen dat de teams oog hebben voor het brede publiek bij deze vorm van collectieve verantwoording van de samenwerking. De Jong et al. (2016) bespreken dat het uitdagend kan zijn om verantwoording af te leggen aan ontluikende externe kanalen, waar het brede publiek van de stocktake een voorbeeld van is. Teamleden van de samenwerking zijn zich zeer bewust van het brede publiek en de externe kanalen van verantwoording die zij voor zich hadden in de zaal. Het aanspreken van de Commissaris van de Koning is hier een voorbeeld van, maar ook het benoemen van alle aanwezige collega's, de andere teams en de landelijke top van de organisaties valt te zien als bewustzijn van teamleden voor deze kanalen. In een bredere *'authorizing environment'* werd het publiek aangesproken in de hoop acceptatie en steun voor hun optreden te vinden (Moore, 2013; Gains & Stoker, 2009). De gepresenteerde resultaten konden weliswaar niet rekenen op veel goedkeuring van de andere teams en het publiek, maar de legitimiteit van de samenwerking werd toch gepeild bij een groter publiek, zoals ook beschreven in de literatuur (Moynihan et al, 2011; Page et al., 2015; Rogers & Weber, 2010). De literatuur ondersteunt daarmee de empirie. Beiden laten het belang zien van het verantwoorden aan een grotere democratische arena zoals in een stocktake. Daar tegenover staat dat de teamleden zich welgeteld één keer, incidenteel hebben verantwoord aan deze kanalen. Door vaker initiatief te nemen om het brede publiek van de stocktake te betrekken bij de samenwerking door middel van verantwoording hadden de samenwerkingen mogelijk een grotere acceptatie en steun van dit publiek gekregen. Over de legitimiteit die de samenwerkingen verkrijgen door middel van de collectieve verantwoording wordt dieper ingegaan in hoofdstuk 9.

7.6.2 Uitdaging om verantwoording af te leggen aan nieuwe partners

In de vorige subparagraaf is beschreven hoe de samenwerkingen oog hadden voor de ontluikende kanalen. Deze subparagraaf sluit daar op aan met een reflectie op de empirie. In deze subparagraaf staat de uitdaging om verantwoording af te leggen aan nieuwe partners centraal. Deze uitdaging is al eerder beschreven in de reflectie op de collectieve verantwoording in de vorm van schriftelijke rapportages, in paragraaf 6.6 in het vorige hoofdstuk. In deze reflectie was de theorie niet geheel ondersteunend aan de empirie. De theorie van De Jong et al. (2016) is dat teamleden zich bij voorkeur liever niet willen verantwoorden aan nieuwe partnerorganisaties in een nieuwe autoriserende omgeving. Nieuwe partners brengen immers nieuwe maatstaven met zich mee, waar de teamleden niet aan gewend zijn in hun werk. De teamleden leken het in de schriftelijke rapportages geen uitdaging te vinden om verantwoording af te leggen aan de partnerorganisaties in de hoedanigheid van de stuurploeg, maar zochten de verantwoording aan de nieuwe partners ook niet op. Als gereflecteerd wordt met de theorie op de empirie van de collectieve verantwoording in een stocktake valt op dat, ondanks het bewustzijn van de ontluikende externe kanalen, de teamleden niet het achterste van hun tong willen laten zien aan nieuwe externe partners. De teamleden spreken over tegenvallende resultaten, maar geven geen informatie over het proces naar die resultaten. Dit valt als volgt te verklaren aan de hand van de literatuur. Dat teamleden wel de resultaten, maar niet het samenwerkingsproces willen bespreken komt voort uit wat De Jong et al. (2016) beschrijven over de uitdaging om verantwoording af te leggen aan nieuwe partners van de samenwerking. Voor teamleden is een stocktake in deze omgeving niet de gelegenheid om het achterste van hun tong te laten zien over het samenwerkingsproces. Volgens de literatuur komt dit voort uit angst voor de gevolgen van de toegevoegde maatstaven van het voor hen nieuwe publiek, waaronder de nieuwe partners (Page, 2004; De Jong et al., 2016). Bij de partnerorganisaties bestaan nieuwe maatstaven voor het optreden van de samenwerking en de consequenties voor de informatie die ze geven over bijvoorbeeld het samenwerkingsproces zouden vervelend

kunnen uitpakken voor henzelf, voor hun eigen organisaties of voor de samenwerking als geheel. De verantwoordelijkheid voor uitspraken in deze verantwoordingsrelatie kan hierdoor als nieuw en als groter worden ervaren. De mogelijkheid om diepgaand te discussiëren over de wijze waarop de samenwerkingen tot de resultaten zijn gekomen, komt zo in het gedrang. Hiermee is ook een verklaring gevonden voor de tegenstrijdige houding van de teamleden ten opzichte van de setting van de stocktake, beschreven in de analyse in subparagraaf 7.5.1.

7.6.3 Spanning met verantwoording eigen organisatie

In de voorgaande subparagrafen is op de verantwoording aan externe kanalen en partnerorganisaties gereflecteerd. Deze subparagraaf beschrijft de spanning met de verantwoordingsstructuur van de eigen organisaties. In het hoofdstuk over de individuele verantwoording werd al eerder gereflecteerd op de empirie met de theorie van De Jong et al. (2016) over de spanning tussen het verantwoorden van de activiteiten van de samenwerking en de verantwoordingsstructuren van de eigen organisatie. In subparagraaf 5.6.2 van hoofdstuk 5 is hier al uitgebreid op ingegaan.

Bij de reflectie op de empirie van de collectieve verantwoording in een stocktake valt de nadruk op de output van de samenwerking op, net als bij de individuele verantwoording naar de eigen organisatie. Waar de afzonderlijke organisaties de druk ervaren om een eigen output na te streven, lijkt dit ook invloed te hebben wanneer meerdere organisaties bij elkaar komen. De Jong et al. (2016) benoemen dat er een spanning kan ontstaan tussen het werken in een samenwerking aan de ene kant en de verantwoordingssystemen van de eigen organisaties aan de andere kant. In de individuele verantwoording staan teamleden voor een dilemma: het volbrengen van de verantwoordelijkheden van de eigen organisatie of rekening houden met de prestaties die de samenwerking nastreeft, zoals ook in de literatuur is beschreven (Page et al., 2015; Ryan & Walsh, 2004). In de collectieve verantwoording ligt de nadruk opnieuw op de output van de samenwerking. Dat het management 'traditionele vragen' stelt over de resultaten van de samenwerking is hier een voorbeeld van, zoals beschreven in subparagraaf 7.3.1. Vanuit de literatuur kan dit, net als bij de individuele verantwoording, aan de hand van twee redeneringen worden verklaard. Ten eerste is het mogelijk dat de samenwerking nog niet de ruimte gehad om outcome te genereren of deze te meten waardoor de output van de samenwerking verantwoord wordt, zoals in de theorie is aangetoond (Emerson et al., 2012; Provan & Milward, 2001). Ten tweede is het mogelijk dat het presenteren van output in plaats van outcome een strategische reactie is van de teamleden op het dilemma van de outputsturing. In de outcome van de samenwerking is het lastig om verantwoordelijkheden en resultaten te scheiden en toe te wijzen aan de verschillende partners, zoals de literatuur benoemt (Page et al., 2015; Sparrow, 2008). Door de output te presenteren, vallen resultaten gemakkelijker te scheiden. De bijdrage van verschillende partners blijft misschien vaag, maar de output kan gemakkelijker toegedicht worden aan de output die één van de organisaties wil nastreven. Bijvoorbeeld het presenteren van afpakresultaten kan gunstig zijn voor de teamleden die afgevaardigd zijn door de politie. Net als bij de individuele verantwoording, worden bij de collectieve verantwoording resultaten gepresenteerd die volgens de literatuur niet volledig aansluiten bij het werken in een samenwerkingsverband. Door informatie te geven en te bevragen over de output richten de teamleden zich op activiteiten die deze output genereren, terwijl het uiteindelijke doel van de samenwerking het behalen van outcome is. De verantwoording zou met een focus op de beoogde outcome beter aan kunnen sluiten bij het werk in de samenwerking, terwijl de focus op output er nu voor zorgt dat de verantwoording botst met het werk in de samenwerking. De spanning met de verantwoordingsstructuur van de eigen organisatie is dus te zien in de empirie. Deze bevinding wordt door de theorie ondersteund (Head & Alford, 2015).

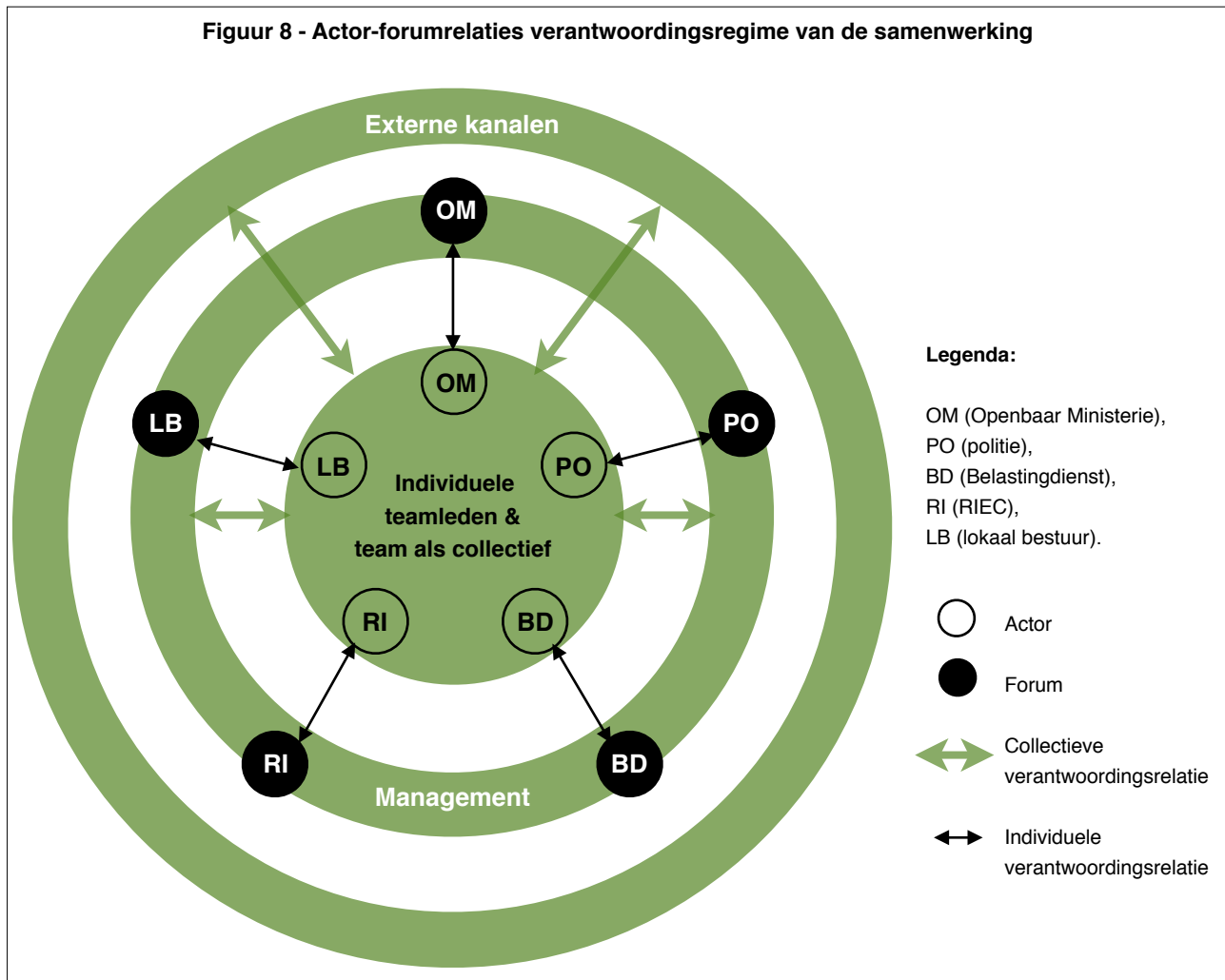
7.7 Slot

In dit hoofdstuk is een beschrijving van de collectieve verantwoording in de vorm van een stocktake gegeven en werd de beschrijving gevolgd door een analyse. In de analyse kwam naar voren dat teamleden een tegenstrijdige houding ten opzichte van de setting van de stocktake hadden; openheid over tegenvallende resultaten, maar geslotenheid over het samenwerkingsproces. Daarnaast hadden de teamleden een

ambivalente houding ten opzichte van de rol van de stuurploeg in de stocktake; zij sturen op hoofdlijnen, maar hebben ook meer details nodig voor het vergeven van bijvoorbeeld capaciteit. In de reflectie van de theorie op de empirie kwam naar voren dat de teams oog hadden voor de ontluikende externe kanalen van de stocktake, maar dat deze kanalen eenmalig in de stocktake betrokken werden. De tegenstrijdige houding van de teamleden ten opzichte van de setting van de stocktake kon verklaard worden aan de hand van de uitdaging om verantwoording af te leggen aan nieuwe partners. Over het samenwerkingsproces waren de teams gesloten doordat uit angst voor de maatstaven van de nieuwe partners. Ten slotte bleek de spanning tussen de activiteiten van de samenwerking en de verantwoordingsstructuren van de eigen organisaties ook door te werken de stocktake. De focus op output uit de stocktake botst met het werken in de samenwerking. Het volgende hoofdstuk, hoofdstuk 8, analyseert het gehele verantwoordingsregime. De drie vormen van verantwoording uit hoofdstuk 5, 6 en 7 worden vergeleken en samengevoegd tot één regime van verantwoording van de samenwerking.

8. Verantwoordingsregime van de samenwerking

In de voorgaande drie hoofdstukken zijn de vormen van verantwoording van de samenwerking beschreven, geanalyseerd en gereflecteerd. De drie vormen van verantwoording waren de individuele verantwoording aan de eigen organisatie, de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages en de collectieve verantwoording in een stocktake. In dit hoofdstuk zijn de drie vormen vergeleken en is het verantwoordingsregime, de drie verantwoordingsvormen gezamenlijk, opgesteld aan de hand van de drie voorgaande hoofdstukken. Allereerst wordt een analyse gegeven van het verantwoordingsregime van de samenwerking (paragraaf 8.1) en vervolgens is op deze analyse gereflecteerd aan de hand van de besproken literatuur (paragraaf 8.2).



8.1 Analyse verantwoordingsregime van de samenwerking

De verschillende beschreven verantwoordingsvormen, die samen het verantwoordingsregime van de samenwerking zijn, lopen ver uiteen. In het verantwoordingsregime wordt individueel en collectief verantwoording afgelegd aan leidinggevendenden in de eigen organisaties, het management van de samenwerking en aan andere stakeholders. De verantwoordingsrelaties van de samenwerking (zie ook figuur 8) worden beschreven in subparagraaf 8.1.1 en het verantwoordingsproces van de samenwerking komt aan bod in subparagraaf 8.1.2. In tabel 14, aan het eind van dit hoofdstuk, is een overzicht van de beschrijving en reflectie van het verantwoordingsregime te vinden.

8.1.1 Verantwoordingsrelaties van de samenwerking

Ten eerste worden de verantwoordingsrelaties (zie ook figuur 8) getypeerd aan de hand van de drie continua: de mate van structuur, formaliteit en hiërarchie. De individuele verantwoording van de teamleden aan de eigen organisaties is de meest structurele vorm van verantwoording. Teamleden van de Belastingdienst, van het RIEC en van sommige gemeenten leggen structureel verantwoording af, terwijl teamleden van de politie en van het OM dit incidenteel tot zeer incidenteel doen. De schriftelijke rapportages (viermaal in een jaar) en de stocktake (eenmaal in een jaar) waren incidenteel van aard. Alle vormen hebben daarnaast een formeel karakter. Verantwoording werd afgelegd aan de hand van een vast format, waar teamleden zich niet aan konden onttrekken. De meeste relaties zijn hiërarchisch van aard; de verantwoording van de samenwerking wordt afgelegd aan een forum met macht over de actor waardoor een gezagsverhouding bestaat tussen beide. Enkele teamleden leggen individuele verantwoording af op horizontale wijze door te sparren met collega's en in de stocktake waren enkele horizontale verantwoordingsrelaties door de aanwezigheid van de andere teams en collega's van de teamleden.

De structuur van de actor-forumrelaties is interessant waar meerdere verantwoordingsvormen elkaar ontmoeten. Uit de analyse van de collectieve verantwoording in schriftelijke rapportages kwam naar voren dat deze vorm weinig zin heeft, maar nuttig kan zijn waar meerdere vormen elkaar aanvullen. Individuele verantwoording aan de eigen organisatie heeft de meeste informatie aan de verschillende forums gebracht. Het overwegend incidentele karakter van de verantwoording komt terug in de analyses van de verschillende vormen van verantwoording. Buiten de structurele relaties in sommige individuele verantwoordingsrelaties was de verantwoording incidenteel van aard. De collectieve verantwoording vond viermaal plaats in een schriftelijke rapportage en eenmaal in stocktake. Zoals al eerder beschreven heeft het incidentele karakter van het verantwoordingsregime als gevolg dat verantwoording afhankelijk is van concrete gebeurtenissen die door de actor worden gebruikt om verantwoording af te leggen. Teamleden zullen moeten 'opschalen' om hun forums op de hoogte te brengen. Hierdoor kan informatie terecht komen bij de forums van de samenwerking. Deze analyse wordt ondersteund door de mening van R27, lid van het management van de samenwerking. Hij ziet dat opschaling gezien wordt als een vorm van falen, maar dat he essentieel is om 'de machine soepel te laten lopen': *'Opschalen heeft negatieve beeldvorming. Terwijl voor mij opschalen een noodzakelijk onderdeel van netwerksamenwerking is om de relatie tussen bestuur, beleid en uitvoering inhoud te kunnen geven. Maar dat merk ik in de gesprekken die ik voer, zeker ook bij de politie- en justitiewereld, maar ook wat meer tactisch-operationeel. Vindt iedereen opschalen toch een vorm van falen. Terwijl ik denk dat is een vorm van professionaliteit om te zorgen dat het management een goed beeld heeft hoe soepel de machine loopt en waar ze de olie er bij moeten gieten. En het bestuur in de positie wordt gemanoeuvreed om te kunnen sturen.'*

De afstanden in sommigen van de organisaties tussen teamleden en de top zorgen er voor dat de informatie niet of gebrekkig bij de forums terecht komt, waar verantwoording incidenteel van aard is. De vormen kunnen elkaar aanvullen waar mogelijk en waar nodig.

