



Imge Fem Azdural (5657857)
Masterscriptie Bestuur en Beleid,
Universiteit Utrecht
20 juni 2020

Sturen op Synergie:

een onderzoek naar de invloed van de sturingsmodaliteit op
de doorwerking van de informatiestrategie van het ministerie
van Justitie en Veiligheid

Scriptiebegeleider: dr. Rianne Dekker

Tweede lezer: dr. Ank Michels

Stagebegeleiders: Sander Zwijenink en Ernst Steigenga

Organisatie: Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directie Informatievoorziening & Inkoop

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt de scriptie “Sturen op Synergie”, die ik ter afronding van mijn masterstudie Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht heb geschreven. Dit onderzoek heb ik in het kader van mijn afstudeerstage bij de directie Informatievoorziening en Inkoop van het Ministerie van Justitie en Veiligheid geschreven. Al sinds het onderzoek dat ik twee jaar geleden heb uitgevoerd in het kader van mijn bachelorscriptie over de Digitale Agenda 2020 van de Nederlandse gemeenten, heb ik grote belangstelling voor strategische vraagstukken omtrent digitalisering en informatievoorziening. Ik ben daarom erg verheugd dat ik die interesse voort heb kunnen zetten in de vorm van een masteronderzoek.

In dit voorwoord zou ik graag van de gelegenheid gebruik willen maken om een aantal mensen te bedanken. Allereerst zou ik mijn scriptiebegeleider Rianne Dekker willen bedanken. Dankzij het actieve meedenken en je nuttige feedback, kon ik voortdurend nieuwe denkstappen zetten. Je aanhoudende enthousiasme tijdens onze contactmomenten zette mij werkelijk aan om het meeste uit mijzelf te halen.

Daarnaast gaat mijn speciale dank gaat uit naar Sander Zwienink en Ernst Steigenga, mijn begeleiders vanuit het ministerie van Justitie en Veiligheid. Jullie waren vanaf dag één altijd bereid om uitvoerig mee te denken. Door jullie betrokkenheid, bevoegenheid en verwelkomende houding raakte ik met iedere fase van het onderzoek steeds verder gemotiveerd. Ik heb ontzettend veel van jullie geleerd, en daar ben ik jullie beiden enorm dankbaar voor.

Uiteraard wil ik ook alle respondenten bedanken die de tijd hebben vrijgemaakt om met mij in gesprek te gaan. Door jullie enthousiasme en waardevolle inzichten ben ik zelfs nog meer geïnteresseerd geraakt in de wereld van informatiebeleid en informatievoorziening.

Tot slot gaat mijn eeuwige dank uit naar mijn ouders, die me in iedere intensieve fase van mijn leven enorm hebben aangemoedigd en ondersteund, zo ook weer het afgelopen half jaar. Jullie geloof en vertrouwen in mij is oneindig.

Hiermee komt tevens een einde aan mijn zeer leerzame en fijne studietijd, maar gelukkig stopt het leren zelf nooit.

Veel leesplezier gewenst,

Imge Fem Azdural

Samenvatting vooraf

In dit kwalitatieve onderzoek is gekeken hoe de toepassing van de informatiestrategie 2017-2022 door de uitvoeringsorganisaties van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) verklaard kan worden door de sturingsmodaliteit. De data is verzameld aan de hand van een documentanalyse en semi-gestructureerde interviews met 16 respondenten, waaronder CIOs, CTOs en bestuurders van het departement JenV.

De kern van de i-Strategie en bijbehorend informatieplan is dat er wordt gekeken naar wat er gemeenschappelijk voor JenV op het terrein van informatievoorziening bereikt kan worden. De uitkomsten van het onderzoek tonen aan dat de huidige sturingsmodaliteit, een sturingsvorm op basis van een gemeenschappelijke beeldvorming die voornamelijk bestaat uit het inzetten van polycentrische, *soft regulation* sturingsinstrumenten, slechts leidt tot een beperkte toepassing van de i-Strategie. Een aanzienlijk deel van de organisaties gebruiken de i-Strategie als een selectieve aanvulling op eigen organisatieplannen. Alhoewel de ruimte voor flexibiliteit en eigen invulling voordelen oplevert voor organisaties, zoals het tijdig en op een voor de organisatie passende wijze vorm kunnen geven aan nieuwe ontwikkelingen, zijn de ervaren nadelen van de sturingsmodaliteit voor de meeste organisaties groter. Het vrijblijvende karakter van de sturingsvorm van de i-Strategie leidt tot gefragmenteerde innovaties, beperkte participatie aan gemeenschappelijke voorzieningen en uiteindelijk tot divergentie tussen de verschillende organisaties. Daarbij wordt geconcludeerd dat het incorporeren van elementen van andere sturingsmodaliteiten en het realiseren van een '*policy mix*' van zowel *soft regulation* als *hard regulation* sturingsinstrumenten zou resulteren in een hogere effectiviteit van het beleid. Deze bevindingen liggen in het verlengde van claims uit eerdere *soft regulation* literatuur, en maken tevens een begin aan het bestuderen van de concepten van gecombineerde sturingsmodaliteiten in de context van informatievoorziening en publiek informatiebeleid.