8.1.2 Verantwoordingsproces van de samenwerking

Ten tweede worden de drie fases van het verantwoordingsproces vergeleken: de informatie-, de debat- en de consequentiefase. In de informatiefase werd verantwoording afgelegd over het optreden van het team. Het functioneren van individuen kwam alleen aan de orde in 'de derde persoon', als de actor het forum informeerde over het optreden van de andere teamleden. In alle verantwoordingsvormen werd informatie gegeven over de output van het team. De outcome, of de outcome die wordt beoogd, is buiten beschouwing gelaten in de informatiefase. In de collectieve verantwoording werd in beide vormen expliciet informatie uitgewisseld over de ondersteuning voor de capaciteit van de teams. In de debatfase werd de informatie bevraagd in de individuele verantwoording en in de stocktake, maar in de schriftelijke rapportages kwam de debatfase anders tot uiting. Na de schriftelijke rapportages bleven vragen of feedback van het forum uit. In de individuele verantwoording werd expliciet gesproken over een mogelijk stopmoment voor de samenwerking, terwijl dat in de collectieve verantwoording uitbleef in beide vormen. In de stocktake hadden de actoren vragen voor de aanwezige forums, maar bestond een drempel voor een open discussie over het samenwerkingsproces. De consequentiefase was zeer verschillend in de verschillende verantwoordings-

vormen. In de individuele verantwoording bleven oordelen en consequenties uit voor individuele teamleden en waren de consequenties voor de samenwerking als geheel niet expliciet. Deze consequenties konden mogelijk nog volgen volgens de teamleden. In de schriftelijke rapportages kwam weinig tot geen reactie van het forum, terwijl na de stocktake het oordeel van het publiek duidelijk was. Afgezien van de steun van het lokaal bestuur werd afkeuring geuit door het management van de samenwerking en door de andere teams voor de resultaten. In geen van de vormen werden expliciet consequenties verbonden aan de verantwoording.

8.2 Reflectie verantwoordingsregime van de samenwerking

In de afgelopen drie hoofdstukken over de verantwoordingsvormen is na elke beschrijving en analyse een reflectie gegeven op de empirie aan de hand van de theorie van De Jong et al. (2016). Deze paragraaf reflecteert op het gehele verantwoordingsregime aan de hand van de drie uitdagingen uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2): de spanning tussen verantwoordingsstructuren en activiteiten van de samenwerking (subparagraaf 8.2.1), de uitdaging om verantwoording af te leggen aan partnerorganisaties (subparagraaf 8.2.2) en de uitdaging om ontluikende externe kanalen in de verantwoording te betrekken (subparagraaf 8.2.3).

8.2.1 Spanning tussen verantwoordingsstructuren en activiteiten samenwerking

Ten eerste is de spanning tussen bestaande verantwoordingsstructuren en activiteiten van de samenwerking beschreven. Deze uitdaging uit de theorie bleek van toepassing op de empirie. In de individuele verantwoording van teamleden van verschillende organisaties bleek dat er spanning staat op de verantwoordingsrelaties en op het verantwoordingsproces als het gevolg van de bestaande verantwoordingsstructuren in de organisaties. In de bestaande verantwoordingsstructuren is nog niet bij elke organisatie ruimte gecreëerd voor de verantwoording over de samenwerking en ligt de focus in hoge mate op de output van het optreden van hun teamleden. Ook in de stocktake bleek de spanning tussen de activiteiten van de samenwerking en de verantwoordingsstructuren van de eigen organisaties door te werken. De verantwoording zou met een focus op de beoogde outcome beter aan kunnen sluiten bij het werk in de samenwerking, terwijl de focus op output er nu voor zorgt dat de verantwoording botst met het werk in de samenwerking. Geconcludeerd kan worden dat de theorie de empirie ondersteunt.

8.2.2 Verantwoording aan partnerorganisaties uitdagend?

Ten tweede is de uitdaging om verantwoording af te leggen aan partnerorganisaties benoemd. Deze theorie bleek niet geheel van toepassing te zijn op de empirie, maar uiteindelijk wel stand te houden. In de collectieve verantwoording in de vorm van schriftelijke rapportages aan de stuurploeg bleek dat het voor de teamleden niet per definitie uitdagend is om zich te verantwoorden aan de partnerorganisaties in schriftelijke rapportages. Daar tegenover stond dat de teamleden zelf de verantwoording aan de partnerorganisaties niet op zoeken, terwijl ze dat bij hun eigen organisaties wel doen. In de stocktake bleek een tegenstrijdige houding van de teamleden te bestaan ten opzichte van het verantwoorden aan partnerorganisaties en anderen in de setting van de stocktake. In deze context werd duidelijk dat het uitdagend was om aan de partnerorganisaties te verantwoorden hoe het samenwerkingsproces tot tegenvallende resultaten had geleid. Deze uitdaging blijft staan voor het verantwoorden van samenwerkingsprocessen in deze context.

8.2.3 Oog voor ontluikende externe kanalen, maar ook actie?

Ten derde is de uitdaging beschreven om verantwoording af te leggen aan ontluikende externe kanalen van verantwoording. Het viel op dat de samenwerkingen oog hadden voor de ontluikende externe kanalen van de stocktake. Ze lieten zien het publiek te kunnen betrekken bij hun samenwerking. Deze kanalen waren echter éénmalig betrokken in de verantwoording in de stocktake. In de analyse van het verantwoordingsregime, in paragraaf 8.1, bleek al dat 'opschaling' van steeds groter gewicht is waar verantwoording incidenteel van aard is. Het oog hebben voor ontluikende externe kanalen is een begin om de uitdaging uit de theorie te overwinnen, maar actie om deze kanalen te betrekken gedurende het gehele proces van de samenwerking is

de volgende stap van de uitdaging. Aangezien deze stap nog niet is genomen blijft de theorie staan en is hij van toepassing op de beschreven empirie.

8.3 Slot

In dit hoofdstuk is met behulp van de drie voorgaande hoofdstukken een antwoord geformuleerd op de empirische deelvraag *'Hoe verantwoorden teamleden van netwerksamenwerkingen zich in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?'*. In het verantwoordingsregime wordt individueel en collectief verantwoording afgelegd aan leidinggevendenden in de eigen organisaties, het management van de samenwerking en aan andere stakeholders. Het overzicht van het verantwoordingsregime is te vinden in tabel 13, op de volgende pagina. In dit overzicht zijn ook de reflecties opgenomen die van toepassing zijn op de empirie van het verantwoordingsregime. De drie uitdagingen van De Jong et al. bleken de empirie, overwegend, te ondersteunen. Nu de eerste empirische deelvraag is beantwoord, komt in het volgende hoofdstuk de volgende empirische deelvraag naar voren. Het volgende hoofdstuk beschrijft en analyseert de betekenis van de verantwoording voor de publieke waardecreatie van de samenwerking om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden.

Tabel 13 - Overzicht analyse en reflectie verantwoordingsregime

Tabel 13 - Overzicht analyse en reflectie verantwoordingsregime			
Dimensie	Empirie		
	Individuele verantwoording	Collectieve verantwoording	
		Schriftelijke rapportages	Stocktake
Actor	Individueel teamlid	Team	Team
Forum	Leidinggevende in eigen organisatie	Management van de samenwerking	Management van de samenwerking en andere stakeholders
Actor-forumrelatie	<ul style="list-style-type: none"> - Van formeel tot informeel - Van structureel tot zeer incidenteel - Overwegend verticaal 	<ul style="list-style-type: none"> - Formeel - Incidenteel (viermaal) - Verticaal 	<ul style="list-style-type: none"> - Formeel - Incidenteel (éénmaal) - Verticaal én horizontaal
Informatiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Optreden van het team - Output van het team - Optreden van de samenwerkingspartners 	<ul style="list-style-type: none"> - Gedane en geplande handelingen van het team - Output van het team - Benodigde capaciteit om doel te bereiken 	<ul style="list-style-type: none"> - Output van het team - Capaciteit van het team - Optreden van de samenwerkingspartners
Debatfase	<ul style="list-style-type: none"> - Gegeven informatie bevragen - Bespreken van mogelijk stopmoment 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen vragen of feedback - Marginale toetsing 	<ul style="list-style-type: none"> - Bevragen van gepresenteerde resultaten - Vragen van actor aan aanwezig forums - Drempel voor discussie over samenwerkingsproces
Consequentiefase	<ul style="list-style-type: none"> - Geen oordeel en consequenties voor individueel teamlid - Mogelijke consequenties voor samenwerking als geheel 	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig tot geen reactie 	<ul style="list-style-type: none"> - Druk voor oordeel en consequenties - Steun van lokaal bestuur - Afkeuring van resultaten van management
Reflectie	<ul style="list-style-type: none"> - Spanning tussen activiteiten in de samenwerking en verantwoording in eigen organisatie. 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen uitdaging om verantwoording af te leggen aan nieuwe partners van de samenwerking, maar werd ook niet opgezocht. 	<ul style="list-style-type: none"> - Bewust van ontluikende externe kanalen en breed publiek, maar worden niet actief opgezocht. - Uitdaging om verantwoording af te leggen aan nieuwe partners van de samenwerking. - Spanning tussen activiteiten in de samenwerking en verantwoording in eigen organisatie.

9. De betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen

Nadat in de hoofdstukken 5, 6 en 7 de verantwoordingsrelaties zijn beschreven en geanalyseerd, is in het vorige hoofdstuk, hoofdstuk 8, het verantwoordingsregime als geheel geanalyseerd. Daarnaast is er op het verantwoordingsregime gereflecteerd aan de hand van de drie uitdagingen van De Jong et al. (2016). Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag - *Wat is de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?* - is het noodzakelijk om empirische invulling te geven aan het tweede deel van de vraag. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvraag *‘Hoe heeft verantwoording betekenis voor de missie, legitimiteit en operationele capaciteit van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?’*. Zoals eerder beschreven in het theoretisch kader vormen deze drie dimensies gezamenlijk de publieke waardecreatie van een netwerksamenwerking. De eerste paragraaf van dit hoofdstuk, 9.1, beschrijft de drie dimensies van publieke waardecreatie van de samenwerking. De dimensies zijn beschreven aan de hand van de beleving van de respondenten, zoals aangekondigd in hoofdstuk 3. De focus van dit onderzoek en de nadruk van dit hoofdstuk ligt op de betekenis van de verantwoording voor de publieke waardecreatie van de samenwerking. Actoren in de verantwoordingsrelaties- en processen kunnen volgens de hoofdverwachting van dit onderzoek strategisch gebruik maken van verantwoording als instrument om de drie dimensies in balans en op een hoger niveau brengen om publieke waardecreatie mogelijk te maken. In drie opeenvolgende paragrafen, paragraaf 9.2 tot en met 9.4, is de betekenis van het verantwoordingsregime voor de drie dimensies van publieke waardecreatie beschreven en geanalyseerd.

9.1 Publieke waardecreatie van de samenwerking

Deze paragraaf beschrijft de drie dimensies van de publieke waardecreatie van de samenwerking, zoals beschreven in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). De dimensies zijn getoetst aan de hand van de beleving van de teamleden en het management van de samenwerking. De voor- en nadelen hiervan zijn beschreven in hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, waar de onderzoeksstrategie is benoemd. De dimensies van Moore (2013) zijn gespecificeerd met de indicatoren van Geuijen (2014) en zijn ingevuld aan de hand van de empirie van de beleving van de teamleden en het management. Allereerst beschrijft deze paragraaf de publieke waardepropositie van de samenwerking (subparagraaf 9.1.1), vervolgens de legitimiteit en steun van de samenwerking (subparagraaf 9.1.2) en tenslotte de operationele capaciteit (9.1.3). De laatste subparagraaf, 9.1.4, bespreekt de samenhang tussen de drie dimensies.

9.1.1 Publieke waardepropositie van de samenwerking

In deze subparagraaf komt aan de orde wat de publieke waardepropositie van de samenwerkingen was⁹. Volgend uit de theorie van Geuijen (2014), beschreven in het theoretisch kader, is de dimensie publieke waardepropositie opgedeeld in twee indicatoren: de doel- en identiteitsaanpassing van de organisaties (1) en de doelvervlochtening en identiteitsvorming in het netwerk (2). Zoals beschreven in het kader zijn deze twee indicatoren juist voor de publieke waardepropositie van netwerksamenwerkingen van belang.

Ten eerste is de doel- en identiteitsaanpassing van de organisaties beschreven. Doelaanpassing houdt in dat organisaties hun eigen doelen aanpassen aan die van andere partners of de samenwerking. Volgens de teamleden en de leidinggevendenden zijn de doelen van de organisaties niet of nauwelijks aangepast tijdens het samenwerkingsproces (R3, R5, R12, R13, R18, R19, R24, R26, R32). De doelen van de organisaties zijn sterk geïnstitutionaliseerd en zijn al jaren dezelfde doelen. De verschillende organisaties kijken vanuit verschillende perspectieven naar de problematiek die de samenwerkingen proberen te conceptualiseren en te beheersen (R1, R3-R10, R16, R17, R25, R26). Het OM en de politie bekijken de problematiek vanuit een

⁹ De publieke waardepropositie wordt door de teamleden vaak de missie van de samenwerking genoemd.

strafrechtelijk perspectief, de Belastingdienst vanuit een fiscaalrechtelijk perspectief en het lokaal bestuur ziet bestuursrechtelijke problematiek. Het RIEC tracht de verschillende perspectieven bij elkaar te brengen, en is daar ook voor opgericht, maar staat voor een zware taak. De teamleden zeggen het moeilijk te vinden om de publieke waardepropositie van de samenwerking te definiëren en staan daarmee voor een zware taak om de publieke waardepropositie te positioneren ten opzichte van het doel van de eigen organisatie (R1, R3, R4, R7, R12, R13, R18, R23, R24). De casuïstiek waarmee ze op pad zijn gestuurd blijkt complex en het definiëren ervan een grote uitdaging (R10, R19, R20). Teamleden noemen het komen tot een probleemdefinitie en publieke waardepropositie dan ook ‘erg moeizaam’ en ‘grote worsteling’ (R3, R12, R13). Hierdoor is doelaanpassing, laat staan identiteitsaanpassing, van de sterk geïnstitutionaliseerde organisaties ver weg.

Ten tweede is de doelvervlochtening en identiteitsvorming van het netwerk benoemd. Zoals de vorige alinea beschreef, was het definiëren van een publieke waardepropositie een complexe taak. Doelaanpassing van de organisaties heeft hierdoor niet of nauwelijks plaatsgevonden. Van doelvervlochtening in de samenwerking is echter wel sprake. Drie van de vier teams zeggen geslaagd te zijn in het vervlechten van de doelen van de organisaties tot één missie (R3, R4, R7, R8, R21, R24-R26, R28). De publieke waardeproposities van de samenwerkingen zijn expliciet gericht op de publieke waardecreatie die ze beogen. Voor deze teams was de publieke waardepropositie ‘het doorbreken van criminele geldstromen van de kampers met bedrijven, de netwerken daaromheen’ (R21), voor een ander team ‘het vleugellam maken van de Zonnekoning’¹⁰ (R4). Het vierde team had meer moeite met de doelvervlochtening in de publieke waardepropositie van het team. Voor hen bleven verschillende sporen en doelen opgenomen in de missie, om verschillende organisaties en organisatiedoelen tegemoet te kunnen komen (R3, R7). Een heldere publieke waardepropositie miste hierdoor. Voor de teams waarbij de doelen van de organisaties werden vervlochten tot één publieke waardepropositie was een stip op de horizon helder. Teamleden beseften dat ze hun problematiek niet ‘zomaar’ zouden oplossen, maar de publieke waardepropositie gaf wel ‘een begin van de oplossing’ (R8, R9, R24). Identiteitsvorming op het niveau van de samenwerkingen in het netwerk werd hierdoor gemakkelijker. De samenwerkingen met een heldere publieke waardepropositie zeggen gezamenlijk te hebben ‘gestooid’ om tot deze propositie te komen, maar dat het de samenwerking wel dichterbij elkaar heeft gebracht (R8, R19, R21). Deze samenwerkingen zeggen een eigen identiteit te hebben gevormd vanuit de publieke waardepropositie. Voor de teams waarbij de publieke waardepropositie uit verschillende doelen van de afzonderlijke organisaties bleef bestaan was het onduidelijk wat de publieke waardepropositie precies was en of ze een gezamenlijke publieke waardepropositie hadden (R3, R7).

Kortom, over de publieke waardepropositie van de samenwerkingen valt te zeggen dat er geen doel- en identiteitsaanpassing van de afzonderlijke organisaties heeft plaatsgevonden, maar dat drie van de vier samenwerkingen de doelen van de organisaties hebben vervlochten tot één missie. Uit deze publieke waardepropositie vormden drie van de vier teams een identiteit, terwijl bij het team waar de verschillende doelen van de afzonderlijke organisaties bleven bestaan het onduidelijk was wat hun publieke waardepropositie en identiteit was.