Voor de lezers die geïnteresseerd zijn in de uitkomsten: de conclusie, discussie en aanbevelingen van dit onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 5. Om een volledig beeld te krijgen van de resultaten is het raadzaam ook hoofdstuk 4 te lezen.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting vooraf	3
1. Introductie	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Doelstelling.....	7
1.3 Onderzoeksvraag.....	8
1.4 Deelvragen.....	8
1.5 Maatschappelijke relevantie	9
1.6 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.7 Leeswijzer	10
2. Theoretisch Kader.....	11
2.1 Definities sturing en regulering	11
2.2 <i>Soft regulation</i>	12
2.3 De (veronderstelde) shift van <i>hard regulation</i> naar <i>soft regulation</i>	13
2.4 Voordelen van <i>soft regulation</i>	13
2.5 Nadelen van <i>soft regulation</i>	14
2.6 Sturingsinstrumenten.....	14
2.7 Van CAC naar de ontwikkeling van nieuwe sturingsmodaliteiten	16
2.8 Sturingsmodaliteiten	17
2.9 Raamwerk sturingsmodaliteiten	19
3. Methodologisch Kader	21
3.1 Onderzoekdesign	21
3.2 Casusselectie: de i-Strategie JenV	22
3.3 Dataverzameling.....	26
3.3.1. Documentanalyse.....	26
3.3.2. Interviews	27
3.4 Analyse van data	30
3.5 Operationalisatie	31
3.6 Betrouwbaarheid.....	32
3.7 Validiteit	32
4. Resultatenhoofdstuk	34
4.1 Sturingsmodaliteit	34
4.2 Belangrijke i-Strategie thema's	37
4.3 Toepassing van de i-Strategie.....	39
4.4 Toetsing dominante sturingsmodaliteit	42

4.5	Ervaren voordelen van de sturingsvorm	42
4.5.1.	Flexibiliteit	42
4.5.2.	Ruimte voor innovatiekracht bij de uitvoering	43
4.6	Ervaren nadelen van de sturingsvorm.....	46
4.6.1.	Ieder voor zich: Gefragmenteerde innovaties.....	46
4.6.2.	(Gedeeltelijke) vrijblijvendheid leidt tot divergentie	48
4.6.3.	Opkomst nieuwe ongelijkheden.....	50
4.6.4.	Gebrek aan concreetheid en meetbaarheid	51
4.6.5.	Gebrek aan urgentie.....	54
4.6.6.	Bestuurlijke betrokkenheid	54
4.7	Verschillen in percepties van sturing: Autonomie	57
5.	Conclusie en discussie	60
5.1	Beantwoording onderzoeksvraag.....	60
5.2	Discussie	61
5.3	Praktische aanbevelingen.....	64
	Bronnenlijst	67
	Bijlage 1: Topiclijsten interviews	77
	Bijlage 2: Codeboek van hoofdcodes	80

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Het op orde hebben van de informatievoorziening en informatieveiligheid wordt voor de overheid een steeds belangrijker uitdaging. Dat tekortkomingen in de informatievoorziening funest kunnen zijn voor het vertrouwen in bestuurders en overheidsorganen, is in de laatste jaren regelmatig duidelijk geworden. Van de Teevenddeal tot het incident met de misdaadcijfers asielzoekers onder Harbers: heikele kwesties die het gevolg waren van onjuiste informatieoverdracht die de bewindslieden de kop heeft gekost.

Een voorbeeld van een probleemsituatie op het gebied van informatievoorziening waarvan de aanpak goed lijkt te zijn verlopen, is het Citrix-lek. In december 2019 deed het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) dat onder het ministerie van Justitie en Veiligheid valt, een dwingende oproep om het Citrix-systeem waarmee medewerkers op ministeries digitaal kunnen werken uit te schakelen vanwege een beveiligingslek (Rijksoverheid, 2020b). Veel organisaties kozen ervoor om het systeem tijdelijk niet te gebruiken. De schade bleek uiteindelijk beperkt, maar het was een kritische herinnering om de informatievoorziening en digitale veiligheid ten alle tijden goed op orde te hebben. Minister Grapperhaus kondigde na het incident gauw aan verdere maatregelen te zullen nemen.

In een dynamische maatschappij waarin ICT en informatievoorziening een beduidende rol spelen in het dagelijkse leven, wordt van organisaties steeds meer verwacht dat ze alert zijn en kunnen anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Met de opkomst van een scala aan nieuwe vormen van criminaliteit – grensoverschrijdend en in *cyberspace* – staat ook de overheid voor grote, nieuwe uitdagingen. Dit geldt bij uitstek voor het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), waarbij alle taakorganisaties en medewerkers een adequate informatiepositie nodig hebben om resultaten te behalen op het gebied van veiligheid, rechtshandhaving, criminaliteitspreventie, slachtofferhulp, enzovoorts. Informatievoorziening binnen het JenV-domein is dan ook in de loop der jaren een kernelement geworden in de processen van beleid, uitvoering en toezicht (Van der Steur, 2016, p.2).

Daarbij voldoet het niet (meer) om als afzonderlijk overheidsorgaan de eigen informatievoorziening op orde te hebben (Raad voor Cultuur, 2013). Informatie wordt steeds vaker vergaard, georganiseerd, gedeeld en beheerd via ICT-systemen. Goed management van interbestuurlijke informatieprocessen is dan ook noodzakelijk om de kwaliteit van de processen te verbeteren (Klijn, 2003). Het creëren van gemeenschappelijke ICT-voorzieningen en infrastructuur is daarbij een belangrijk hulpmiddel. Zo is in een kamerbrief (Van der Steur, 2016, p.2) toegezegd dat de organisatie van de informatievoorziening binnen het departement JenV de komende jaren verder verstevigd zal (moeten) worden.

Een belangrijk aspect van deze versterking is het hebben van een goede informatiestrategie. De Informatiestrategie 2017-2022 van het ministerie van Justitie en Veiligheid (de i-Strategie JenV) beoogt een leidraad te vormen voor de wijze waarop JenV de komende jaren de informatievoorziening wil versterken en vernieuwen (Rijksoverheid, 2020a). Hierbij wordt

aandacht besteed aan zowel risico's en kansen van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de groeiende beschikbaarheid van (open) data, cybercriminaliteit en informatiegestuurd werken. De i-Strategie richt zich op de overeenkomsten tussen al de organisaties en ketens van het ministerie en streeft ernaar richting te geven aan gemeenschappelijke onderdelen van de ontwikkeling van informatievoorziening.

De i-Strategie van 2017-2022 is de helft van zijn looptijd inmiddels gepasseerd en ook halverwege geëvalueerd. Uit eerste evaluaties is naar voren gekomen dat een aantal *Chief Information Officers* (CIO's), de eindverantwoordelijken voor de informatietechnologie van de organisaties uit de migratieketen en strafrechtketen van JenV, niet (goed) op de hoogte is van de inhoud van het stuk. Daarnaast werd er vermoed dat er maar weinig organisaties uit de ketens in hun plannen een expliciete link leggen met de i-Strategie.