9.1.2 Legitimiteit en steun van de samenwerking

Deze subparagraaf beschrijft de legitimiteit en steun van de samenwerking. Volgend uit de theorie van Geuijen (2014) is deze dimensie beschreven aan de hand van twee indicatoren. Aandacht wordt besteed aan de mate van prioritering van de individuele organisaties voor doelen en processen van de samenwerking en het vertrouwen van de externe kanalen en partners als geheel.

Teamleden zeggen dat hun samenwerking legitimiteit en steun had op het niveau van de individuele organisaties, maar ook dat van de partnerorganisaties (R1, R2, R5, R10, R20, R22). De legitimiteit voor het optreden van de samenwerking wordt volgens de teamleden namelijk niet louter verkregen door de verantwoordingsrelaties. Teamleden zeggen dat de legitimiteit voor de samenwerking al was gekregen

¹⁰ Één van de teams richtte zich op de beheersing van de problematiek van een machtige ondernemer, de Zonnekoning, die betrokken was bij illegale prostitutie en coffeeshops. Zie ook tabel 3 in hoofdstuk 3.

voordat de teams waren begonnen. Het leren van het samenwerken in dit soort teams was voor alle organisaties van belang, waardoor de teams door zouden gaan met samenwerken, hoe het verloop ook zou zijn. R2 van het OM zegt hierover: *'Hiervan is al gezegd, we gaan niet stoppen. We gaan tot in de eeuwigheid door. Dat idee krijg je een beetje. En dat voelt op zich wel vrij, maar dat voelt eigenlijk alsof je helemaal niet zoveel verantwoording heeft af te leggen. Dat is ook wel een keer lekker.'* Politie R10 zegt hierover: *'De legitimiteit haal je uit de doelstelling die er is gesteld.'* Het management van de samenwerking bevestigt de beleving van de teamleden (R25, R26, R28-R31, R33). Zij geven aan dat de samenwerking 'urgentie heeft georganiseerd' en dat de samenwerking, hoe deze ook zou verlopen, gebruikt zou worden om te leren ongeacht het proces of de resultaten van de samenwerking. Het is onduidelijk wat de legitimiteit voor de samenwerking was voor externe kanalen rond de samenwerking. De burgemeesters van de gemeenten hebben hun steun uitgesproken in de stocktake, maar van de legitimiteit bij andere externe kanalen hadden de teamleden geen beleving (R10, R16).

9.1.3 Operationele capaciteit van de samenwerking

In deze subparagraaf komt de operationele capaciteit van de samenwerking aan bod. Deze dimensie wordt volgend uit de theorie van Geuijen (2014) beschreven aan de hand van drie indicatoren. De bescherming door de organisaties van de capaciteit van de samenwerking (1), de ondersteuning van de organisaties voor meer capaciteit van de samenwerking (2) en de versterking van de capaciteit van toekomstige samenwerkingen door partners en externe kanalen zijn beschreven (3).

Ten eerste benoemt deze paragraaf de bescherming door de organisaties van de capaciteit van de samenwerking. Mankracht en middelen die de teams ter beschikking hadden bij aanvang van de samenwerking, zijn gedurende het hele samenwerkingsproces voor hen beschikbaar gebleven (R9). Voor sommige teamleden betekent dit dat zij één of soms twee dagen hebben vrijgemaakt voor de samenwerking, terwijl anderen het werk van de samenwerking naast hun normale werkzaamheden doen (R1, R4, R7, R13-R19). In één van de teams is één van de afgevaardigden uit de samenwerking teruggetrokken, op verzoek van het team zelf (R1, R5, R15, R21, R25, R28). Dit teamlid is vervolgens vervangen.

Ten tweede is de ondersteuning van de organisaties voor meer capaciteit van de samenwerking beschreven. Teamleden merken op dat, wanneer er actie moet worden ondernomen naar aanleiding van hun samenwerking, de primaire processen van de afzonderlijke organisatie nodig zijn (R9, R14, R19). De organisaties hebben de teams ondersteund met meer capaciteit. Vooral de politie heeft veel tijd en mankracht ingezet ter ondersteuning van de samenwerking (R3, R7, R11, R12, R17). Zo werden er observaties gedaan en werden voor sommige teams camera's geplaatst. Naar aanleiding van het werk van één van de samenwerkingen is een projectgroep gestart waar medewerkers van de politie en de Belastingdienst samenwerken (R11, R17, R22).

Ten derde komt het versterken van de capaciteit van toekomstige samenwerkingen door de partnerorganisaties en externe kanalen aan bod. Het is voor de teamleden en het management nog onduidelijk of en hoe de samenwerking tussen de deelnemende organisaties er in de toekomst uit ziet (R1, R4, R7, R10, R18, R22, R24-R33).

9.1.4 Publieke waardecreatie van de samenwerking

In de voorgaande drie subparagrafen zijn de drie dimensies van publieke waardecreatie beschreven. Een overzicht van de bevindingen over de publieke waardecreatie van de samenwerking is te vinden in tabel 14, op de volgende pagina. Ten eerste is voor de publieke waardepropositie beschreven dat er geen doel- en identiteitsaanpassing van de afzonderlijke organisaties heeft plaatsgevonden, maar dat drie van de vier samenwerkingen de doelen van de organisaties hebben vervlochten tot één missie. Uit deze missie vormden deze teams een identiteit. Ten tweede bleek voor de legitimiteit en steun van de samenwerking dat organisaties prioriteit gaven aan de doelen en processen. Met name het leerproces van de teams was een belangrijke reden hiervoor. De partnerorganisaties hadden vertrouwen in de samenwerking en het vertrouwen van externe kanalen was onduidelijk voor de teamleden. Ten derde valt over de operationele capaciteit te zeggen dat de capaciteit van de beginsituatie is beschermd door de organisaties en dat er

ondersteuning van de capaciteit is geweest voor het uitvoeren van een aantal acties. Het is nog niet bekend of er versterking van de capaciteit van toekomstige samenwerkingen plaatsvindt, aangezien deze beslissingen nog moeten worden genomen.

Volgens de literatuur uit het theoretisch kader is de publieke waardecreatie van de samenwerking af te lezen aan de balans tussen de drie beschreven dimensies. De dimensies van legitimiteit en steun en van de operationele capaciteit zijn ingericht om publieke waardecreatie te kunnen leveren. Voor de dimensie van de publieke waardepropositie is dit nog onduidelijk. De deelnemende organisaties hebben hun doelen niet aangepast aan die van elkaar of die van de samenwerking. Daarnaast zijn de meeste teams erin geslaagd om één publieke waardepropositie te formuleren vanuit de verschillende doelen en een identiteit te vormen. Het opstellen van de publieke waardepropositie bleek echter complex en het definiëren van een helder probleem heeft tijd gekost. De drie dimensies zijn daarom niet bij alle samenwerkingen in balans, zoals ook te zien is in tabel 14. Drie van de vier teams hebben een heldere publieke waardepropositie op kunnen stellen. Deze hebben concrete resultaten weten te bereiken. De teamleden van deze samenwerkingen geven aan dat het nog even zal duren voordat zij daadwerkelijk publieke waarde gecreëerd hebben (R2, R4, R6, R8, R10, R14, R16, R19, R20, R22, R24). Voor de teams is de publieke waardepropositie helder en is er vertrouwen onder de teamleden dat er publieke waarde gecreëerd gaat worden. De dimensies van publieke waardecreatie zijn voor hen dus in balans en zij zijn in principe op weg naar het creëren van publieke waarde. Voor het andere team is de publieke waardepropositie onduidelijker gebleven. Zij hadden moeilijkheden met het definiëren van een probleem en hebben lang gewerkt met meerdere doelen als missie. De doelen van de verschillende organisaties werden niet vervlochten tot één missie, waardoor de dimensies van publieke waardecreatie niet in balans waren voor de samenwerking. Bij hen is er (net als bij de andere teams) nog geen daadwerkelijke publieke waarde gecreëerd, maar valt te zeggen dat zij ook nog niet op weg zijn naar het creëren van publieke waarde. De dimensies waren bij hen niet in balans: de samenwerking had legitimiteit en steun en operationele capaciteit om publieke waarde te creëren, maar een heldere publieke waardepropositie ontbrak.

Tabel 14 - Overzicht publieke waardecreatie van de samenwerking

Dimensie (Moore, 2013)	Indicator (Geuijen, 2014)	Beleving respondenten
Publieke waardepropositie	Doel- en identiteitsaanpassing van organisaties	Geen doel- en identiteitsaanpassing van de deelnemende organisaties.
	Doelvervlochtening en identiteitsvorming op netwerk niveau	Doelvervlochtening voor drie van de vier teams, bij deze teams identiteitsvorming vanuit de missie. Bij het andere team is de missie onduidelijk gebleven.
Legitimiteit en steun	Prioriteit van eigen organisaties voor doelen en processen van samenwerking	Prioriteit voor doelen en processen door leerproces van nieuwe samenwerking.
	Vertrouwen in de samenwerking van partnerorganisaties en externe kanalen	Vertrouwen van partnerorganisaties in de samenwerking; voor wat betreft de externe kanalen is het vertrouwen onduidelijk.
Operationele capaciteit	Bescherming van de organisaties voor de capaciteit van de samenwerking	Capaciteit beginsituatie gehandhaafd.
	Ondersteuning van de organisaties voor meer capaciteit voor de samenwerking	Ondersteuning van actie van samenwerkingen door politie en Belastingdienst.
	Versterking van de capaciteit van toekomstige samenwerkingen door partnerorganisaties en externe kanalen.	Nog niet bekend aangezien versterking in de toekomst ligt. Beslissingen nog te nemen.

groen (aanwezig), oranje (soms aanwezig), rood (afwezig), grijs (nog niet bekend)

9.1.5 Slot

In deze paragraaf is in vier subparagrafen de publieke waardecreatie van de samenwerkingen beschreven. De dimensies legitimiteit en steun en operationele capaciteit lijken ingericht om publieke waarde te creëren, een heldere publieke waardepropositie is nog discutabel bij de teams doordat doelaanpassing niet heeft plaatsgevonden en doelvervlochten bij drie van de vier teams. In de vorige subparagraaf is benoemd dat het nog te vroeg is om te zeggen of er publieke waarde gecreëerd is. In dit onderzoek is niet onderzocht of deze drie dimensies publieke waarde opleveren, zoals Moore (2013) stelt. Zoals al eerder in hoofdstuk 3 is beschreven en aan het begin van dit hoofdstuk, is wel vanuit de empirie onderzocht wat de betekenis van de verantwoording is voor de drie dimensies van de publieke waardecreatie (zie ook het onderzoeksmodel in hoofdstuk 2). De betekenis van verantwoording voor de drie dimensies zou volgens het model van Moore (2013) resulteren in betekenis voor de publieke waardecreatie van de samenwerking. De drie dimensies staan met elkaar in verband en zijn alle drie nodig voor het creëren van publieke waarde. Als verantwoording van betekenis is voor één of meerdere van deze dimensies, kan worden gesteld dat verantwoording van betekenis is voor de publieke waardecreatie van de samenwerking. Voor elke dimensie van publieke waardecreatie is in de komende drie paragrafen beschreven wat de betekenis van de verantwoording is voor de dimensie. Achtereenvolgens is de betekenis van verantwoording voor de publieke waardepropositie van de samenwerking (paragraaf 9.2), de legitimiteit en steun van de samenwerking (paragraaf 9.3) en de operationele capaciteit van de samenwerking (paragraaf 9.4) beschreven.

9.2 De betekenis van verantwoording voor de publieke waardepropositie

In subparagraaf is 9.1.1 is de huidige staat van de publieke waardepropositie van de samenwerking beschreven. Deze paragraaf zet uiteen wat de betekenis van verantwoording is voor de publieke waardepropositie van de samenwerking. De indicatoren van Geuijen (2014) zijn in deze paragraaf aangehouden voor de invulling van de dimensies. Voor elk van de indicatoren van de dimensie is de betekenis van verantwoording beschreven. Op de betekenis van de verantwoording is gereflecteerd met de theorie uit het kader. Voor de reflectie op de empirie van betekenis van de verantwoording voor de publieke waardepropositie zijn de theorieën van Geuijen (2014) en De Jong et al. (2016) leidend geweest (zie ook tabel 15, aan het eind van de paragraaf). Achtereenvolgens is de betekenis van verantwoording voor de doel- en identiteitsaanpassing van de eigen organisaties (subparagraaf 9.2.1) en voor de doelvervlochten en identiteitsvorming van het netwerk rond de samenwerking beschreven (subparagraaf 9.2.2).

9.2.1 De betekenis van verantwoording voor de doel- en identiteitsaanpassing van de eigen organisaties

Ten eerste is de betekenis van verantwoording voor de doel- en identiteitsaanpassing van de eigen organisaties beschreven. De verschillen tussen teamleden in de individuele verantwoording zijn bepalend geweest voor de mogelijkheden om doelaanpassing van de organisatie mogelijk te maken. Door veel contact te hebben tussen de samenwerkingen en de organisaties is de kans op doelaanpassing van beide groter. Daarnaast is de focus in de informatie- en debatfase van de verantwoording van belang voor de doelaanpassing van de organisaties. In de individuele en collectieve verantwoording van de samenwerking lag de nadruk op de behaalde output van de teams. In de informatie- en debatfase werd gesproken over de output van de samenwerkingen. De focus lag nauwelijks op de beoogde maatschappelijke effecten van de samenwerking, ofwel de publieke waardepropositie. In onder andere hoofdstuk 8 is beschreven hoe teamleden en het management deze focus ervaren. Belastingdienstmedewerker R16 vat deze beleving treffend samen: *'Maar de vraag is wat doe je dan en waarom levert het niks op. Terwijl het best wat oplevert, maar niet direct op dat moment voor de politiek. Maar meer misschien voor het algemeen doel. Want uiteindelijk gaat dit het er niet om dat de Belastingdienst zijn probleem oplost of de gemeente, maar gewoon dat het probleem wordt opgelost.'*

Door te verantwoorden over bepaalde informatie wordt deze informatie leidend in het nastreven van het doel van de samenwerking volgens teamleden en management (R7, R15, R16, R22, R24, R27, R30, R33). De teamleden blijven zich ook als onderdeel van de eigen organisatie zien en nauwelijks van de samenwerking

(R3-R5, R10, R11, R18). Samenvattend kan gezegd worden dat door verantwoording af te leggen over de output van de samenwerking niet wordt gesproken over de publieke waardepropositie van de samenwerking, de beoogde publieke waardecreatie waar de samenwerking daadwerkelijk voor bestaat. Doelaanpassing van de organisaties wordt niet gestimuleerd als verantwoording plaatsvindt over de output en doelen van de losse organisaties, maar wel als de publieke waardepropositie centraal staat in de samenwerking. Identiteitsaanpassing van de organisaties is als gevolg hiervan niet van toepassing in deze context. Er valt te zeggen dat verantwoording van betekenis had kunnen zijn voor de doel- en identiteitsaanpassing van de eigen organisaties. Verantwoording heeft vanuit strategisch oogpunt geen gunstige betekenis gehad voor de doel- en identiteitsaanpassing van de netwerksamenwerking.

9.2.2 De betekenis van verantwoording voor de doelvervlechting en identiteitsvorming op netwerkniveau

Ten tweede is de betekenis van verantwoording voor de doelvervlechting en identiteitsvorming van de deelnemende organisaties van de samenwerking beschreven. Het incidentele karakter van de verantwoordingsrelaties betekent voor de doelvervlechting van de deelnemende organisaties en daarmee de publieke waardepropositie dat de betekenis ook beperkt is. Volgens de teamleden zou verantwoording met een structureler karakter aanzetten tot evaluatie over (1) en druk achter (2) het nastreven van publieke waardecreatie (R2, R8, R9, R21).

Ten eerste komt de mogelijkheid om doelen te evalueren en te bediscussiëren aan bod. Op het eerste oog is het voor de hand liggend dat structurele verantwoording de kans vergroot om te evalueren en discussiëren over de wijze waarop de samenwerkingen tot resultaten zijn gekomen (R1, R7, R13), zoals ook beschreven in hoofdstuk 7 over de stocktake. Zo hebben de teamleden en het management de kans om een publieke waardepropositie te formuleren die tegemoet komt aan de doelen van alle organisaties. Structurele verantwoording kan er voor zorgen dat teamleden een ‘ijkpunt’ hebben, een ‘stip op de horizon met afgebakende doelstellingen, taken, bevoegdheden’ (R1, R13). Vertegenwoordiger van het lokaal bestuur R7 gelooft dat evaluatie en de ruimte om vragen te stellen cruciaal is voor de publieke waardepropositie: *‘Zitten we goed? Moeten we daar wel of niet moeilijk over doen? Ik denk dat wij uiteindelijk iets meer handvaten nodig hebben gehad. Iets meer haakjes om ons weer op te drukken. [...] Maar ook wel het gevoel hebben dat hetgeen waar je mee bezig bent daadwerkelijk belangrijk is. En prioriteit is. En bovenaan staat. En ik denk dat we allemaal dat gevoel niet hebben gehad.’* Nu verantwoording incidenteel is, zeker in collectieve vorm, is de mogelijkheid er niet of nauwelijks om samen tot meer doelvervlechting of zelfs identiteitsvorming te komen. Ook externe partijen, die niet direct in de samenwerking deelnemen, worden niet betrokken bij de publieke waardepropositie van de samenwerking. Het incidentele karakter van de stocktake, de enige verantwoording waar externen bij betrokken waren, heeft als gevolg dat deze partijen nauwelijks betrokken zijn in de publieke waardepropositie van de samenwerking.