Bij de toepassing van de i-Strategie spelen er verscheidene, bestuurskundige vraagstukken, bijvoorbeeld met betrekking tot sturing en beleidsimplementatie. Zo wordt er in moderne sturingsvormen bijvoorbeeld uitgegaan van een groot zelfsturend vermogen van organisaties (Bekkers, 2012, p. 92). Dit kan tot uiting komen in minder dwingende, flexibelere vormen van sturing, zoals momenteel ook met de i-Strategie wordt beoogd. Deze keuzes hebben gevolgen voor het vermogen van sturing. Dit onderzoek biedt nieuwe inzichten over de (effectiviteit van) verschillende vormen van overheidssturing die op uitvoeringsorganisaties kunnen worden uitgeoefend. De casus van de JenV i-Strategie levert sturingsvraagstukken op die ook theoretische inzichten over de werking van *soft regulation* bieden. In dit onderzoek worden sturing en regulering als uitwisselbare begrippen gezien en is ervoor gekozen om regulering verder te conceptualiseren in het theoretisch kader (zie voor de uitleg 2.1).

1.2 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om inzichten te verwerven in de manier waarop een meerjarige strategie als de i-Strategie (momenteel voor een periode van vijf jaar) kan bijdragen aan de ontwikkeling van de informatievoorziening van de uitvoerende organisaties. De sturingsvorm van de informatiestrategie is daarbij relevant: die is niet dwingend maar gebaseerd op gezamenlijke standaarden en normen. De implementatie van een beleidsprogramma zoals de i-Strategie is vaak afhankelijk van de sturingsmodaliteit, oftewel het in samenhang inzetten van (sturings-)instrumenten (Bekkers, 2012, p. 91). Een belangrijke vraag is wat de voordelen en nadelen van deze sturingsmodi zijn voor organisaties. Op welke manier kan niet-dwingend beleid zoals de i-Strategie bijvoorbeeld het innoverend vermogen van organisaties bevorderen?

Daarnaast poogt dit onderzoek ook om in te gaan op praktische vraagstukken. Moet de strategie volledig vrijblijvend zijn, of moet er een hardere lijn worden gevolgd? Moet de strategie dienen als een 'kapstok' voor de informatievoorziening of als concrete *toolkit*? Door antwoorden op deze vragen te verkrijgen kan er in de toekomstige informatiestrategieën - van Justitie en Veiligheid maar ook van andere ministeries en overheidsorganen - gericht

gestuurd worden en bewuster richting geboden worden aan de organisaties van het departement. Meer inzicht in de wijze om bewust (bij) te sturen in plaats van te steunen op *audit*-processen kan bijdragen om beter te anticiperen op behoeften van organisaties en zo ook meer 'in-control' te zijn.

Kortom: een duidelijke, goed ingerichte informatiestrategie als uitgangspunt kan organisaties de benodigde handvatten bieden om een koers uit te zetten die hen helpt bij het realiseren van organisatiedoelstellingen. Dit onderzoek tracht, in relatie tot de sturingsmodus, belangrijke factoren bloot te leggen die bepalen op welke wijze een organisatie de i-Strategie gebruikt bij het opstellen van eigen plannen en strategie.

1.3 Onderzoeksvraag

Om een antwoord te verkrijgen op de vraagstukken die zijn geschetst in de voorgaande paragraaf is de centrale onderzoeksvraag als volgt geformuleerd:

Hoe kan de toepassing van de i-Strategie door de (uitvoerings-)organisaties van het ministerie van Justitie en Veiligheid verklaard worden door de dominante sturingsmodaliteit?

1.4 Deelvragen

Om de onderzoeksvraag vraag beter te beantwoorden is deze vertaald naar de volgende deelvragen:

Theoretische deelvragen

1. Hoe kan regulering gedefinieerd worden?
2. Wat wordt er in de literatuur verstaan onder *soft regulation*?
3. Wat zijn potentiële voordelen en nadelen van *soft regulation* tools?
4. Welke verschillende sturingsinstrumenten en sturingsmodaliteiten worden in de literatuur onderscheiden?

Empirische deelvragen

1. Welke sturingsmodaliteit is dominant in de i-Strategie?
2. Op welke manier passen organisaties de thema's en onderdelen uit de i-Strategie die zij het meest belangrijk vinden toe in eigen plannen en/of strategieën?
3. Hoe ervaren de organisaties de sturingsmodaliteit en bijbehorende sturingsinstrumenten van de i-Strategie?

1.5 Maatschappelijke Relevantie

Informatievoorziening is in de loop der jaren in het bijzonder binnen het JenV-domein een kernelement geworden in de processen van beleid, uitvoering en toezicht en daarmee is het cruciaal voor de uitvoering van de maatschappelijke taken van JenV. Voor de effectieve inrichting van de informatievoorziening binnen het departement JenV, is het hebben van een doelgerichte, gemeenschappelijke informatiestrategie cruciaal. Digitalisering vraagt immers om een bepaalde eenheid met collectieve voorzieningen en strategische beslissingen, bijvoorbeeld met betrekking tot leveranciersmanagement. Een gebrek aan opvolging van de informatiestrategie en daarmee ook het ontbreken van het nastreven van samenhangende doelstellingen en normen, kan leiden tot hoge(re) kosten voor informatiesystemen, inefficiëntie door gebrekkige informatievoorziening en dubbel werk.