Ten tweede kunnen vaste momenten om individueel of als collectief te verantwoorden meer prioriteit en urgentie organiseren om tot doelvervlechting te komen. Verantwoording is dan een middel om ‘de druk er op te houden’ (R9). De teamleden beleven zeer weinig druk van het management van de samenwerking om zich te verantwoorden (R1, R2, R4, R7, R8, R9, R11, R13-R20, R22, R23). Bijvoorbeeld officier van justitie R2 ervaart weinig druk vanuit de verantwoordingsrelaties voor de teamleden, maar ook voor de deelnemende organisaties. Hij legt zeer incidenteel verantwoording af en zegt daarover: *‘Ik denk dat daardoor de druk niet zo hoog is. Om tot iets te komen. Ik ervaar het wel als stroperig allemaal. Het had wel sneller gekund.’* Nu veel individuele verantwoordingsrelaties incidenteel zijn en de collectieve verantwoording ook incidenteel is, ‘vindt niemand wat van de samenwerking’ (R21) en ‘voel je weinig druk om creatief te blijven’ (R9). R8 denkt dat incidenteel verantwoorden en weinig druk om tot een publieke waardepropositie te komen zorgt voor afleiding van het werk in de samenwerking: *‘Je moet het allemaal bij je drukke eigen werkzaamheden doen en de prioriteit gaat er dan een beetje af omdat je geen druk hebt voor een terugkoppeling. En dan is het natuurlijk wel heel fijn al je elke drie maanden iets moet leveren. [...] Nou ik denk uiteindelijk dat je gewoon alleen maar je eigen werkzaamheden gaat doen en dat je de casus laat varen. En dan komt er opeens een terugkoppeling. [...] Maar dan zit je bij elkaar, wat doe je dan concreet? Want je hebt eigenlijk te lang niet meer bij elkaar gezeten, dus je moet eigenlijk weer opnieuw beginnen.’* Het incidentele karakter van

de verantwoording ondersteunt het opstellen van een heldere publieke waardepropositie waarbij doelen vervlochten zijn niet. Van identiteitsvorming als gevolg van de verantwoording is ook geen sprake.

9.2.3 Reflectie betekenis van verantwoording voor de publieke waardepropositie

In de voorgaande subparagrafen is de betekenis van de verantwoording voor de publieke waardepropositie beschreven. Er valt te concluderen dat de verantwoording van de samenwerking slechts beperkt van betekenis is geweest voor de publieke waardepropositie. Actoren hadden verantwoording vaker in kunnen zetten als strategisch middel om de publieke waardepropositie op een hoger niveau te brengen. Ten eerste is de betekenis van de verantwoording voor de doel- en identiteitsaanpassing van de organisaties benoemd. De focus van de verantwoording heeft doel- en identiteitsaanpassing van de organisaties niet gestimuleerd, terwijl dit volgens de theorie wel nodig was om publieke waarde te creëren. De doelen en missie van organisaties en samenwerkingen hangen namelijk samen met die van de andere organisaties, zoals de theorie stelt (Teisman, 2000). Op basis van de literatuur kan gezegd worden dat de focus op output in de verantwoording van samenwerkingen de huidige situatie van de publieke waardepropositie in stand houdt of ertoe leidt dat samenwerkingen afdwalen van hun publieke waardepropositie. Deze focus ondervindt spanning met het werken in een samenwerking, zeker als organisaties hun doelen niet aanpassen en vasthouden aan hun eigen identiteit (De Jong et al, 2016; Geuijen, 2014).

Ten tweede is de betekenis van verantwoording voor de doelvervlochtening en identiteitsvorming van de samenwerkingen beschreven. Verantwoording is de uitgelezen mogelijkheid om doelen te evalueren en te bediscussiëren. Het incidentele karakter van het verantwoordingsregime heeft echter tot gevolg dat de teamleden niet de mogelijkheid hebben om te werken aan de vervlochtening van doelen met de partnerorganisaties en de externe kanalen. Daarnaast kan structurele, collectieve verantwoording veel betekenen door druk te zetten op de doelvervlochtening en identiteitsvorming. Door slechts incidenteel verantwoording af te leggen is die druk er niet voor teamleden en partnerorganisaties en worden externe kanalen niet of nauwelijks betrokken. Verantwoordelijkheid voor de publieke waardecreatie kan door het gebrek aan druk om te verantwoorden vervagen, een voor de hand liggende barrière voor succes volgens de literatuur (Willems & Van Dooren, 2011; De Bruijn, 2002).

Tabel 15 - Betekenis verantwoording voor de publieke waardepropositie van de samenwerking

	Doel- en identiteitsaanpassing van organisaties	Organiseren van doelvervlochtening en identiteitsvorming op netwerk-niveau
Spanning tussen activiteiten en verantwoording eigen organisaties	<ul style="list-style-type: none"> - Grote verschillen in structuur individuele verantwoording zorgt voor verschillen in aanpassing eigen organisaties. - Focus op output in informatie- en debatfases staat lijnrecht op missie van samenwerkingen houdt doel eigen organisaties in stand 	
Uitdaging om verantwoording af te leggen aan nieuwe partners		Weinig structuur in verantwoording geeft minder mogelijkheden om doelen te bediscussiëren en zet weinig druk achter vervlochtening van verschillende doelen.
Verantwoording aan ontluikende externe kanalen		Incidentele karakter van de stocktake heeft als gevolg dat externe kanalen beperkt betrokken worden.

De empirische bevindingen stroken met de theorie. Uit het theoretisch kader (hoofdstuk 2) volgt dat juist het betrekken van stakeholders in de vervlechting van doelen kan helpen bij het opstellen van een heldere publieke waardepropositie die ondersteunend is aan het creëren van publieke waarde (Geuijen, 2014; Moore, 2013; Moore & Bennington, 2011). Het incidentele karakter van de verantwoording zorgt er voor dat verantwoording slechts zeer beperkt van betekenis is voor de identiteitsvorming van de samenwerkingen. Meerdere organisaties komen bijeen met verschillende wensen omtrent de output van de samenwerking en juist de beoogde publieke waarde is hetgeen wat hen kan binden (Head & Alford, 2015; Frederickson & Frederickson, 2006; Radin, 2006). Het gevolg kan hierdoor zijn dat de publieke waardepropositie van de samenwerking op de achtergrond raakt, de propositie in gevaar komt en er misschien zelfs geen publieke waardecreatie plaatsvindt (Moore, 2013; De Bruijn, 2002). Deze verantwoording kan lijnrecht op de missie van de samenwerking komen te staan (Head & Alford, 2015). In tabel 15 is een overzicht te vinden van de betekenis van de verantwoording voor de publieke waardepropositie.

9.3 De betekenis van verantwoording voor de legitimiteit en steun

In subparagraaf 9.1.2 is de huidige staat van de legitimiteit en steun van de samenwerking beschreven. Deze paragraaf beschrijft wat de betekenis is van verantwoording voor de legitimiteit en steun voor de samenwerking. De indicatoren van Geuijen (2014) worden net als in de vorige paragraaf aangehouden voor de invulling van de dimensie. Op de betekenis van de verantwoording wordt gereflecteerd met de theorie uit het kader. Voor de reflectie van de betekenis van verantwoording voor de legitimiteit en steun zijn de theorieën van Geuijen (2014) en De Jong et al. (2016) leidend geweest (zie ook tabel 16, aan het eind van de paragraaf). In deze paragraaf blijkt dat actieve betrokkenheid van verschillende forums een legitimerende kracht voor de samenwerking kan hebben. De aanpak van ondermijnende criminaliteit in samenwerking tussen de vijf organisaties kan hierdoor aan vertrouwen en geloofwaardigheid winnen. Teamleden zien het belang van de verantwoordingsrelaties voor legitimiteit en steun van de eigen organisatie (subparagraaf 9.3.1) en van alle andere betrokken organisaties en stakeholders (subparagraaf 9.3.2).

9.3.1 De betekenis van verantwoording voor de prioriteit van de eigen organisaties

Ten eerste is de betekenis van verantwoording voor de prioriteit van de eigen organisaties beschreven. Verantwoording geeft de teamleden de mogelijkheid om hun eigen organisatie achter hen en de samenwerking scharen. De eigen organisatie kan meer prioriteit geven voor de doelen en processen van de samenwerking als gevolg van de verantwoording. Door de eigen leidinggevenden op de hoogte te houden, blijft deze betrokken en is deze verbonden bij de legitimiteit van het optreden van het teamlid en het team. In het lokaal bestuur is dat van extra groot belang. Deze vertegenwoordigers van het lokaal bestuur zeggen expliciet ervoor te willen zorgen dat ze het bestuur, en met name hun eigen burgemeester, ‘achter hen krijgen’. R7 zegt hierover: *‘Het is zorgen dat je legitiem bezig bent. Dat de burgemeester ook achter je staat.’* Andersom kan een gebrek aan betrokkenheid van een leidinggevende ook zorgen voor minder legitimiteit voor het optreden van een teamlid in een team. Een enkel teamlid geeft dit aan (R15). Hij voelt weinig steun, zoals ook beschreven in subparagraaf 5.1.1 over de individuele verantwoording, en vertelt dat dit mede door zijn eigen verantwoording komt: *‘We zouden onze innovaties en nieuwe ideeën waarschijnlijk slim moeten gaan verkopen aan onze eigen managers. Dat is geen sterke kant van me en ik ben daarin nogal eens ongeduldig.’*

In het licht van de beschrijving van het verantwoordingsregime kan deze dimensie als volgt worden gezien. De relatie die de teamleden hebben met hun eigen organisatie is van betekenis voor de legitimiteit en steun. De grote verschillen in formaliteit en structuur van de individuele verantwoording van teamleden aan hun eigen organisatie hebben betekenis voor de legitimiteit en steun die de organisaties geven aan de samenwerking (R1, R2, R4, R5, R7, R10, R12, R13, R15, R16, R20-R22). De teamleden van de Belastingdienst en van het RIEC hebben formeel en structureel verantwoording afgelegd, terwijl dit bij de andere organisaties veel informeler en incidenteler was. Zoals beschreven in hoofdstuk 5 over individuele verantwoording is het beeld van de leidinggevenden in de verschillende organisaties over de samenwerking hierdoor vaak niet volledig. Teamleden die een incidentele verantwoordingsrelatie met hun eigen organisatie hebben zoeken

naar eigen inzicht momenten om alsnog meer steun voor hun optreden te verkrijgen. Afhankelijk van concrete gebeurtenissen die plaatsvinden maken teamleden gebruik van ‘opschaling’, zoals beschreven in paragraaf 5.5. Teamleden zoeken contact met hun eigen leidinggevende om zich te verantwoorden en kunnen zo op momenten die volgens hen van belang zijn legitimiteit vergaren voor hun eigen optreden of dat van het team (R1-R13, R16, R18, R20-R24).

9.3.2 De betekenis van verantwoording voor het vertrouwen van partners en externe kanalen

Ten tweede is de betekenis van verantwoording voor het vertrouwen van partners en externe kanalen beschreven. Teamleden kunnen de verantwoordingsrelaties gebruiken om meer legitimiteit te verkrijgen van de samenwerking bij de andere partnerorganisaties of externe kanalen. Stakeholders kunnen op de hoogte worden gehouden, maar ook betrokken worden bij het optreden van het team. Ook kunnen teams de steun van de top van belangrijke partners verliezen. Teamlid R20 vertelt hoe de verantwoording volgens hem gevolgen kan hebben voor de steun voor het team: *‘Met de verantwoording houdt je iedereen betrokken en op de hoogte van wat er gaande is. [...] Als ze niks horen dan zal hun houding ook een zekere lauwheid krijgen, waardoor je op een gegeven moment te horen krijgt dat ze niks horen en de stekker er uit trekken. Je moet zorgen dat je je stakeholders op de hoogte houdt en dat je ze betrokken houdt en dat ze het gevoel hebben van hee er gebeurt wat. Dat vraagt gewoon regelmatig bijpraten.’* Collectieve verantwoording in de vorm van een stocktake heeft volgens de teamleden voor minder steun gezorgd voor de samenwerking (R7, R8, R11-R13, R17, R21). Op de stocktake waren aanwezigen ontevreden over de gepresenteerde resultaten. Teams hebben hierdoor steun van sommige topmanagers verloren: *‘Als zij presenteren wat zij gedaan hebben in het laatste halfjaar [...]. Dan vraag ik me echt serieus af of zo’n hoofdofficier en zo’n procureur-generaal of wie er ook allemaal bij zaten daar wel blij van worden. Ik denk het niet.’* (R12). De potentie van verantwoording om constructief van betekenis te zijn voor het vertrouwen van partners en externe kanalen te hebben is niet benut. De verantwoording heeft wel betekenis gehad, maar averechts voor het vertrouwen van partners en externe kanalen.

9.3.3 Reflectie betekenis van verantwoording voor de legitimiteit en steun

In de voorgaande subparagrafen is de betekenis van de verantwoording voor de legitimiteit en steun beschreven. Er valt te concluderen dat de verantwoording van de samenwerking van betekenis is voor de legitimiteit en steun van de samenwerking. Ten eerste is beschreven wat de betekenis van verantwoording is voor de prioritering van de eigen organisatie. Het op de hoogte houden en betrekken van een leidinggevende wordt als legitimerend ervaren. Door de verschillen in de individuele verantwoording aan de eigen organisaties zijn sommige leidinggevers en organisaties betrokken geweest bij de samenwerking en andere leidinggevers en organisaties minder. De betekenis van verantwoording voor de prioritering van de organisaties is aanwezig, maar verschilt sterk, afhankelijk van de structuur van de verantwoordingsrelaties en de mate van opschaling in de eigen organisatie. Ten tweede is beschreven wat de betekenis van verantwoording is voor het vertrouwen van partners en externe kanalen door verantwoording. Door alle stakeholders te betrekken bij de samenwerking, kan meer steun worden gewonnen, maar door het presenteren van mindere resultaten kan de steun minder worden. De verantwoording heeft zo betekenis voor de legitimiteit en steun van de samenwerking.

Vanuit de literatuur valt de betekenis van verantwoording voor de legitimiteit en steun van de samenwerking als volgt te verklaren. Waar samenwerkingen open zijn over hun samenwerking kan vertrouwen worden gewonnen, maar waar minder openheid is over bijvoorbeeld het proces naar de tegenvallende resultaten zoals bij de stocktake het geval was, kan het vertrouwen van de eigen organisaties, partnerorganisaties en andere stakeholders afnemen (Holmen, 2011; Grimmelhuijsen, 2007). Verantwoording had er voor kunnen zorgen dat mensen betrokken worden en hierdoor ‘een deel van hun omgeving zelf produceren’, zoals in de literatuur is beschreven (Weick, 1995). De incidentele betrokkenheid van partners en externe kanalen zorgt ervoor dat de ‘*authorizing environment*’ van de samenwerking incidenteel betrokken was. De theorie ondersteunt hiermee de empirie. Het gezamenlijk opbouwen van een oordeel over wat legitiem is, zorgt juist voor de steun van deze omgeving (Moore, 2013; Stoker, 2006). In tabel 16 is een overzicht te vinden van de betekenis van de verantwoording voor de legitimiteit en steun van de samenwerking.

Tabel 16 - Betekenis verantwoording voor de legitimiteit en steun van de samenwerking

	Prioriteit van eigen organisaties voor doelen en processen van samenwerking.	Vertrouwen van partners en externe kanalen
Spanning tussen activiteiten en verantwoording eigen organisaties	Grote verschillen in formaliteit en structuur individuele verantwoording zorgt voor verschillen in prioriteit eigen organisaties.	
Uitdaging om verantwoording af te leggen aan nieuwe partners		Legitimiteit over het proces is verminderd door presenteren tegenvallende resultaten en schimmigheid over proces naar deze resultaten.
Verantwoording aan ontluikende externe kanalen		Enmalige stocktake heeft als gevolg dat externe kanalen beperkt betrokken worden.

9.4 De betekenis van verantwoording voor de operationele capaciteit

In subparagraaf 9.1.3 is de huidige staat van de operationele capaciteit van de samenwerking beschreven. Deze paragraaf beschrijft wat de verantwoording betekent voor de operationele capaciteit voor de samenwerking. De indicatoren van Geuijen (2014) worden net als in de vorige paragrafen, ook in deze paragraaf aangehouden voor de invulling van de dimensie. Op de betekenis van de verantwoording is gereflecteerd met de theorie uit het kader. De theorieën van Geuijen (2014) en De Jong et al. (2016) zijn leidend geweest in het reflecteren op de betekenis van de verantwoording voor de operationele capaciteit (zie ook tabel 17, aan het eind van de paragraaf). Deze paragraaf beschrijft achtereenvolgens de betekenis van verantwoording voor de bescherming (subparagraaf 9.4.1), ondersteuning (subparagraaf 9.4.2) en versterking van de capaciteit van de samenwerkingen (subparagraaf 9.4.3).

9.4.1 De betekenis van verantwoording voor de bescherming van capaciteit van de samenwerking

Ten eerste is de betekenis van de verantwoording voor de bescherming van de capaciteit van de samenwerking beschreven. De teamleden (R1, R2, R4, R7, R8, R10, R12, R16, R17, R19-R24) geven aan dat hun eigen capaciteit voor het team wordt beschermd door de eigen organisatie als gevolg van de verantwoording naar hun eigen leidinggevende: *‘Hij levert als het ware iemand aan dat team. Ik ben dan een dag in de week geblokt. Dat kost hem in principe capaciteit.’* (R12). Andere teamleden hebben juist het idee dat zij niet teveel tijd in de samenwerking mogen steken van hun leidinggevende: *‘Maar dat mocht niet te veel capaciteit kosten.’* (R15). De verschillen in de individuele verantwoording tussen de verschillende teamleden zijn van betekenis voor de capaciteit die individuele teamleden krijgen van hun eigen organisatie. Sommige teamleden worden vrijgemaakt voor één of soms zelfs twee dagen voor de samenwerking, terwijl anderen het werk van de samenwerking naast hun ‘normale werkzaamheden doen’ (R1, R4, R7, R13-R19). Teamleden die structureel contact hebben met hun eigen leidinggevende over de samenwerking, zoals de teamleden van het RIEC en de Belastingdienst, hebben meer mogelijkheden om hun capaciteit veilig te stellen (R5, R6, R17, R18, R24). De capaciteit van de teamleden van het RIEC voor de samenwerking is bijvoorbeeld heel helder en hier wordt ook niet aan getoond (R22, R24, R33). De officieren van justitie hebben weinig tot geen contact met hun leidinggevende. Vanuit de eigen organisatie wordt er ‘veel getrokken’ aan hun capaciteit (R1, R3, R4, R25, R30). Zij hebben minder mogelijkheid om de capaciteit voor de samenwerking veilig te stellen.