In een discussiestuk over de strategische uitdagingen van het ministerie (Ministerie van Veiligheid & Justitie, 2016) staan uitdagingen als het organiseren van snelheid, veerkracht en weerbaarheid centraal, met name in een instabiele leefwereld van digitale (communicatie-)middelen. Alle ketens en taakorganisaties staan voor deze uitdagingen, waardoor het des te belangrijker is dat de JenV-organisaties deze opgaven met elkaar (sterker) kunnen aanpakken. Zo is vanuit JenV de oproep ontstaan om te onderzoeken wat de doorwerking is van de informatiestrategie op de ketens en taakorganisaties binnen het departement. Er is inzicht nodig in de effectiviteit van de i-Strategie en welke factoren ten grondslag liggen aan deze effectiviteit, om deze in het vervolg vernieuwend en doelgerichter in te kunnen zetten.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Naast de maatschappelijke relevantie, is dit onderzoek ook in wetenschappelijk opzicht relevant. Dit onderzoek verkent de effecten van minder dwingende sturingsvormen op organisaties. In de bestuurskundige literatuur wordt breed onderkend dat sturing op ICT en informatievoorziening erg belangrijk is. Daarbij wordt er in de literatuur veel aandacht besteed aan de sturingsmodaliteiten in relatie tot private en maatschappelijke actoren, en minder aan sturing binnen de overheid (zie o.a. Héritier & Eckert, 2008; Garton, 2009).

Daarnaast is het grootste deel van (*soft-*) reguleringsliteratuur gericht op de sturing waaraan de (centrale) overheid zélf onderhevig is. Zo is de effectiviteit van *soft regulation* instrumenten die door de Europese Unie (EU) worden ingezet om internationale beleidsovereenkomsten te komen – bijvoorbeeld met betrekking tot klimaatmaatregelen - door vele wetenschappers onderzocht (Jacobsson, 2004; Trubek & Trubek, 2005; Skjaereth, Schram & Wettestad, 2006; Shaffer & Pollack, 2010, Koutalakis, Buzogany & Börzel, 2010). Naast klimaat wordt er in de literatuur ook steeds meer aandacht besteed aan de rol van internationale *soft regulation* in de financiële sector (bijv. Newman & Bach, 2014; Newman & Posner, 2016).

Later is er door Kasa, Westskog en Rose (2018) ook aandacht besteed aan de effecten van *soft regulation*-beleid van de nationale overheid op gemeenten, waarbij het ging om de impact van centrale richtlijnen voor de institutionalisering van lokaal klimaatbeleid in een selectie van Noorse gemeenten. Daarmee is sturing en regulering vanuit directies op (uitvoerings-

)organisaties van een ministerie, en dus binnen de grenzen van de nationale overheid, in de wetenschappelijke literatuur nog onderbelicht. De uitwerking van *soft regulation* óp overheidsinstanties neemt daarin een belangrijke plaats in. Dit onderzoek tracht bij te dragen aan de dichting van deze kennislacune.

Tot slot is de *locus* van dit onderzoek ook vanuit een theoretisch oogpunt relevant. Veel onderzoekers die sturingsmechanismen bestuderen richten zich op een specifieke sector, zoals klimaatbeleid. Bij sturingsvraagstukken spelen allerlei contextuele veronderstellingen een rol die betrekking hebben op de verwachte invloed van bepaalde kenmerken van een beleidsprobleem (zie o.a. Koppenjan, Ringeling & te Velde, 1987). Aan publiek-publieke sturingsproblemen op het domein van informatievoorziening is nog weinig aandacht besteed, wat de casus een meerwaarde geeft. Dit is met name het geval in relatie tot *soft regulation*: verschillende studies hebben aangetoond dat *soft regulation* met name in het domein van IT-governance meer aandacht nodig heeft (Rogers, 2009; Mettler & Rohner, 2009; Davies, 2012).

Wetenschappelijke onderzoeken die zich wel richten op informatiekundig beleid, kijken ofwel naar de strategische planning en de aanloop richting een informatiestrategie, in plaats van naar de output en de effecten van een dergelijke strategie (Teo & Ang, 2000), ofwel uitsluitend naar hard IT-governance aspecten zoals ook Smits en van Hillegersberg (2017, p. 49) constateerden. Tevens is er nog geen duidelijke wetenschappelijke consensus over de thema's en domeinen die een informatiestrategie moet omvatten (Mocker & Teubner, 2005, p.3; Brown, 2004, p. 27). Dit onderzoek kan dus ook bijdragen aan de wetenschappelijke kennis omtrent effectieve sturingsvormen tussen overheidsorganisaties, specifiek op het domein van informatiebeleid.

1.7 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk komen de theoretische concepten omtrent regulering, *soft regulation* en sturingsmodaliteiten aan bod en worden deze nader uitgewerkt. Aansluitend daarop worden in hoofdstuk vier de methodologische aspecten van dit onderzoek en de keuzes hieromtrent toegelicht. Tevens worden in dit hoofdstuk de cases van dit onderzoek, namelijk de i-Strategie van het ministerie JenV en de organisaties die deze moeten toepassen, uiteengezet. Vervolgens worden de resultaten in hoofdstuk 4 gepresenteerd. Dit onderzoeksrapport wordt afgesloten met de conclusie, discussie en aanbevelingen die achtereenvolgens zijn opgenomen in hoofdstuk 5.

2. Theoretisch Kader

Dit onderzoek kijkt naar de invloed van een bepaalde sturingsmodaliteit op de implementatie van beleid binnen uitvoeringsorganisaties. Daarvoor worden in dit hoofdstuk de volgende theoretische deelvragen beantwoord:

1. Hoe kan regulering gedefinieerd worden?
2. Wat wordt er in de literatuur verstaan onder *soft regulation*?
3. Wat zijn potentiële voordelen en nadelen van *soft regulation* tools?
4. Welke verschillende sturingsinstrumenten en sturingsmodaliteiten worden in de literatuur onderscheiden?

I. Hoe kan regulering gedefinieerd worden?

2.1 Definities sturing en regulering

Onder sturing wordt een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context verstaan (Kickert, Aquina & Korsten, 1985, p.46; In 't Veld, 1989, p. 18). Die sturing heeft een bepaald doel: specifieker kan er gezegd worden dat sturing dus refereert naar doelgerichte pogingen om partijen zodanig te beïnvloeden dat beoogde doeleinden (beter) worden bereikt en/of er meer wordt gehandeld in overeenstemming met gestelde normen (Terpstra, 2002, p. 21). Ook regulering wordt (breed) gebruikt als begrip voor "alle mechanismen van sociale controle en beïnvloeding, door eenieder uitgeoefend" (Jordana & Levi-Faur, 2004, p.3). In zowel het begrip sturing als regulering staan gerichte beïnvloeding en controle centraal: de begrippen sturing en regulering worden dan ook verwisselbaar gebruikt. In 2.7 en 2.8 zullen verschillende sturingsmodaliteiten onderscheiden worden. Het geheel aan bepaalde sturingsinstrumenten die in samenhang worden ingezet, wordt een sturingsmodaliteit genoemd (Bekkers, 2012, p. 91). Omdat een sturingsmodaliteit bestaat uit verschillende vormen van regulering, die een harde of zachtere vorm kunnen aannemen, is ervoor gekozen om het begrip regulering theoretisch uiteen te zetten.

Het concept van regulering is op meerdere manieren en in verschillende disciplines gebruikt. Daarmee blijft het een complex begrip dat een duidelijke definitie nodig heeft. Naast de eerdergenoemde definitie van Jordana en Levi-Faur (2004), bestaan er legio definities van regulering, opgesteld door auteurs die proberen de term te structureren aan de hand van verschillende indelingen en factoren. Sommige academici definiëren regulering bijvoorbeeld in enge zin als het opstellen van regels, terwijl anderen stellen dat regulering ook het monitoren en handhaven van de opvolging van de regels behelst (Hood, Rothstein & Baldwin, 2001).

Om de verschillende onderscheidingen beter te vatten, kunnen de definities grofweg in drie categorieën opgedeeld worden (Baldwin, Scott & Hood, 1998; Jordana & Levi-Faur, 2004; Christensen & Lægreid, 2006). In onderstaande tabel worden drie voorbeelden gegeven van de nauwe, centrale en brede definities.

Categorieën van definities van regulering

1. Nauwe definitie	<i>“Formulating authoritative sets of rules, goals and standards and setting up autonomous public agencies or other mechanisms for monitoring, scrutinizing, evaluating and promoting compliance with these rules to reach behavior-modification.”</i> (Christensen & Lægreid, 2006, p. 9).
2. Centrale definitie	<i>“All types of state intervention in the economy or the private sphere designed to steer them and to realize public goals.”</i> (Christensen & Lægreid, 2006, p. 10).
3. Brede definitie	<i>“All kinds of social control, including nonintentional and nonstate mechanisms.”</i> (Jordana & Levi-Faur, 2004, p.3)

Er wordt in dit onderzoek, uit het brede scala aan definities, uitsluitend gefocust op de definities die *state-centered* concepties van regulering aannemen. Dit betekent dat regulering wordt gelinkt aan (allerlei) wetten en maatregelen die door de overheid zijn opgesteld (Laffont, 1994). In dit onderzoek wordt daarom de eerste, nauwe definitie van regulering gevolgd. Daarbij zijn in het kader van dit onderzoek twee toevoegingen aan deze nauwe definitie van belang om toe te lichten:

- In dit onderzoek wordt erkend dat compliance (het voldoen aan geldende wet- en regelgeving door een persoon of organisatie) verder reikt dan de inzet van straffen en beloningen, bijvoorbeeld compliance door gedeelde waarden en normen.
- In de definitie van regulering zoals in dit onderzoek wordt gehanteerd, worden wel alle systemen van sociale controle meegenomen, zoals normen, standaarden en (organisatie)cultuur. Naast harde, juridische maatregelen, hebben deze vormen ook een reguleringsfunctie.

II. Wat wordt er in de literatuur verstaan onder *soft regulation*?

2.2 *Soft regulation*

Hoewel bestuurskundigen regulering vaak waar lijken te nemen als directe referentie naar de scope van staatsgezag en formele regulerende organisatie (Mitnick, 1980; Coen & Thatcher, 2005; Gilardi, 2005, 2008), zien we toch ook dat steeds meer academici zich focussen op zachte normen en standaarden bij het definiëren en onderzoeken van regulering (Mattli & Büthe, 2003; Scott, 2004; Jacobsson, 2004; Trubek & Trubek, 2005; Djelic & Sahlin-Andersson, 2006). Beleidsinstrumenten kunnen ‘zachte’ of ‘harde’ aspecten van regulering belichamen. Zo kunnen beleidsinstrumenten ingedeeld worden aan de hand van het niveau van de indringendheid en dwang van de gebruikte overheidsmaatregelen (Zehavi, 2012, p. 243). In contrast met harde regulering, zijn de regels van overheidsinstanties bij *soft regulation* juridisch gezien niet bindend in de manier dat ze bepaald gedrag aanraden of faciliteren in plaats van deze op te leggen en sancties daaraan te verbinden (Mörth, 2004, p. 1-6).

2.3 De (veronderstelde) shift van *hard regulation* naar *soft regulation*

In de laatste vijf decennia is er gebleken dat top-down regels en harde regulering vaak hebben gefaald om de beoogde doelen van naleving van regels te behalen, en soms zelfs contraproductief uitwerken (Bardach & Kagan, 1982; De Búrca & Scott, 2006). Een belangrijk argument in de governance literatuur is dat, alhoewel publieke autoriteiten invloed uitoefenen op en grenzen stellen aan netwerken, directe uitoefening van macht de kans op een gewenste uitkomst (sterk) kan verkleinen (Milward & Provan, 2000; Kettl, 2002; Sørensen, 2006; Sørensen & Torfing, 2007). Dit relateert aan de *degree of coercion*, oftewel de mate van dwang die door de overheid wordt uitgeoefend richting het subject van sturing.

De zoektocht naar nieuwe vormen van governance lijkt zich te uiten in een shift van *command and control* naar een model van overtuiging en onderhandeling. Nieuwe, dominante visies op sturing manifesteren zich in het inzetten van zachtere, minder dwingende beleidsinstrumenten zoals voorschriften, standaarden, richtlijnen en *soft policy* (zie 2.6 voor sturingsinstrumenten). Meerdere auteurs hebben een trend geconstateerd dat *soft regulation*-instrumenten vaker worden ingezet (Rhodes, 1997; Stoker, 1998; Salamon, 2002; Peters, 2002). Daarin speelt ook mee dat razendsnelle technologische ontwikkelingen flexibiliteit en continue aanpassing vereisen (Levi-Faur, 2012, p. 70).