9.4.2 De betekenis van verantwoording voor de ondersteuning van capaciteit voor de samenwerking

Ten tweede komt de betekenis van verantwoording voor de ondersteuning van capaciteit voor de samenwerking aan bod. Teamleden kunnen met de verantwoording van de samenwerking zorgen dat hun eigen organisatie of de andere partners voor meer capaciteit kunnen zorgen voor het team. Het management van de samenwerking of een leidinggevende van de eigen organisatie ‘op vlieghoogte houden’ zorgt er voor dat de teams later niet meer ‘om mankracht hoven te zeuren’ (R11). Voor capaciteit, bijvoorbeeld voor deurwaarders vanuit de Belastingdienst, heeft het team de steun van het management nodig (R15). De capaciteit voor de teams is schaars, maar door te verantwoorden denken teamleden wel capaciteit te kunnen krijgen voor de aanpak van hun problematiek: *‘Uiteindelijk weten we natuurlijk dat het moet leiden tot een projectteam en dat moet ook leiden tot capaciteit. Wat we niet hebben is capaciteit. Voor niks. Maar dat geldt voor alle partners. Als je vanaf dag 1 het commitment heb van [het management] en die zegt we gaan die aanpakken, dan kan het lukken’* (R11). Manager R30 bevestigt deze beleving en ziet zichzelf als ‘de weg naar capaciteit’: *‘Als zij extra rechercheurs willen om een probleem op te lossen, dan weten ze dat bij mij de meeste kans maken.’* Waar de afstanden tussen lagen in de organisatie groter worden, zijn steeds meer verantwoordingsrelaties van belang om de capaciteitsvraag door te geven. De aaneenschakeling van verantwoordingsrelaties kan zoals eerder beschreven in paragraaf 5.5 zorgen voor ruis op de lijn tussen de teamleden en de top van de eigen organisaties, waardoor een oude capaciteitsvraag niet goed doorkomt bij de verantwoordelijke voor het vergeven van capaciteit. Politie R11 benadrukt het belang van verantwoording aan een teamchef en het doorgeven van ‘het verhaal van het team’: *‘Als [de teamchef] het niet goed vertelt aan de stuurploeg, komt er geen capaciteit vrij...’*

Om meer capaciteit te verzamelen voor een samenwerking is ‘opschaling’ van groot belang volgens de teamleden en het management. Zoals eerder beschreven, is de individuele verantwoording naar de betrokken organisaties veelal incidenteel. Bij de behoefte voor meer capaciteit voor het team zullen teamleden zelf initiatief moeten nemen om deze capaciteit te verkrijgen. Tijdens de stocktake kregen betrokken organisaties veel capaciteitsvragen van de verschillende teams. Ook hier had het management van de samenwerking gehoopt op een eerdere capaciteitsvraag. Het incidentele karakter van de stocktake zorgt ervoor dat teamleden ook als collectief eerder moeten ‘opschalen’. Het management van de samenwerking heeft dit bij de teamleden meerdere malen aangegeven. R22 van het RIEC zegt hier over: *‘Er is weleens gezegd tegen teamleden van ons, jullie maken het ons veel te weinig lastig als managers. Jullie hadden al veel eerder moeten komen om capaciteit. En wij hebben ook wel de hele tijd gedacht we moeten het met elkaar doen. [...] Terwijl zij echt gezegd hebben, nee je moet bij ons komen. En ons om capaciteit te vragen.’*

R30 vanuit het management van de samenwerking sluit zich hierbij aan. Volgens hem was de capaciteitsvraag niet urgent genoeg als de teams niet nog duidelijker om capaciteit gevraagd hebben: *‘Op een gegeven moment was er een groepje die eigenlijk een analist nodig had. Waren meer groepjes die dat hadden, dat ze analysecapaciteit nodig hadden. En dan zegt de afdeling van de misdaadanalisten ‘ja maar we hebben gewoon niet meer’. Want wij moeten die analist ook al leveren voor de zes teams die met moordonderzoeken bezig zijn. En dat clubje heeft er begrip voor gehad [...]. Dus die hebben dat beschouwd als ‘het is zo’, die hebben geen oorlog gemaakt. De beleidsbepalers hadden gewild dat ze oorlog zouden maken. Overigens of dat wat opgelost had, is heel wat anders. Maar dus de mensen die in de [samenwerking] zaten die kwamen allemaal uit de overheid, die weten allemaal dat er soms geen capaciteit is en die hebben ook gedacht ‘Brandt het? Nee het brandt vandaag nog niet.’ Moeten we dan nu de analist uit een moordonderzoek weghalen om in ons [team] te hebben, of snappen we dat het moordonderzoek even voorgeat. Als je dat altijd doet, dan komt het er nooit van. Dus ik denk dat onze deelnemers het begrip hebben gehad als politie of OM of andere partners heel veel willen en we willen bij alles dat het morgen klaar is. En ik zit er maar zo in, als het echt urgent was geweest, hadden we het wel gedaan.’*

9.4.3 De betekenis van verantwoording voor de versterking van capaciteit van toekomstige samenwerkingen

Ten derde is benoemd wat de betekenis van verantwoording voor de versterking van capaciteit van toekomstige samenwerking is. Door individueel en collectieve verantwoording af te leggen wordt beïnvloed of de organisaties verder gaan met samenwerken en in welke vorm. *‘Je kweekt ook legitimiteit en capaciteit voor de toekomst’* (R2). Sommige teamleden vinden het opvallend dat om deze reden de collectieve verantwoording

niet structureler is, aangezien de vijf organisaties ieder veel capaciteit hebben ingezet in de samenwerking (R1, R12, R19, R20, R24). Om in de toekomst te weten of ze dit willen continueren is gedegen collectieve verantwoording van de teams noodzakelijk volgens hen. Belastingmedewerker R19: *‘Ik vind het prima. Als de prikkel er niet is ga ik ook niet zonder meer direct allerlei verantwoording afleggen. Maar wij worden gesponsord door de vijf organisaties. En het verbaast mij hoe weinig behoefte aan verantwoording er lijkt te zijn.’*

9.4.4 Reflectie betekenis verantwoording voor operationele capaciteit

In de voorgaande subparagrafen is de betekenis van verantwoording voor de operationele capaciteit van de samenwerking beschreven. Er valt te concluderen dat de verantwoording van de samenwerking van betekenis is voor de operationele capaciteit van de samenwerking. Ten eerste is de individuele verantwoording van betekenis voor de bescherming van de samenwerking. Aangezien er verschillen bestaan tussen de organisatie van de teamleden in de mate van structuur van de verantwoording, is de betekenis van verantwoording voor de bescherming van de capaciteit verschillend. Ten tweede is verantwoording van betekenis voor de ondersteuning van de capaciteit voor de samenwerking. In de verantwoording is door de teamleden om meer capaciteit gevraagd. Ook hierin geldt dat de mate van structuur van de verantwoording gevolgen heeft voor de betekenis van de verantwoording. Waar incidenteel verantwoording wordt afgelegd, is opschaling nodig om meer capaciteit te verkrijgen. Ten derde is verantwoording van betekenis voor de versterking van de capaciteit van toekomstige samenwerkingen. Zoals eerder dit hoofdstuk beschreven is (subparagraaf 9.1.3), zijn over toekomstige samenwerkingen op het moment van dit onderzoek nog geen beslissingen genomen.

Tabel 17 - Betekenis verantwoording voor de operationele capaciteit van de samenwerking

	Bescherming van de organisaties voor de capaciteit van de samenwerking	Ondersteuning van de organisaties voor meer capaciteit voor de samenwerking	Versterking van de capaciteit van toekomstige samenwerkingen door partnerorganisaties en externe kanalen
Spanning tussen activiteiten en verantwoording eigen organisaties	Mate van structuur verantwoording aan eigen organisatie bepaald betekenis van verantwoording voor veiligstellen capaciteit van de samenwerking.	Bij incidentele verantwoording is het verkrijgen van extra capaciteit afhankelijk van opschaling.	
Uitdaging om verantwoording af te leggen aan nieuwe partners		Bij incidentele verantwoording is het verkrijgen van extra capaciteit afhankelijk van opschaling.	Onduidelijk wat plannen voor toekomstige samenwerkingen zijn.
Verantwoording aan ontluikende externe kanalen			Weinig verantwoording naar externe kanalen, kans op versterking capaciteit niet vergroot.

Door op de empirie te reflecteren met de theorie blijkt dat ze elkaar ondersteunen. De spanning met de bestaande verantwoordingsstructuren is van betekenis voor de mate waarin teamleden de capaciteit van hun samenwerking kunnen beschermen en de mate waarin ze ondersteuning van de organisaties kunnen vinden voor meer capaciteit (De Jong et al, 2016; Geuijen, 2014). Waar meerdere organisaties bij elkaar komen, komt ook meer capaciteit bij elkaar. Door kundig te verantwoorden kan hier gebruik van worden gemaakt door de teamleden, zoals ook in de literatuur wordt besproken (Moore, 2000; Page et al., 2015). De theorie ondersteunt hiermee de stelling uit de empirie dat verantwoording de capaciteit van de samenwerking beïnvloedt, maar het blijft staan dat de teamleden door incidenteel verantwoording afleggen afhankelijk blijven van opschaling om capaciteit te verkrijgen. Voor toekomstige samenwerkingen blijft het nog onduidelijk wat de

plannen zijn. De kans op versterking van capaciteit vanuit externe kanalen is niet groter geworden door de verantwoording van de samenwerking. In tabel 17 is een overzicht te vinden van de betekenis van de verantwoording voor de operationele capaciteit van de samenwerking.

9.5 Slot

In dit hoofdstuk is de betekenis van verantwoording voor de dimensies van de publieke waardecreatie uiteengezet en is dus antwoord gegeven op de deelvraag *'Hoe heeft verantwoording betekenis voor de missie, legitimiteit en operationele capaciteit van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?'*. Dit onderzoek richt zich op de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerking, samengesteld uit de drie besproken dimensies. In de afgelopen drie paragrafen, 9.2 tot en met 9.4, is deze betekenis van verantwoording beschreven. Verantwoording is van betekenis voor alle dimensies van de publieke waarde van de samenwerking, maar de betekenis is vaak beperkt. Verantwoording geeft richting aan de publieke waardepropositie van de samenwerking, waardoor doelen van meerdere organisaties kunnen vervlechten tot één publieke waardepropositie. Het blijft echter beperkt wanneer verantwoording incidenteel van aard is. Verantwoording is daarnaast van betekenis voor de betrokkenheid van deelnemende organisaties en andere stakeholders en het beïnvloedt de legitimiteit van de samenwerking door het delen van informatie over het optreden. De capaciteit van de samenwerking wordt beschermd, ondersteund of zelfs versterkt doordat verantwoording van betekenis is. In tabel 18 op de volgende pagina is een overzicht van de betekenis van de verantwoording voor de drie dimensies van publieke waarde gegeven. Het volgende en laatste hoofdstuk geeft antwoord op de onderzoeksvraag.

Tabel 18 - Overzicht betekenis verantwoording voor de dimensies van publieke waardecreatie

		Spanning met verantwoording eigen organisatie	Uitdaging van verantwoording nieuwe partners	Verantwoording aan ontluikende externe kanalen
Publieke waardepropositie	Doelaanpassing van de eigen organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Grote verschillen in structuur individuele verantwoording zorgt voor verschillen in aanpassing eigen organisaties. - Focus op output in informatie- en debاتفases staat lijnrecht op missie van samenwerking. 		
	Doelvervlechting van de deelnemende organisaties		<ul style="list-style-type: none"> - Weinig structuur in verantwoording geeft minder mogelijkheden om doelen te bediscussiëren en zet weinig druk achter vervlechting van verschillende doelen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incidentele karakter van de stocktake heeft als gevolg dat externe kanalen beperkt betrokken worden.
Legitimiteit en steun	Prioriteit van eigen organisaties door verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> - Grote verschillen in formaliteit en structuur individuele verantwoording zorgen voor verschillen in prioriteit eigen organisaties. 		
	Vertrouwen van partners en externe kanalen		<ul style="list-style-type: none"> - Legitimiteit is verminderd door presenteren tegenvallende resultaten en schimmigheid over proces naar deze resultaten. 	<ul style="list-style-type: none"> - Incidentele karakter van de stocktake heeft als gevolg dat vertrouwen externe kanalen niet groeit.
Operationele capaciteit	Bescherming capaciteit van de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van structuur verantwoording aan eigen organisatie bepaald mate waarin capaciteit van de samenwerking min of meer veilig gesteld is. 		
	Ondersteuning capaciteit van de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Opschaling van belang bij incidentele verantwoording om extra capaciteit te verkrijgen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Opschaling van belang bij incidentele verantwoording om extra capaciteit te verkrijgen. 	
	Versterking capaciteit toekomstige samenwerkingen		<ul style="list-style-type: none"> - Onduidelijk wat plannen voor toekomstige samenwerkingen zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> - Weinig verantwoording naar externe kanalen, versterking capaciteit niet vergroot.

10. Verantwoording van samenwerking als strategie

De verantwoording van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit kent vele vormen. Voor de publieke waardecreatie heeft de verantwoording van de teamleden de potentie een strategische rol te spelen. Met behulp van de theoretische en empirische inzichten uit dit onderzoek is het mogelijk om antwoord te geven op de onderzoeksvraag: *‘Wat is de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?’* In dit laatste hoofdstuk is antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en beschreven wat de resultaten van het onderzoek betekenen in het licht van de theoretische inzichten (paragraaf 10.1). Vervolgens is beschreven hoe de conclusie van dit onderzoek beschouwd kan worden in het licht van de gebruikte methoden en worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek (paragraaf 10.2). Daarnaast worden praktische implicaties van dit onderzoek benoemd voor netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit (paragraaf 10.3). Ten slotte komt aan bod wat dit onderzoek toevoegt aan de bredere maatschappelijke en wetenschappelijke discussie over verantwoording van netwerksamenwerkingen (paragraaf 10.4).

10.1 Beantwoording onderzoeksvraag

Wat is de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?

Verantwoording is met mate van betekenis voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Het verantwoordingsregime bestaat uit individuele verantwoording naar de eigen organisaties en collectieve verantwoording naar het management van de samenwerking en naar externe kanalen. De verantwoording is van betekenis voor alle dimensies van de publieke waardecreatie van de samenwerking. In deze alinea is de betekenis verantwoording genoemd en in de volgende alinea is de mate van de betekenis uiteengezet. De inhoud van de verantwoording geeft richting en focus aan de missie van de samenwerking. Verantwoording is een middel om de doelen van meerdere organisaties te vervlechten tot één missie. Het heeft daarnaast betekenis voor de betrokkenheid van deelnemende organisaties en andere stakeholders en het beïnvloedt de legitimiteit van de samenwerking door het delen van informatie over het optreden. De capaciteit van de samenwerking wordt beschermd, ondersteund of zelfs versterkt door de betekenis van de verantwoording. Doordat verantwoording van betekenis is voor deze dimensies, die gezamenlijk de publieke waardecreatie van de samenwerking vormen, is geconcludeerd dat verantwoording van betekenis is voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Maar hoe groot is de betekenis van verantwoording?

De betekenis van verantwoording van netwerksamenwerking bleek aanwezig, maar was beperkt. In de bestaande verantwoordingsstructuren van de organisaties miste ruimte en focus voor passende verantwoordingsrelaties en verantwoordingsprocessen. De meeste teamleden hadden geen structureel kanaal om verantwoording aan af te leggen in de eigen organisaties. Als er verantwoording werd afgelegd, werd informatie gegeven en bevraagd over de output en niet over de beoogde outcome van de samenwerking. Teamleden beleefden hierdoor een spanning tussen de verantwoording aan de organisaties en de activiteiten van de samenwerking, hetgeen door De Jong et al. (2016) wordt ondersteund. Verantwoording afleggen aan deelnemende organisaties en externe kanalen werd niet als een drempel beschouwd, maar de teamleden zochten het contact zelf niet op. De verantwoording van de samenwerking bleef hierdoor incidenteel van aard, waardoor verantwoording nauwelijks werd ingezet om publieke waarde te creëren.

Aan de hand van de literatuur valt het incidentele karakter van de verantwoording, en daarmee de beperkte betekenis, op twee niveaus te verklaren. Enerzijds valt vanuit systeemniveau te zeggen dat de verantwoordingsstructuren van de deelnemende organisaties niet zijn ingericht op verantwoording van activiteiten van een interorganisatiele samenwerking (Waardenburg et al., 2016; Head & Alford, 2015;

Kennis & Provan, 2008). De structuur sluit aan bij verantwoordingsrelaties en -processen in één specifieke organisatie. Verantwoording wordt normaliter afgelegd aan één of meerdere leidinggevendenden die gezamenlijk autoriserend zijn voor het optreden van een individu. De informatie die gegeven en bevestigd wordt in het verantwoordingsproces is gericht op de output binnen één organisatie (De Jong et al., 2016; Page et al., 2015; Ryan & Walsh, 2004). Verantwoordingsrelaties die zich richten op het verantwoorden van een netwerksamenwerking zijn nog niet geïnstitutionaliseerd. Verantwoordingprocessen die volgen uit deze verantwoordingsrelaties (zie Bovens & Schillemans, 2009) zijn nog niet gericht op samenwerkingen die zich richten op doelen die verder liggen dan de output. En dat terwijl de samenwerkingen zich richten op het creëren van publieke waarde. Zoals beschreven in de theorie en empirie van dit onderzoek leidt dit tot spanning met het werken met meerdere organisaties, neemt verantwoording een incidenteel karakter aan en is de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van de samenwerking beperkt.