Deze 'transitie' van *hard regulation* naar *soft regulation* is echter ook aangevochten door andere auteurs die stellen dat zachte reguleringsvormen niet de plaats hebben ingenomen van harde vormen, maar juist bestaan als aanvulling op de harde reguleringsmaatregelen (bv. Jordan, Wurzel & Zito, 2005). Niet alleen de overgang van harde naar zachte regulering is betwist, ook het onderscheid tussen zachte en harde regulering is bekritiseerd. Zo onderstreepten juridische analisten als Kenner (1999) en Biagi (2000), maar ook Slominski (2008), dat er niet altijd een duidelijke grens is tussen zachte en harde vormen van regulering (zie ook Zehavi, 2012, p. 245 - p.247). De verscheidene vormen van regulering zouden in feite dus beter geplaatst kunnen worden langs een breed spectrum van zachtere naar hardere vormen (Sisson & Marginson, 2001, p. 4). In dit onderzoek wordt dan ook erkend dat *soft regulation*-instrumenten en sturingsmodaliteiten in meer of mindere mate elementen van *hard regulation* kan bevatten en vice versa.

III. Wat zijn potentiële voordelen en nadelen van *soft regulation* tools?

2.4 Voordelen van *soft regulation*

Soft regulation biedt mogelijke voordelen die harde maatregelen niet kunnen leveren. Ten eerste is het beargumenteerd dat *soft* ingrepen een grotere kans hebben op het faciliteren van experimenteren en *organizational learning* binnen een beleidsdomein (zie o.a. Trubek & Trubek, 2005). *Organizational learning* refereert naar de ontwikkeling van inzichten, kennis en associaties tussen acties uit het verleden, de effectiviteit van deze acties, en toekomstige acties (Fiol & Lyles, 1985, p. 811). Zo wordt er bijvoorbeeld gesteld dat door de processen van het verzamelen en rapporteren van informatie en organisatieactiviteiten, er een analyse- en evaluatieproces op gang wordt gebracht (Ellis, Carette, Anseel & Lievens, 2014, p. 68).

Ook maken *soft regulation*-instrumenten gebruik van de informatievoorsprong van de partijen die onderhevig zijn aan de regulering (Arnaldi, 2017, p. 42), wat tevens mogelijkheden biedt voor het inslaan van nieuwe wegen en experimenteren. Daarnaast worden de *soft tools* vaker ingezet in het geval van een hoge complexiteit, mede omdat ze beter adapteren aan gevarieerde contexten (zie bv. Koutalakis, Buzogany & Börzel, 2010). Volgens Keller (2000) worden ze andersom beredeneerd juist ook vaker ingezet, omdat het eenvoudiger is om belangenconflicten in een flexibeler format af te handelen, aangezien het de partijen speelruimte biedt.

Tot slot zou *soft regulation* kunnen leiden tot een groter (wederzijds) vertrouwen tussen de sturende partij en object(en) van sturing. Onder vertrouwen wordt in dit onderzoek bedoeld: de bereidheid om naar de verwachtingen van andere partijen te gedragen zonder enige garantie te hebben dat de ander zich ook naar de verwachtingen gedraagt (zie o.a. Van Thiel, 2008). Vertrouwen vergroot de kans op gehoorzaamheid en meegaandheid van het uitvoeringsorgaan, alsook de motivatie en prestaties van medewerkers (Van Thiel, 2008).

2.5 Nadelen van *soft regulation*

Echter zijn er ook studies die betogen dat het lastiger is om substantiële resultaten te behalen met *soft regulation* tools, vooral zonder de support van hardere maatregelen (Kasa, Westskog & Rose, 2018). De mate van dwang moet goed afgestemd zijn op de weerstand tegen of aanvaarding van het beleid om tot toepassing van het beleid te komen (Peters, 2002; Woodside, 1998; Salamon, 2002). Een hoge mate van dwang, gepaard met een hoge weerstand, leidt vaak tot inefficiënt en contraproductief gedrag, maar een te lage mate van dwang kan ook hiertoe leiden. Met flexibiliteit komt namelijk ook het risico dat organisaties hun verantwoordelijkheden kunnen vermijden (Tomlinson, 2011).

Zo vindt de claim dat beleidsmaatregelen met zowel zachte als harde tools de beste vooruitzichten bieden om het beleid op effectieve wijze te implementeren veel steun in de wetenschappelijke literatuur (Givoni, Macmillen, Banister & Feitelson, 2013; Kasa, Westskog & Rose, 2018). Osborn en Datta (2006) merken hierbij wel op dat het inzetten van 'een beleidsmix' en het toevoegen van verschillende soorten beleidstools de algehele beleidseffectiviteit niet altijd ten goede hoeft te komen of zelfs kan ondermijnen. Dit is afhankelijk van hoe goed de fit tussen de beleidsinstrumenten onderling is, en of ze elkaar complementeren of afzwakken.

IV. Welke verschillende sturingsinstrumenten en sturingsmodaliteiten worden in de literatuur onderscheiden?

2.6 Sturingsinstrumenten

Overheden en publieke autoriteiten kunnen verschillende beleidsinstrumenten inzetten om een verandering in zowel organisaties als de maatschappij in zijn geheel aan te brengen (Vedung, Bemelmans-Vidéc & Rist, 1998). Deze sturingsinstrumenten kunnen concrete middelen, procedures of technieken zijn (Terpstra, 2002, p. 22). Het veld aan beleidsinstrumenten is extensief en gevarieerd. Toch hebben vele auteurs geprobeerd de

verscheidene instrumenten te categoriseren. De meeste auteurs rubriceren beleidsinstrumenten aan de hand van de visie op sturing die aan het instrument ten grondslag ligt, zoals bijvoorbeeld de klassieke driedeling in juridische, economische en communicatieve instrumenten (Van den Doelen, 1987, p. 53-57). Andere typologieën bouwen hier vaak op voort, zoals Hoogerwerf en Herweijer (2008, p. 228) die een vierde categorie van fysieke sturingsinstrumenten aan toevoegen, alsook of het beleidsinstrument verruimend of beperkend werkt.