Anderzijds valt het incidentele karakter van de verantwoording te verklaren vanuit het niveau van de teamleden zelf. Uit de bevindingen van dit onderzoek blijkt dat teamleden zelf het heft in handen kunnen nemen als het gaat om verantwoording. Door middel van ‘opschaling’ kunnen zij zich aan de hand van concrete gebeurtenissen verantwoorden aan de eigen organisatie, partnerorganisaties en externe kanalen. Teamleden zijn geen willoze slachtoffers van de verantwoordingsstructuren, maar juist actieve ‘agents’ die de kracht hebben of kunnen ontwikkelen om pro-actief verantwoording af te leggen over de samenwerking (Hupe & Van der Krogt, 2013; Jansen, Van den Brink & Kole, 2009). Zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken (bijvoorbeeld 8.1), betoogt het management van de samenwerking dat teamleden wat vaker initiatief mogen nemen om te verantwoorden en kunnen ‘opschalen’. Door deze vorm van ‘professioneel vermogen’ in te zetten kunnen zij omgaan met de verwachtingen, opgaven en lasten die dynamische omgevingen en stakeholders van samenwerkingen met zich meenemen (Noordegraaf et al., 2015, p. 297). Het huidige verantwoordingsregime geeft teamleden de mogelijkheid hun professioneel vermogen in te zetten om door middel van ‘opschaling’ strategisch te handelen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

Kortom, verantwoording voor teamleden kan een strategisch middel zijn in het creëren van publieke waarde in een samenwerking. Door de dimensies te beïnvloeden door middel van verantwoording kunnen teams hun missie, legitimiteit en steun en operationele capaciteit op een hoger niveau en in balans brengen. De verantwoordingsstructuren in organisaties zorgen er voor dat verantwoording van de samenwerking incidenteel plaatsvindt, waardoor het beperkt van betekenis is voor de publieke waardecreatie van de samenwerking. Verantwoording is voor teamleden geen druk of dwang, maar dient als strategie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. De veiligheids- en justitieketen mag dan nog niet gericht zijn op het verantwoorden van activiteiten in samenwerkingen, maar dat is een overkoombare drempel voor teamleden met een hoog professioneel vermogen. Zij zijn door middel van ‘opschaling’ in staat om te navigeren tussen de botsende doelen en structuren van organisaties en kunnen daardoor strategisch handelen in de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

10.2 Discussie

Op basis van dit onderzoek kan verder onderzoek worden gedaan naar en gewerkt met de verantwoording van netwerksamenwerkingen en de betekenis voor de publieke waardecreatie van de samenwerkingen. Deze paragraaf beschrijft wat de bevindingen van dit onderzoek betekenen in het licht van de gebruikte methoden.

Ten eerste is de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten complex te noemen. Zoals al beschreven in hoofdstuk 3, is de generaliseerbaarheid van dit onderzoek laag vanwege de keuze voor een single case studie. De resultaten en conclusie van dit onderzoek vertalen naar een andere context is hierdoor niet zomaar mogelijk. De keuze voor een onderzoeksdesign van een single case studie heeft er voor gezorgd dat de onderzoeker een rijke beschrijving en analyse heeft kunnen geven en zeer gedetailleerd op één context in is kunnen gaan. De resultaten en conclusies gaan dan ook in eerste instantie alleen over de netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit in Oost-Nederland. Ook zijn alleen

netwerksamenwerkingen onderzocht waarin publieke organisaties samenwerkten en geen private partijen. De waarde van dit onderzoek voor andere contexten, andere samenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit of netwerksamenwerkingen in het algemeen, hangt daardoor af van de gelijkenissen tussen beide contexten. Om generalisatie eenvoudiger te maken zijn de onderzochte netwerksamenwerkingen uitgebreid beschreven (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 4 en tabel 3 en 4). Met deze transparantie wordt zo compleet mogelijk inzicht gegeven in de netwerksamenwerkingen, waardoor de lezer zelf kan beoordelen wat de mogelijkheden zijn voor generalisatie in een andere context. Meer informatie over de casussen en de respondenten kon niet worden gegeven, gezien de gevoeligheid van de problematiek en de informatie waarmee gewerkt wordt. Daarnaast is de analytische generaliseerbaarheid van dit onderzoek hoog, aangezien dit onderzoek empirie heeft toegevoegd aan de literatuur over verantwoording van netwerksamenwerkingen (bijvoorbeeld De Jong et al., 2016). Er zijn nieuwe data en resultaten toegevoegd aan dit relatief nieuwe onderzoeksthema.

Ten tweede is de betekenis van de verantwoording onderzocht aan de hand van de beleving van de respondenten zelf. Het was een optie geweest om de invloed van de verantwoording op de publieke waardecreatie te onderzoeken. In bestuurskundig onderzoek worden in zo'n onderzoek meerdere cases geselecteerd waarbij de onafhankelijke variabele varieert (in dit onderzoek zou dat de 'verantwoording van netwerksamenwerkingen' zijn geweest), waardoor invloed op een afhankelijke variabele (in dit onderzoek de 'publieke waardecreatie van de samenwerking') onderzocht kan worden. Om het sociale karakter van het onderzoeksfenomeen en de dynamiek die schuil gaat achter de verantwoording van netwerksamenwerkingen recht te doen, is gekozen voor een andere benadering van de vraag. In dit onderzoek is daarom gekozen om de beleving van de respondenten over de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie centraal te zetten. De onderdelen van de betekenis van verantwoording van netwerksamenwerkingen voor de publieke waardecreatie zijn nauwgezet onderzocht, om de *credibility* van de antwoorden te waarborgen (Lincoln & Guba, 1985). Door de grote hoeveelheid kwalitatieve data uit de interviews, kon de betekenis in detail geanalyseerd worden (Bennett & George, 1997). Hierdoor kon de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in deze context worden onderzocht.

10.2.1 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek levert daarnaast een tweetal suggesties op voor vervolgonderzoek. Vervolgonderzoek naar netwerksamenwerkingen in andere sectoren wordt aanbevolen (1), net als een diepere studie naar het begrip 'opschaling' (2). Ten eerste is het interessant om verantwoording van netwerksamenwerkingen te onderzoeken in andere sectoren met een eigen karakter, zoals in de zorg of het onderwijs. In de veiligheids- en justitieketen heeft verantwoording van netwerksamenwerkingen betekenis voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen, maar wordt het tot nu toe nauwelijks ingezet als strategie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Netwerksamenwerkingen in de zorg richten zich op een andere problematiek, maar leggen ook verantwoording af aan de eigen organisaties of externe kanalen. Deze netwerksamenwerkingen bestaan uit andersoortige organisaties (waaronder bijvoorbeeld private partijen) en professionals ten opzichte van de organisaties en professionals in de veiligheidssector (Freidson, 2001; Kuiper, 2016; Noordegraaf, 2015). Door het onderzoeken van samenwerkingen met andere organisaties en professionals kunnen nieuwe verantwoordingsrelaties- en processen ontstaan. Dit rapport ondersteunt het opzetten van nieuwe onderzoeken met theorie die toepasbaar kan worden gemaakt voor een andere context en bevindingen die richting geven voor antwoorden uit het onderzoeksveld. Een mogelijkheid zou kunnen zijn om, vergelijkbaar met dit onderzoek, in een single case studie netwerksamenwerkingen in de zorg te verkennen, om te onderzoeken hoe deze samenwerkingen zich verantwoorden en wat de betekenis van de verantwoording van de teamleden is voor de publieke waardecreatie van de samenwerkingen.

Ten tweede voegt dit onderzoek een aspect van verantwoording toe aan de wetenschappelijke literatuur, waar voor nader onderzoek van waarde zou kunnen zijn. Veel publieke professionals staan volgens de literatuur onder verantwoordingsdruk, waardoor professionele praktijken ontkoppeld kunnen raken (Bovens & Schillemans, 2009; De Bruijn & Noordegraaf, 2010; Tonkens, 2003; Vos & Groen, 2015). In de context van dit onderzoek bleek dat verantwoording van netwerksamenwerkingen incidenteel van aard was. Van

verantwoordingsdruk was geen sprake voor de teamleden, maar verantwoording had strategischer ingezet kunnen worden in de publieke waardecreatie van de samenwerking. Dit onderzoek voegt vanuit dit perspectief een aspect toe aan verantwoording wat iets weg heeft van de gedachtengang van Van Thiel (2004) over verantwoordingsdrang. Uit de empirie volgt dat 'opschaling' of 'professionele escalatie' gezien kan worden als een vorm van verantwoording, waarbij de actor zelf de relatie met een forum legt. In het bestuurskundige onderzoek over verantwoording komt deze vorm nog niet dominant naar voren, terwijl het andere verantwoordings-processen met zich meebrengt en een strategisch doel kan dienen, vooral als verantwoording incidenteel van aard is. Een multiple case studie met verschillende netwerksamenwerkingen, waarin wordt gefocust op het proces van opschaling en het effect daarvan voor de samenwerking kan meer inzicht geven in de mogelijke relevantie van het onderwerp.

10.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf zijn de praktische implicaties van het onderzoek verwoord in aanbevelingen op drie niveaus. De praktische bruikbaarheid van het onderzoek is benoemd voor de teamleden, het management en de organisaties van de netwerksamenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

Aanbeveling 1 - Gebruik verantwoording als strategie

Een eerste aanbeveling is bestemd voor de *teamleden* van de netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de teamleden verantwoording strategisch kunnen hanteren om de publieke waardecreatie van netwerksamenwerking te stimuleren in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Het incidentele karakter van de verantwoording zorgt er voor dat de betekenis beperkt is, maar verantwoording kan de teamleden een strategisch voordeel bieden. Het management van de teamleden geeft helder aan dat de teamleden meer ruimte mogen nemen. Dit onderzoek is dan ook te lezen als pleidooi voor de pioniers die het heft in handen nemen en verantwoordelijkheden aangaan. Zij kunnen immers de strijd tegen ondermijnende criminaliteit winnen door initiatief te nemen in de verantwoording. Het tonen van professioneel vermogen om te verantwoorden kan een sleutel zijn in het doorbreken van verantwoordingsstructuren in de organisaties en is een strategisch middel in de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen.

Aanbeveling 2 - Stem de focus van verantwoording af op de missie van de samenwerking

Een tweede aanbeveling richt zich op het *management* van de teamleden van de netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Zij hebben zich ingezet voor de opstart van de netwerksamenwerkingen en hebben het mandaat en de middelen gegeven aan de teamleden om gezamenlijk de strijd tegen ondermijnende criminaliteit aan te gaan. Zij hebben lef getoond door een aanpak te kiezen die buiten de gebaande paden gaat. Hun rol in de verantwoording van deze aanpak is beschreven in dit onderzoek en daarbij komt één aspect telkens terug. In de verantwoording van de netwerksamenwerking is informatie gegeven en bevraagd over de output van de samenwerking en dat terwijl de teams op pad zijn gestuurd om publieke waarde te creëren. Leidinggevendenden die direct betrokken zijn bij de samenwerking kunnen de teamleden ondersteunen door de aandacht te verschuiven van de output van de inspanningen naar de (beoogde) outcome. Deze focus is nodig bij henzelf, maar ook in de eigen organisatie of zelfs daar buiten, om gezamenlijk successen te boeken in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

Aanbeveling 3 - Verantwoordingsstructuren inrichten op samenwerking

Een derde aanbeveling is bestemd voor de *deelnemende organisaties*. Vanuit elke organisatie zijn medewerkers afgevaardigd naar de samenwerkingen, waarin ze naar oplossingen zoeken voor de problematiek waar de organisaties gezamenlijk voor verantwoordelijk zijn. Het is buitengewoon dapper te noemen dat publieke organisaties in deze sector de stap nemen om interorganisationeel samen te werken, terwijl de organisaties verschillende bevoegdheden en toegang tot informatie hebben. Ze zijn daarmee een voorbeeld voor andere organisaties. Om met de inspanningen in de samenwerking daadwerkelijk publieke waarde te creëren heeft het faciliteren van verantwoording en informatie tussen de samenwerking en de organisaties een belangrijke

functie. Uit dit onderzoek blijkt dat door ruimte te maken voor verantwoording, de missie, legitimiteit en steun en capaciteit van de samenwerking afgestemd kan worden en op een hoger niveau kan worden gebracht. Het inrichten van verantwoordingsstructuren waarin mogelijkheden zijn voor verantwoording van activiteiten met andere organisaties is het middel om partners met elkaar te verbinden. In de eigen organisaties kunnen teamleden hierdoor legitimiteit en capaciteit verzamelen. Daarnaast kunnen momenten van collectieve verantwoording met meerdere forums de verantwoording meer waarde geven als strategie. De samenwerking krijgt meer verantwoordelijkheid, waardoor het zich strategisch kan (en moet) positioneren tussen deelnemende organisaties en externe kanalen. Door de verantwoording in te richten op het werken in samenwerkingen tussen meerdere organisaties, groeit de kans om de strijd tegen ondermijnende criminaliteit te winnen.

10.4 Afsluiting

Het relationele proces van verantwoording van samenwerkingen in de veiligheids- en justitieketen is complex en ambivalent. Organisaties hebben op het eerste oog een stap gezet in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit door gezamenlijk teams op te zetten en te ervaren hoe het is om interorganisationeel samen te werken aan de problematiek van ondermijnende criminaliteit. Juist waar criminelen intensief samenwerken kunnen netwerken tussen publieke organisaties een wapen zijn om de samenleving weerbaarder te maken tegen ondermijnende criminaliteit.

De strijd tegen ondermijnende criminaliteit is echter nog lang niet gewonnen. Het vakkundig inzetten van verantwoording kan een strategie zijn om als samenwerking de strijd te winnen, maar verantwoording van netwerksamenwerkingen heeft nog geen plek in de verantwoordingsstructuren van de organisaties. Professionals hebben het vermogen nodig om dwars door organisatiegrenzen en -structuren heen te werken en zelf het initiatief te nemen om te verantwoorden. Dit onderzoek laat zien wat de waarde kan zijn van verantwoording in deze context én waar nog winst te behalen is. De georganiseerde misdaad vraagt om een nog beter georganiseerde overheid.

In de wetenschap en in de praktijk is een paradigmaverschuiving nodig als het gaat over het kijken naar verantwoording in de context van samenwerkingen. Verantwoording van samenwerkingen wordt vaak gezien vanuit traditionele verantwoordingsrelaties en de hiërarchie binnen organisaties speelt een grote rol in de verantwoording van samenwerking in de praktijk. Uit dit onderzoek blijkt dat door in te zoomen op de verantwoording direct rond de samenwerking, andere relaties en processen opvallen. Verantwoordingsrelaties nemen een incidenteel karakter aan, zijn individueel én collectief van vorm en passen binnen een grotere legitimerende omgeving. Waar samengewerkt wordt tussen organisaties is de verantwoordingsdruk en -last geen onderwerp van discussie, maar de inzet van verantwoording om publieke waarde te creëren. Verantwoording kan voor de samenwerking een middel zijn om organisaties aan elkaar te verbinden, individuen en partijen te betrekken en steun en capaciteit te mobiliseren. Verantwoording als strategie.