Een andere bekende typologie is die van Hood (1983). Hood deelde verschillende typen (sturings-)instrumenten die de overheid kan inzetten op in vier categorieën, die hij onder de noemer van de NATO-criteria plaatste, namelijk:

- **Nodality:** toegang tot kennis, het monitoren van data, informatieverbreiding en opleidingskanalen (zie ook Hood, 2007). Het innemen van een sleutelpositie in een informatienetwerk.
- **Authority:** de legitimiteit en autoriteit van de overheid die actoren beïnvloedt door te beschikken over wettelijke bevoegdheden (zie ook Hysing, 2009; Bell & Hindmoor, 2012).
- **Treasure:** financiële bronnen zoals subsidieprogramma's die ingezet kunnen worden als economische prikkels voor gewenst gedrag (zie ook Bell & Hindmoor, 2012, p. 153).
- **Organisation:** organisatorische hulpbronnen als het inzetten van mensen, expertise, apparatuur en andere voorzieningen. Tevens ook het monitoren en/of gebruik van *benchmarking* mogelijkheden als middel om te leiden en te dienen als een goed voorbeeld, directe dan wel indirecte interventies.

In dit onderzoek is ervoor gekozen om het NATO-raamwerk te hanteren omdat – naast dat het vaker toegepast is en grondig gedocumenteerd is (Howlett, 1991, p. 8) – het criterium *organisation* in het bijzonder relevant is voor de verschillende uitvoeringsorganisaties die (wel of niet) de i-Strategie implementeren, en het equivalent van dit criterium niet aanwezig is in klassieke modellen. Dit model is dan ook relevant omdat het de focus legt op de capaciteit van overheden om beleid te vormen en te implementeren (Pierre & Peters, 2000, p. 42; Vabo & Roiseland, 2012, p. 5). De NATO-criteria zijn daarnaast bij uitstek ideaaltypische benaderingen van *soft regulation* bronnen (Scott, 2004, p. 161). Volgens Hood en Margetts (2007, p.7) kan de NATO-indeling goed toegepast worden bij het categoriseren van de instrumenten die sturen op verschillende lagen en organisaties binnen de overheid. Dit conceptuele raamwerk kan dus goed gebruikt worden om de sturing en coördinatie op *agencies* vanuit ministeries te analyseren (Hood & Margetts, 2007, p. 175).

Wanneer men de dichotomie van *soft-hard* regulering en het NATO-raamwerk voor sturingsinstrumenten samenvoegt, komt er een matrix tot stand zoals in onderstaande figuur 1 is weergegeven. Deze matrix illustreert dat vier verschillende type sturingsinstrumenten zowel als *soft regulation tools* als *hard regulation tools* ingezet kunnen worden.

<i>Degree of coercion in the kind of tool</i>		<i>Degree of coercion in the use of tool</i>	
		Soft	Hard
Soft	Nodality	Informational supplement	Informational monopoly
	Treasure	“Escapable” funding	“Inescapable” funding
Hard	Authority	Non-binding regulations	Binding regulations
	Organization	Indirect action	Direct action

Figuur 1: De zachte en harde dimensies van de NATO-sturingsinstrumenten (door Vabo & Roiseland, 2012).

Bij deze matrix kunnen twee kanttekeningen gemaakt worden: ten eerste is het gebruik van dwang een concept wat in een continuüm gezien en geplaatst moet worden, en ten tweede reikt het onderscheid tussen *soft* en *hard* verder dan alleen de graad van dwang als factor. Met betrekking tot het eerstgenoemde punt erkennen Vabo en Roiseland (2012, p. 14) zelf ook dat de tweedeling in de figuur is opgenomen met als doel simplificatie en behoud van overzicht. Instrumententypologieën zoals het NATO-model zijn relevant omdat ze het mogelijk maken de beleidspraktijk systematisch te analyseren (Fobé, 2014, p. 63).

2.7 Van CAC naar de ontwikkeling van nieuwe sturingsmodaliteiten

In de vorige paragraaf zijn de diverse sturingsinstrumenten aan bod gekomen. Het geheel aan de sturingsinstrumenten die in samenhang worden ingezet, wordt een sturingsmodaliteit genoemd (Bekkers, 2012, p. 91). In deze paragraaf zullen vijf sturingsmodaliteiten besproken worden.

Voordat alle sturingsmodaliteiten uiteengezet worden, is het belangrijk om eerst de verschuiving van klassieke naar moderne visies op sturing in een historisch perspectief te plaatsen. Zoals eerder in dit hoofdstuk is besproken, heeft de zoektocht naar nieuwe vormen van governance zich (gedeeltelijk) geuit in het weg bewegen van het traditionele reguleringsmodel. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van nieuwe sturingsmodaliteiten.

Het *command and control* (CAC) model vormt het traditionele reguleringsmodel waarbij organisaties beperkt worden tot opvolging van regels waaraan zij onderhevig zijn. Informatiestromen gaan naar de ‘top’, die volgt met sturende beslissingen. De veronderstellingen achter deze sturingsbenadering steunen op rationaliteit en zijn gericht op gedetailleerde beheersing van processen en ontwikkelingen door middel van wet- en regelgeving en planning (Bekkers, 2012, p.91 – p. 94). In de sturingsmodaliteit van CAC wordt er gefocust op het consequent monitoren van bereikte resultaten, zodat er bijgestuurd en verantwoord kan worden. Volgens de klassieke visie op sturing zijn sturingsproblemen het gevolg van slecht management. Onduidelijke doelstellingen, gebrekkige middelen, onduidelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en een gebrekkige

communicatie worden in de klassieke reguleringsliteratuur gezien als de belangrijkste oorzaken voor falende sturing (Van Gunsteren, 1976; Simonis, 1983).