Literatuur

- Ackroyd, S., Kirkpatrick, I., & Walker, R. M. (2007). Public management reform in the UK and its consequences for professional organization: A comparative analysis. *Public administration*, 85(1), 9-26.
- Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review* 66 (Special Issue): 56-65.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within Networks: Adding Value to Public Organisations*. Washington DC: Georgetown University Press.
- Alford, J., & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2012). *Rethinking public service delivery: Managing with external providers*. Palgrave Macmillan.
- Ansell, C. & A. Gash. (2008). Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4), 543-571.
- Aucoin, P., & Heintzman, R. (2000). The dialectics of accountability for performance in public management reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66(1): 45-55.
- Bakker, I., Van Ruth, I. & Goossens, K. (2000). *Wie wat anders wil, heeft iets uit te leggen*. ITS.
- Bardach, E., & Lesser, C. (1996). Accountability in Human Services Collaboratives—For What? and To Whom? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(2), 197-224.
- Bardoel, J. L. H., d'Haenens, L., & Ontw, R. V. M. (2003). Media en maatschappelijke verantwoordelijkheid: Van theorie naar praktijk. *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, 99-151.
- Behn, R. D. (2001), *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- Behn, R. D. (2005). On the ludicrous search for the magical performance system. *Government Finance Review*, 21(1), pp. 63-64.
- Benington, J. & M. Moore (2011). *Public value. Theory and practice*, Basingstoke: 2011.
- Bennett, A., & George, A. L. (1997). *Process tracing in case study research* (pp. 17-19). Washington, DC: MacArthur Program on Case Studies.
- Berghuis, A. C. & Waard, J. de (2011). Geen kansen bieden aan de georganiseerde misdaad, *Justitiële verkenningen* 2, p. 108.
- Birkinshaw, M. M. J. (2006). How management innovation happens. *MIT Sloan management review*, 47(4), 81.
- Boeije, H. (2006). *Methoden en technieken van kwalitatieve analyse*. In: Analyseren in kwalitatief onderzoek. Den Haag: Boom onderwijs, pp. 84-120.
- Boeije, H., 't Hart, H. & Hox, J. (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bovens, M. (2005). 'Publieke verantwoording: Een analysekader', in: W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Amsterdam: Boom, p. 25-55.
- Bovens, M. & Hart, P. 't (2005), 'Publieke verantwoording: zegen en vloek', in: W. Bakker en K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken*, Amsterdam: Boom, p. 245-26
- Bovens, M. (2005). *Public Accountability: A Framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*.
- Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (Eds.). (2014). *The Oxford handbook public accountability*. Oxford University Press.
- Boyte, H. C. (2011). Constructive politics as public work: Organizing the literature. *Political Theory*, 39(5), 630-660.
- Blatter, J. & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies. Explanatory Approaches in Small-N Research*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Brandsen, T., Meijer, A. en Montfort, C. van (2005), 'De dubbele helix van publieke rekenschap', *Bestuurskunde* (14) 2005-1, p. 3-8.
- Boutellier, H., & Broekhuizen, J. (2016). *Impulsen tegen ondermijning*.
- Braga, A. A. (2008). *Crime prevention research review No. 2: Police enforcement strategies to prevent crime in hot spot areas*.
- Breeman, G. E., Van Noort, W. J., & Rutgers, M. R. (2012). *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Coutinho.
- Bruijn, H. de, (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement. *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), 578–594.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press Inc.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby & M. M. Stone. (2006). 'The design and implementation of cross-sector collaborations. Propositions from the literature'. *Public Administration Review*. 66(1), pp. 44-55.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647–663.
- Bueren, E. M. van, Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2003). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 13(2), 193.
- Burns, T. R., & Flam, H. (1987). *The shaping of social organization: Social rule system theory with applications*. Sage Publications.
- Cels, S., Jong, J. de, & Groenleer, M. (2017). *Gezocht: pioniers. Strategische samenwerking in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit*. Boom bestuurskunde: Den Haag.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2007), 'The whole-of-government approach to public sector reform'. *Public Administration Review* (November-December), pp. 1059-1066.
- Clarke, R., & Eck, J. (2005). *Crime Analysis for Problem Solvers*. Washington DC: Center for Problem Oriented Policing. <http://doi.org/citeulike-article-id:8489943>
- Day, P. & Klein, R. (1987), *Accountabilities. Five Public Services*, London: Tavistock Publications.
- Delden, van, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening: ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft/ Zutphen: Uitgeverij Eburon.
- Douglas, S., & Meijer, A. (2016). Transparency and Public Value—Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities. *International Journal of Public Administration*, 39(12), 940-951.
- Dubnick, M. & Romzek, B. (1993), 'Accountability and the Centrality of Expectations in American Public Administration', *Research in Public Administration* (2), p. 37-78.
- Dunleavy, P. & L. Carrera (2013), *Growing the Productivity of Government Services*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Duivenboden, H. P. M. van, van Hout, E. T., van Montfort, C. J., & Vermaas, J. C. (2009). *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*.
- Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*, Lannoo: Tielt.
- Elchardus, M., & Smits, W. (2002). *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*. Brussels: VUBPress. (p. 142).
- Elster, J. (1999). Accountability in Athenian politics. *Democracy, accountability, and representation*, 2, 253.
- Emerson, K., T. Nabatchi & S. Balogh. (2012). 'An integrative framework for collaborative governance', *Journal of Public Administration Research and Theory*. 22(1), p. 1-29.
- Ferwerda, J., & Unger, B. (2016). 3 Organised crime infiltration in the Netherlands. *Organised Crime in European Businesses*, 35.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.

- Frederickson, D. G., & Frederickson, H. G. (2006). *Measuring the performance of the hollow state*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism: The Third Logic*, Polity Press, Oxford
- Gains, F., & Stoker, G. (2009). Delivering “Public Value”: Implications for Accountability and Legitimacy. *Parliamentary Affairs*, 62(3), 438–455.
- Garland, D. (1996). The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445.
- Gerring, J. (2008). Case Selection for Case–Study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques. In *The Oxford handbook of political methodology*.
- Gestel, B. van, & Verhoeven, V. (2011). Obstakels voor samenwerking, *Justitiële Verkenningen* 2, p. 23.
- Geuijen, K., (2011). Samenwerken in publieke netwerken, M. Noordegraaf, K. Geuijen & A. Meijer (eds.), *Handboek Publiek Management*, Den Haag: 2011, p. 97-114.
- Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?. In *Bestuurswetenschappen 2014* (68), 1 .
- Glaser, B.G. & Strauss, A. (1967) *Discovery of Grounded Theory*, Aldine, Chicago, IL.
- Goldsmith, S., & Eggers, W. (2004). *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Groenleer, M., De Jong, J., Waardenburg, M., & Keijser, B. (n.d.). Performance Management Challenges of Collaborative Governance: A Literature Synthesis. *Forthcoming*.
- Grønbjerg, K. A. (1998). Markets, politics, and charity: Nonprofits in the political economy. In W. W. Powell & E. Clemens (Eds.), *Private action and the public good* (pp. 137-150). New Haven, CT: Yale University Press.
- Grimmelikhuijsen, S.G. (2012). Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government. Utrecht University, dissertation.
- Guba, E. G., & Lincoln, Y. S. (1994) Competing paradigms in qualitative research. *Handbook of qualitative research*, 2(163-194), 105.
- Guba, E. G. & Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. Sage.
- Hart, W. (2012). *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*. Alphen ad Rijn: Vakmedianet Management BV.
- Hart, P. ’t (2011). Evaluating public leadership. Towards an assessment framework, *Public Money and Management*, 2011/5, p. 323-330.
- Hartley, J, Alford, J., Hughes, O, Yates, S (2015). Public value and political astuteness in the work of public managers: the art of the possible. *Public Administration*, 93(1) pp. 195–211.
- Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739.
- Heyl, B. S. (2001). Ethnographic interviewing. *Handbook of ethnography*, 369-383.
- Holmen, A.K.T. 2011. 'Governance Networks in City-Regions: In the Spirit of Democratic Accountability?', *Public Policy and Administration*, 26, 4, 399–418.
- Hood, C. (2006). *Transparency in historical perspective* (No. 135, pp. 3-23). Oxford University Press.
- Hutjes, J. (2000). De casestudy als strategie in het toegepast onderzoek. In F. Wester, A. Smaling & L. Mulder (red.), *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek* (pp. 63-84), Bussum: Coutinho.
- Huxham, C., & Vangen, S.. (2013). *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. New York: Routledge.
- Janssen, G., & van Ophoven, G. (2015). Criminelen ondermijnen gezag in 1 op de 5 gemeenten. Geraadpleegd op 5 november 2016, via <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2034779-criminelen-ondermijnen-gezag-in-1-op-de-5-gemeenten.html>

- Jong, J. de, Groenleer, M., Waardenburg, M., Keijser, B. (2016). *Collaborative Governance in a Catch-22? Managen the Performance of Networked Efforts to Fight Organised Crime*. Working Paper onderzoeksproject 'Wanted: Partners in the fight against organized crime'.
- Jong, A., de, & Roosenboom, P. G. J. (2002). De balans na vijf jaar Peters. *Economisch Statistische Berichten*, 87(4390), 924-927.
- Jost, J.T., Major, B. (2001). *The Psychology of Legitimacy: Emerging Perspectives on Ideology, Justice, and Intergroup Relations*.
- Kettl, D. (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60(6), 488–497.
- Kettl, D. F. (2002). Managing indirect government. The tools of government: A guide to the new governance, 490-510.
- Kop, N. (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing*, Politieacademie.
- Koppell, J.G. (2005), 'Pathologies of Accountability. ICANN and the Challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder', *Public Administration Review* (65) 2005-1, p. 94-109.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routhledge.
- Kruisbergen, E. (2017). *Combating organized crime: A study on undercover policing and the follow-the-money strategy* (proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam).
- Kuiper, M. (2016). *Professionals, routines en standaarden*. Manuscript wordt nog gepubliceerd.
- Levi, M., & Maguire, M. (2004). Reducing and preventing organised crime: An evidence-based critique. *Crime, Law and Social Change*, 41(5), 397-469.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry* (Vol. 75). Thousand Oaks: Sage publications.
- Mandell, M. & Keast, R. (2007). Evaluating Network Arrangements, towards revised performance measures. *Public Performance & Management Review*. 30(4), 557-597.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1996). Institutional perspectives on political institutions. *Governance*, 9(3), 247-264.
- Maso, I., & Smaling, A. (1998). *Kwalitatief Onderzoek: Theorie en Praktijk*. Amsterdam, Boom.
- McCandless, H. E. (2001). *A Citizen's Guide to Public Accountability. Changing the Relationship Between Citizens and Authorities*. Victoria BC: Trafford.
- Meijer, A. (2004). *Vreemde ogen dwingen: De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*. Boom Juridisch, Den Haag.
- Meijer, A., Grimmelikhuijsen, S., & Brandsma, G. J. (2009). Transparantie. Verbreedt en versterkt openbaarmaking de publieke verantwoording. *Handboek publieke verantwoording*, (eds.) M. Bovens, T. Schillemans, Lemma.
- Merriam, S. B. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. sage.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. (2000), 'Managing for Value: 'Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations', *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (1, supplement), 183-204.
- Moore, M. (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moynihan, D. P., Fernandez, S., Kim, S., LeRoux, K. M., Piotrowski, S. J., Wright, B. E., & Yang, K. (2011). Performance Regimes Amidst Governance Complexity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 141–155.
- Mulgan, R. (2003). *Holding power to account: accountability in modern democracies*. Springer.

- Noordegraaf, M. (2011). Risky business: How professionals and professional fields (must) deal with organizational issues. *Organization Studies*, 32(10), 1349-1371.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management: Performance, Professionalism, Politics*. Londen: Palgrave MacMillan.
- Noordegraaf, M., & Sterrenburg, J. (2009). Administratieve lasten voor publieke professionals: ficties en feiten. *Th. Jansen, G. van den Brink & J. Kole (red.), Beroepstrots—Een ongekende kracht, Boom, Amsterdam*, 115-129.
- Noordegraaf, M., Van Loon, N., Heerema, M., & Weggemans, M. (2015). *Professioneel vermogen in het primair onderwijs*.
- O'Donnell, G. A. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of democracy*, 9(3), 112-126.
- O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.
- Openbaar Ministerie (2016). Jaarbericht 2015. www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende/@94575/jaarbericht-2015
- Openbaar Ministerie (2017). *Ondermijnende criminaliteit*. Geraadpleegd via [https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende/\(06-03-2017\)](https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende/(06-03-2017))
- Osbourne, S. (red) (2010). *The New Public Governance*, Routledge, New York
- Page, S. B. (2004). Measuring Accountability for Results in Interagency Collaboratives. *Public Administration Review*, 64(5), 591-606.
- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3), 715-732.
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy?. *West European Politics*, 33(5), 1030-1049.
- Patton, M. Q. (1987). *How to use qualitative methods in evaluation* (No. 4). Sage.
- Pennings, M. (2015). "Criminelen dreigen de baas te worden in Brabant", burgemeesters luiden opnieuw noodklok. Retrieved from <http://www.omroepbrabant.nl/?news/2269681383/Criminelen+dreigen+de+baas+te+worden+in+Brabant,+burgemeesters+luiden+opnieuw+noodklok.aspx>
- Pollitt, C. (2013). "The Logics of Performance Management." *Evaluation* 19 (4): 346-63.
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*, London: Open University Press / McGraw-Hill.
- Provan, K. G., en H. B. Milward (2001), Do Networks really work? A framework for evaluating Publicsector Organizational Networks, *Public Administration Review*, 61(4), 414-423
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Eds.). (1999). *Democracy, accountability, and representation* (Vol. 2). Cambridge University Press.
- Radin, B. (2006). *Challenging the performance movement: Accountability, complexity, and democratic values*. Georgetown University Press.
- Reulink, N., & Lindeman, L. (2005). *Kwalitatief onderzoek. Participerende observatie, interviewen*.
- Rhodes, R. A., & Wanna, J. (2007). The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*, 66(4), 406-421.
- Rogers, E., & Weber, E. P. (2010). Thinking harder about outcomes for collaborative governance arrangements. *The American Review of Public Administration*, 40(5), 546-567.
- Rijn, R. V., & van Twist, M. J. W. (2009). *Schuiven bij verantwoording*.

- Ring, P. S., & Van De Ven, A. H. (1994). Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. *Academy of Management Review*, 19(1), 90–118. <http://doi.org/10.5465/AMR.1994.9410122009>
- Romzek, B. & Dubnick, M. (1998), 'Accountability', in: J.M. Shafritz (red.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Volume 1: A- C, Boulder: Westview Press.
- Ryan, C., & Walsh, P. (2004). Collaboration of public sector agencies: reporting and accountability challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 17(7), 621–631.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording door zelfstandige uitvoeringsorganisaties*, Den Haag.
- Schillemans, T. (2010). Redundant accountability: The joint impact of horizontal and vertical accountability on autonomous agencies. *Public Administration Quarterly*, 300-337.
- Schneider, F. (2013). The financial flows of transnational crime and tax fraud in OECD countries: What do we (not) know?. *Public Finance Review*, 41(5), 677-707.
- Schon, D. (1987). *Educating the Reflective Practitioner*, Jossey-Bass Publishers, San Fransisco
- Scott, W. R. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and society*, 37(5), 427.
- Seawright, J. & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quaterly*, 61(2), pp. 294-308.
- Siegel, D. (2014). Women in transnational organized crime. *Trends in organized crime*, 17(1-2), 52-65.
- Silverman, D. (2011). *Interpreting qualitative data*. London: Sage Publications.
- Sinclair, S. (1995), 'The Chameleon of Accountability. Forms and Discourses', *Accounting, Organizations and Society* (20) 1995-2/3, p. 219-237.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009), 'Making governance networks effective and democratic through metagovernance'. *Public Administration* 87 (2), pp. 234 – 258)
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). "Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector." *Administration & Society* 43 (8): 842–68.
- Spapens, T. (2010). Macro Networks, Collectives, and Business Processes: An Integrated Approach to Organized Crime. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 18(2), 185–215.
- Spapens, T. (2012). Project Emergo. Samenwerking bij de bestrijding van criminaliteitsproblemen in het Wallengebied, *CIROC-Nieuwsbrief*/1, p. 2-3.
- Sparrow, M. K. (2008). *The Character of Harms, Operational Challenges in Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57.
- Strauss, A., & Corbin, J. (2015). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Washington DC: Sage Publishing.
- Strøm, K. (2000), 'Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies', *European Journal of Political Research* (37), p. 261-289.
- Swanborn, P. (2010). *Case study research: what, why and how?*. Sage.
- Teisman, G. (2000). *Complexe besluitvorming*, Den Haag.
- Teisman, G. & J. Edelenbos (2011). Towards a perspective of system synchronization in water governance. A synthesis of empirical lessons and complexity theories, *International Review of Administrative Sciences*, 2011/1, p. 101-118.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Thomas, R., & Davies, A. (2005). Theorizing the micro-politics of resistance: New public management and managerial identities in the UK public services. *Organization studies*, 26(5), 683-706.
- Thomson, Ann Marie., & James Perry. 2006. Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*. 66(1), 20–32.

- Tolbert, C. J., & Mossberger, K. (2006). The effects of e-government on trust and confidence in government. *Public administration review*, 66(3), 354-369.
- Tonkens, E. (2003). *Mondige burgers, getemde professionals*, Utrecht: NIZW Sociaal Beleid.
- Tops, P.W. (2013). Klaar voor integrale samenwerking?, *Tijdschrift voor de Politie*, (6), p. 3.
- Tops, P.W. & Van der Torre, E. (2014). *Wijknaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Tilburg: Boom Juridische uitgevers.
- Tromp, J. & Tops, P. (2016). *De achterkant van Nederland: hoe boven en onderwereld in elkaar verstrengeld raken*. Uitgeverij Balans.
- Turner III, D. W. (2010). Qualitative interview design: A practical guide for novice investigators. *The qualitative report*, 15(3), 754.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2005). *Designins a Research Project*. Utrecht. Lemna.
- Vijlder, F. J., & Westerhuis, A. F. (2002). *Meervoudige publieke verantwoording*. Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.
- Vos, J. & Groen, G. (2015). *Rijker Verantwoorden. Onderzoeksrapportage in opdracht van het Programma Administratieve Lastenverlichting (ALV) en het Lectoraat Waardevolle Praktijkontwikkeling*.
- Vreugdenhil, E. J. (2015). Professionele ruimte: een kwestie van geven en nemen?.
- Waal, A. de. (2013). *Strategic Performance Management: A Managerial and Behavioral Approach*. Second Ed. New York: Palgrave Macmillan.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., Jong, J. de, Keijser, B. (nog te verschijnen). Evidence-based organized crime-fighting: gauging the progress of a new preventive, collaborative approach in the Netherlands. Working Paper onderzoeksproject 'Wanted: Partners in the fight against organized crime'.
- Waardenburg, M., Groenleer, M., Jong, J. de, Keijser, B. (nog te verschijnen). Performance Management in Collaborative Governance Settings: A Literature Synthesis. Working Paper onderzoeksproject 'Wanted: Partners in the fight against organized crime'.
- Walker, S. E., & Archbold, C. A. (2013). *The new world of police accountability*. Sage Publications.
- Wallendorf, M., & Belk, R. W. (1989). Assessing trustworthiness in naturalistic consumer research. *ACR Special Volumes*.
- Weber, E. P., & Khademian, A. M. (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, 68(2), 334-349. <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in organisations*, Sage Publications, Thousand oaks, p.7, p. 30.
- Weiss, R. S. (2004). In their own words: Making the most of qualitative interviews. *Contexts*, 3(4), 44-51.
- Wieles, J. (2009). Verantwoording over financiën en rechtmatigheid. M. Bovens & Th. Schillemans (red.). *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: Lemma, 35-54.
- Willems, T., & Van Dooren, W. (2011). Lost in diffusion? How collaborative arrangements lead to an accountability paradox. *International Review of Administrative Sciences*, 77(3), 505-530.
- Wood, J. (2006). *Fighting crime together: the challenges of policing and security networks*. Kensington, Australia: UNSW Press.
- Yang, K. (2011). The Sisyphean fate of government-wide performance accountability reforms: Federal performance management efforts and employees' daily work, 2002-2008. *Public Performance & Management Review*, 35(1), 149-176.
- Yanow, D. (2000). Seeing Organizational Learning: A Cultural View. *Organization*, 7(2), 247-268.
- Yin, R. K. (2013). *Case study research: Design and methods*. Sage publications.

Bijlage A - Overzicht van organisaties

Teksten komen uit 'De bestuurlijke kaart van Nederland' (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2012) en van de websites van de betreffende organisaties.

Openbaar Ministerie (OM)

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft drie kerntaken: de opsporing van strafbare feiten, de vervolging van strafbare feiten en het toezicht op de uitvoering van strafvonnissen. Het OM is de enige instantie in Nederland die verdachten voor de strafrechter kan brengen.¹¹ De organisatie had op 31 december 2011 ruim 5000 personen in dienst. Daarvan behoorden er 698 tot de rechterlijke macht in de rol van officier van justitie. De overige medewerkers vormen het administratief en ondersteunend personeel. Een andere benaming voor het OM is 'het parket'. Het hoofd van het arrondissementsparket wordt de hoofdofficier van justitie genoemd. De landelijke leiding van het OM berust bij het College van procureurs-generaal (het College) in Den Haag.¹²

Politie

De politie heeft drie kerntaken: handhaving van de openbare orde, hulpverlening en opsporing van strafbare feiten. De sleutelrol van de politie voor de samenleving hangt samen met een belangrijk kenmerk: de politie vertegenwoordigt (evenals de strijdkrachten) het geweldsmonopolie van de staat. Onder voorwaarden is de politie bevoegd mensen staande te houden, aan te houden en te verhoren en fysiek geweld toe te passen.¹³ De politie is in Nederland de grootste werkgever met ongeveer 65.000 volledige banen.¹⁴ Tien eenheden opereren op regionaal niveau. Binnen deze eenheden zijn op lokaal niveau districten actief, die bestaan uit robuuste basisteams, de districtsrecherche en een flexteam. Elk district kan zelfstandig werken doordat het zijn eigen specialisaties in huis heeft, zoals recherche en een informatieknooppunt. De districtsrecherche zorgt voor de aanpak van bijvoorbeeld fraude, zeden- en drugsmisdrijven.¹⁵

Lokaal bestuur

In de traditionele indeling in drie bestuurslagen in Nederland - Rijk, provincie, gemeente - is het lokaal bestuur in de vorm van de gemeente voor burgers gewoonlijk het meest zichtbaar. Op lokaal niveau worden namelijk beslissingen genomen die de directe leefomgeving van mensen raken.¹⁶ Over veel zaken mag het lokaal bestuur zelfstandig beslissen. Het maken van die keuzes is de belangrijkste taak van het gemeentebestuur. Daarnaast voert de gemeente ook veel landelijke wetten uit.¹⁷ Er zijn 388 gemeenten in Nederland en in het totaal werken er ongeveer 150.000 mensen voor een gemeente.¹⁸

De Belastingdienst

De belangrijkste taak van de Belastingdienst is uiteraard het heffen en innen van belastingen en premies. Daarnaast houdt de Belastingdienst zich bezig met de controles op alle goederenbewegingen in en uit Nederland en met de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen). De dienst valt onder het Ministerie van Financiën. Bij de dienst werken ruim 30.000 medewerkers.¹⁹

Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC)

Het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC) is een samenwerkingsverband dat informatie-uitwisseling en de samenwerking faciliteert tussen gemeenten, politie, Openbaar Ministerie, Belastingdienst en Bijzondere Opsporingsdiensten. Het RIEC richt zich op het versterken van de bestuurlijke aanpak en

¹¹ Breeman, G. E., Van Noort, W. J., & Rutgers, M. R. (2012). De bestuurlijke kaart van Nederland. Coutinho. pp. 122-123

¹² <https://www.om.nl/organisatie/taak/>

¹³ Breeman et al., 2012, p. 131

¹⁴ <https://www.kombijdepolitie.nl/over-ons/Paginas/organisatie.aspx>

¹⁵ <https://www.politie.nl/over-de-politie/organisatie---organisatie.html>

¹⁶ Breeman et al., 2012, p. 89

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/taken-gemeente>

¹⁸ <http://nos.nl/artikel/2180730-aantal-gemeenteambtenaren-stijgt-voor-het-eerst-sinds-2009.html>

¹⁹ Breeman et al., 2012, p. 67

ondersteunen van de integrale aanpak. Het centrum is direct betrokken bij concrete casussen, geeft adviezen aan de convenantpartners en heeft een adviserende rol bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit, waaronder toepassing van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob). Het samenwerkingsverband in RIEC Oost-Nederland wordt gevormd door 79 (van de 79) gemeenten, politie eenheid Oost-Nederland, OM, provincies Overijssel en Gelderland, Belastingdienst (waaronder de onderdelen Belastingen, Douane en FIOD), Inspectie SZW, KMar en IND. Er werken ongeveer 20 mensen bij het RIEC in Oost-Nederland.²⁰

²⁰ https://www.riec.nl/doc/riec/website/Def%20Jaarverslag_2015_RIEC%20LIEC%20sep%202016_rectificatie.pdf

Bijlage B - Verkennende fase van de dataverzameling

In de verkennende fase van het onderzoek zijn vier expertgesprekken gehouden. Elk gesprek had zijn eigen functie.

1. Martijn Ridderbos had als toenmalig concerndirecteur financiën van het Openbaar Ministerie de opzet van de samenwerkingen in Zuid-Nederland van dichtbij meegemaakt en schetste de obstakels waar de samenwerkingen volgens hem tegen aan liepen: de probleemdefinitie van het ondermijningsvraagstuk, de samenwerkingsdynamiek tussen de teamleden van verschillende organisaties en de verantwoording van de samenwerking.
2. Via hem werd contact gelegd met Maurits Waardenburg die als onderzoeker van Harvard University en Tilburg University direct betrokken was geweest bij de opzet van de netwerksamenwerkingen in Zuid- en in Oost-Nederland. Met hem werd gesproken over zijn onderzoek en bleek dat zijn onderzoek zich tot nu toe vooral had gericht op de probleemdefinitie van het ondermijningsvraagstuk (Waardenburg et al., 2016). Passend in deze twee gesprekken over de netwerksamenwerkingen, richtte mijn collega masterstudent Iris Wijen haar onderzoek aan de samenwerkingsdynamiek. Dit onderzoek werd gefocust op de verantwoording van netwerksamenwerkingen, de derde van de drie onderdelen van de probleemstelling van Ridderbos.
3. Vervolgens werd gesproken met hoofdofficier van het Openbaar Ministerie Oost-Nederland, John Lukas, waar in het gesprek de nadruk lag op de samenstelling van de netwerksamenwerkingen. Hij gaf ons het mandaat om onderzoek te doen in zijn organisatie en heeft ook de andere organisaties hierin betrokken.
4. Later in het onderzoeksproces is nog gesproken met Martijn Groenleer, onderzoeker bij de universiteit van Tilburg, als expert op het gebied van onderzoek naar verantwoording van netwerksamenwerkingen. Hij heeft zijn bevindingen van de voorgaande maanden over de Harvard Field Labs in Oost-Nederland genoemd en deelde literatuur met ons.

Bijlage C - Aanbiedingsmail

Beste [naam respondent],

Ter afsluiting van onze master 'Publiek Management' aan de Universiteit Utrecht, doen wij onderzoek naar samenwerken en verantwoorden in de Field Labs. In dit onderzoek proberen we een beeld te schetsen van de dynamiek tussen de deelnemers en hoe ze verantwoording afleggen. In dit kwalitatieve onderzoek willen we in gesprek met deelnemers van de Field Labs.

Via John Lucas hebben we uw contactgegevens ontvangen. Fijn dat u wil meewerken aan dit onderzoek! Zoals John ook al schreef in zijn mail gaat ons onderzoek niet over de inhoud van zaken maar over het proces en hebben we beide een geheimhoudingsverklaring afgelegd.

Graag zouden we voor het onderzoek in contact willen komen met de deelnemers van de Field Labs van [organisatie]. Zou u ons in contact kunnen brengen met hen? Wegens de vaste deadline die is vastgesteld door de Universiteit Utrecht willen we de interviews graag in de maand april laten plaatsvinden.

We horen graag van u.

Met vriendelijke groet,

Iris Wijen
Kaj van den Ent

Bijlage D - Topiclijsten

Topiclijst 1: teamleden

In de inleiding van het interview wordt verteld dat de vragen van het interview zullen gaan over de interne samenwerkingsdynamiek en de verantwoording van de samenwerking. Interviewers stellen zich zelf voor en leggen reden voor interview uit. Er wordt gevraagd hoe de respondent aangesproken wil worden (je/u) en dat het interview en deelname aan het interview anoniem blijft. Tenslotte wordt gevraagd of het interview opgenomen mag worden. [Deel 1 van het interview richtte zich op de samenwerkingsdynamiek van de netwerksamenwerking (onderzoek Iris Wijen)]

Start	Hoe leg jij verantwoording af in de eigen organisatie over je optreden in de netwerksamenwerking?
Termijn	Hoe vaak en op welke termijn leg je verantwoording af?
Wie	Aan wie leg je verantwoording af? In hoeverre voel je je verplicht om verantwoording af te leggen?
Info	Wat wordt er besproken wanneer je verantwoording aflegt/welke informatie geef je/waar geef je uitleg over?
Doel	<p>Wat is volgens jou het doel van de verantwoording?</p> <ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre kunnen zij jouw optreden (beter) controleren als gevolg van de verantwoording? - In hoeverre kunnen fouten/tekortkomingen van jouw optreden ontdekt worden als gevolg van de verantwoording? Wat gebeurt er als jij niks doet? - In hoeverre wordt er geleerd als gevolg van de verantwoording? (door deelnemer en/of thuisorganisatie) - In hoeverre wordt jouw legitimiteit versterkt als gevolg van de verantwoording?
Individu-team	Wat is de balans in de verantwoording tussen individueel optreden en het optreden van de samenwerking als geheel?
Vragen	In hoeverre worden er vragen gesteld vanuit de eigen organisatie als je verantwoording aflegt?
Oordeel	<p>In hoeverre volgt er een oordeel (van de eigen organisatie) tijdens het afleggen van verantwoording?</p> <ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre krijg je steun voor je optreden? - In hoeverre ervaar je weerstand?
Verwachtingen	In hoeverre merk je dat er verwachtingen zijn van jouw optreden in de samenwerking?
Consequenties	In hoeverre kunnen er consequenties voor jou volgen naar aanleiding van de verantwoording die je hebt afgelegd?
Ontwikkeling	Hoe verantwoording van netwerksamenwerking geworden zoals hij nu is?
	Hoe verhoudt de verantwoording van netwerksamenwerking zich ten opzichte van de verantwoording in eigen organisatie?
Publieke waardecreatie van netwerksamenwerking en gevolgen	<ul style="list-style-type: none"> - Missie - Legitimiteit - Capaciteit - Verantwoordingsdruk/-tekort

Topiclijst 2: Management

In de inleiding van het interview wordt verteld dat de vragen van het interview zullen gaan over de verantwoording van de samenwerking. Interviewers stellen zich zelf voor en leggen reden voor interview uit. Er wordt gevraagd hoe de respondent aangesproken wil worden (je/u) en dat het interview en deelname aan het interview anoniem blijft. Tenslotte wordt gevraagd of het interview opgenomen mag worden.

[De vragen uit topiclijst 1 werden aangevuld met onderstaande topics]

- Rol van de opzet tot nu
- Rol stuurploeg / leidinggevende
- Hoe vaak contact met de samenwerking(en)

- Wat is er besproken? (stuurploeg, gesprekken met teamleden)
- Wat is er besproken in de stocktake?
- Op basis waarvan maken jullie keuzes?
- Hoe heb je zicht op resultaten?
- Wat is je rol in de casusselectie?

- In hoeverre is er verantwoording afgelegd aan jou?
- Waar gaat het over?
- Als het goed gaat, wat heeft het team van jou nodig?
- Als het minder gaat, wat heeft het team van jou nodig?

- Waarom is verantwoording van belang bij ondermijnende criminaliteit?

Bijlage E - Codeerschema

Code	Subcode	Voorbeelden	
Achtergrond	Omschrijving casus		
Vorm	Individueel	Forum	Stuurploeg
			Leidinggevende
			Leidinggevende partnerorganisatie
		Focus	Individu
			Team
		Informatie	Operationele capaciteit
			Resultaten
			Partners en omgeving
		Vragen	Tijdens verantwoording
			Om verantwoording
		Oordeel/consequenties	Steun
			Weerstand
	Collectief (Rapportage)	Forum	Stuurploeg
			Leidinggevende
			Leidinggevende partnerorganisatie
		Focus	Individu
			Team
		Informatie	Operationele capaciteit
			Resultaten
			Partners en omgeving
		Vragen	Tijdens verantwoording
			Om verantwoording
		Oordeel/consequenties	Steun
			Weerstand
	Collectief (Stocktake)	Forum	Stuurploeg
			Leidinggevende
			Leidinggevende partnerorganisatie
		Focus	Individu

			Team
		Informatie	Operationele capaciteit
			Resultaten
			Partners en omgeving
		Vragen	Tijdens verantwoording
			Om verantwoording
		Oordeel/consequenties	Steun
			Weerstand
Publieke waarde	Missie		
	Legitimiteit en steun		
	Operationele capaciteit		
Specials	Professionele ruimte		
	(Professioneel) escaleren		
	Inzicht	Onttrokken Transparant	
	Leren	Onvoldoende deskundigheid Overproductie	
	Belasting	Veel	Verantwoordingsdruk
		Weinig	Verantwoordingstekort

Samenvatting

Verantwoording als strategie - Over de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit

Publieke organisaties werken steeds vaker samen om met gebundelde krachten complexe problemen op te lossen. Zo ook organisaties in de veiligheids- en justitieketen in de hoop gezamenlijk antwoorden te vinden in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Het gegeven dat deze samenwerkingen opgezet zijn om publieke waarde te creëren in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit, roept de vraag op hoe deze samenwerkingen hun optreden verantwoorden. Traditionele verantwoordingsstructuren zijn immers ingericht op het werken binnen één organisatie en verliezen aan relevantie doordat het werk van publieke professionals steeds vaker plaatsvindt in een dynamisch en flexibel netwerk van organisaties. Professionals en hun organisaties hebben op het eerste oog geen belang bij verantwoording, maar wie verder kijkt ziet dat de missie, legitimiteit en capaciteit van de samenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit nog onzeker is. Juist voor deze samenwerkingen is verantwoording van belang om publieke waarde te kunnen creëren.

In dit onderzoek luidt de onderzoeksvraag *‘Wat is de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit?’*. Om antwoord te kunnen geven op deze vraag is een theoretisch kader gebouwd om de meervoudige verantwoordingsrelaties van netwerksamenwerkingen te kunnen beschrijven en de betekenis van verantwoording voor de publieke waardecreatie van de samenwerking te analyseren. Hiertoe zijn 33 semi-gestructureerde interviews gehouden met teamleden uit en managementleden rond de netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit in Oost-Nederland. Uit het onderzoek blijkt dat verantwoording werd afgelegd in individuele vorm aan de eigen organisaties en collectieve vorm aan het management van de deelnemende organisaties en aan externe kanalen. De verantwoording heeft een beperkte betekenis voor de publieke waardecreatie van de samenwerking; de inhoud van de verantwoording geeft richting en focus aan de missie, het beïnvloedt de legitimiteit door het betrekken van stakeholders en het delen van informatie en de capaciteit wordt beschermd, ondersteund of zelfs versterkt door de betekenis van verantwoording. De verantwoording is slechts beperkt van betekenis omdat het merendeel van de verantwoording een incidenteel karakter had. Teamleden beleefden een spanning tussen de verantwoording aan de organisaties en de activiteiten van de samenwerking en verantwoording aan deelnemende organisaties en externe kanalen werd niet opgezocht.

De verantwoordingsstructuren in organisaties zorgen er voor dat verantwoording van de samenwerking incidenteel plaatsvindt, waardoor het beperkt van betekenis is voor de publieke waardecreatie. Verantwoording is voor teamleden geen druk of dwang, maar dient als strategie in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit. Teamleden kunnen hun professioneel vermogen inzetten en door middel van ‘opschaling’ verantwoording afleggen. De veiligheids- en justitieketen mag dan nog niet gericht zijn op het verantwoorden van activiteiten in samenwerkingen, maar dat is een overkoombare drempel voor teamleden met een hoog professioneel vermogen. Zij zijn door middel van ‘opschaling’ in staat om te navigeren tussen de botsende doelen en structuren en kunnen daardoor strategisch handelen in de publieke waardecreatie van netwerksamenwerkingen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit.

In de wetenschap en in de praktijk is een paradigmaverschuiving nodig als het gaat om het kijken naar verantwoording in de context van samenwerkingen. Door in te zoomen op de verantwoording direct rond de samenwerking vallen andere relaties en processen op. Waar samengewerkt wordt tussen organisaties is de verantwoordingsdruk en -last niet onderwerp van discussie, maar de inzet van verantwoording om publieke waarde te creëren. Verantwoording kan voor de samenwerking een middel zijn om organisaties aan elkaar te verbinden, individuen en partijen te betrekken en steun en capaciteit te mobiliseren. Verantwoording als strategie.