Medio jaren 80 werden de grenzen van deze (visie op) sturing nadrukkelijker in kaart gebracht. De context van sturing waarbinnen overheden trachten vraagstukken op te lossen bleek daarnaast een veel grotere invloed te hebben op de effectiviteit dan het klassiek sturingsparadigma veronderstelt (Bekkers, 2012, p. 95). Van het traditionele CAC-model wordt nu juist gesteld dat het gemeenschappelijk wantrouwen en conflict bevordert (Lobel, 2004). Zo werd er steeds meer aandacht besteed aan interne coördinatievraagstukken van de overheid (WRR, 1983). Deze ontwikkeling wordt ook wel de verschuiving van monocentrische naar polycentrische sturing genoemd (Teisman, 1992).

2.8 Sturingsmodaliteiten

Bekkers (2012) definieert vier 'nieuwe' sturingsmodaliteiten in aanvulling op de traditionele *Command and control* sturingsmodaliteit. De vier modaliteiten die worden onderscheiden zijn de sturing op grond van 1) input en output parameters, 2) incentives, 3) structurering en procedurering en 4) gemeenschappelijke beeldvorming. Deze vier modaliteiten bewegen vanuit de aanname dat (het brede veld van betrokken) actoren beschikken over zelfsturende vermogens, wat een polycentrische visie op sturing is. Dat betekent dat de aandacht vooral gevestigd wordt op sturingscontext en dat er erkend wordt dat de gestuurde organisaties in staat zijn voor eigen belangen op te komen en een relatieve autonomie genieten (Bekkers, 2012, p.99). Tegelijkertijd is er sprake van wederzijdse afhankelijkheden die leiden tot nieuwe overlegvormen en onderhandelingsprocessen. Omdat bij deze polycentrische sturingsvormen het zelfsturend vermogen van organisaties uitgangspunt is, gaat polycentrische sturing vaak (in meer of mindere mate) gepaard met *soft regulation*, wat de organisaties de ruimte geeft om binnen bepaalde kaders eigen afwegingen te maken.

De eerste sturingsmodaliteit focust op sturing op input- en output-parameters en niet op het interne functioneren (Snellen, 1987; Frissen 1992). Er is sprake van zelfsturing binnen van bovenaf vastgestelde kaders, die meestal aangeven welke prestaties geleverd moeten worden (de Bruijn, 2001). De sturing op grond van incentives doelt op gedragsbeïnvloedende prikkels die niet dwingend zijn, zoals subsidies of fiscale voordelen (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991). Bij sturing op grond van structurering en procedurering wordt getracht overleg-, onderhandelings- en communicatieprocessen tussen partijen op een dusdanige manier te organiseren dat zij bijdragen aan de beoogde doelstellingen van beleid zonder dat zij deze dwingend opgelegd krijgen (Snellen, 1987). Daarbij gaat het dus om netwerkmanagement: het veranderen van posities van bepaalde partijen in het netwerk, het veranderen van de relaties tussen hen of het veranderen van de spelregels tussen betrokken partijen (Bekkers, 2012, p.108-109). Dit kan bijvoorbeeld door de toegang die een actor krijgt tot bepaalde hulpbronnen – zoals informatiebronnen - te veranderen.

Tot slot kan er gestuurd worden middels het creëren van een gemeenschappelijke beeldvorming over aard en omvang van een bepaald probleem en de manier waarop deze

problemen kunnen worden aangepakt. In dit geval richt de sturing zich vooral op het bijeenbrengen van de partijen door een platform te bieden waarbinnen overleg en onderhandeling kunnen plaatsvinden. Daarbij vindt er een interventie plaats aan de cognitieve kant van sociale processen, wat ook wel *reframing* wordt genoemd (Bolk, 1989). *Reframing* richt zich op het bewerkstelligen van een verandering in de werkelijkheidsdefinities van betrokkenen en zo een gemeenschappelijk referentiekader te ontwikkelen. Het resultaat van zo'n collectief frame moet dan zijn dat gefixeerde visies, relaties en gedrag veranderen (Levy & Merry, 1986).

Elke sturingsmodaliteit heeft zo voor- en nadelen. De pluspunten en keerzijden van alle besproken sturingsmodaliteiten zijn opgenomen in de onderstaande tabel.

Sturingsmodaliteit	Belangrijke voordelen	Belangrijke nadelen
<i>Command and control</i> sturing (CAC)	Centralisatie van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden biedt mogelijkheden om snel en gericht top-down in te grijpen bijv. in tijden van crisis, mogelijkheid om regelmatig bij te sturen (Bekkers, 2012, p. 97), sturing is consistent en routinematig	Bevordert gemeenschappelijk wantrouwen en conflict, geen erkenning van de diversiteit van de belangen, posities en samenhangende spanningen van "sturingsobjecten", directe uitoefening van macht en geen erkenning van zelfsturend vermogen van organisaties kan paradoxaal werken en leiden tot ineffectiviteit, verstrikkende hoeveelheid wetten, regels en bepalingen
Sturing op input- en outputparameters	Een verbetering van de transparantie van en de verantwoording over de bereikte resultaten, een versterking van het leer- en oordeelsvermogen en een prikkel tot innovatie en ondernemerschap	Het ontstaan van een prestatieparadox waarbij er een kloof is tussen gepresenteerde prestaties en feitelijke prestaties (Van Thiel & De Leeuw, 2003), en er zo risicomidend gedrag ontstaat, bureaucrativering, verkokering en fragmentatie
Sturing op grond van incentives	Biedt meer ruimte voor de organisatie om een afweging te maken op grond van eigen interpretatiekader, opent ruimte voor maatwerk, versterkt draagvlak	Invloed van de incentive kan beperkt blijven, prikkels lokken vaak opportunistisch gedrag uit
Sturing op grond van structurering en procedurering	Biedt meer ruimte voor eigen afwegingen van organisaties, bestaande praktijken, gewoonten en posities kunnen doorbroken worden	Relatief laag veranderingspotentieel, weerstand vanuit gevestigde belangen, ongewenste neveneffecten door nieuwe ongelijkheden

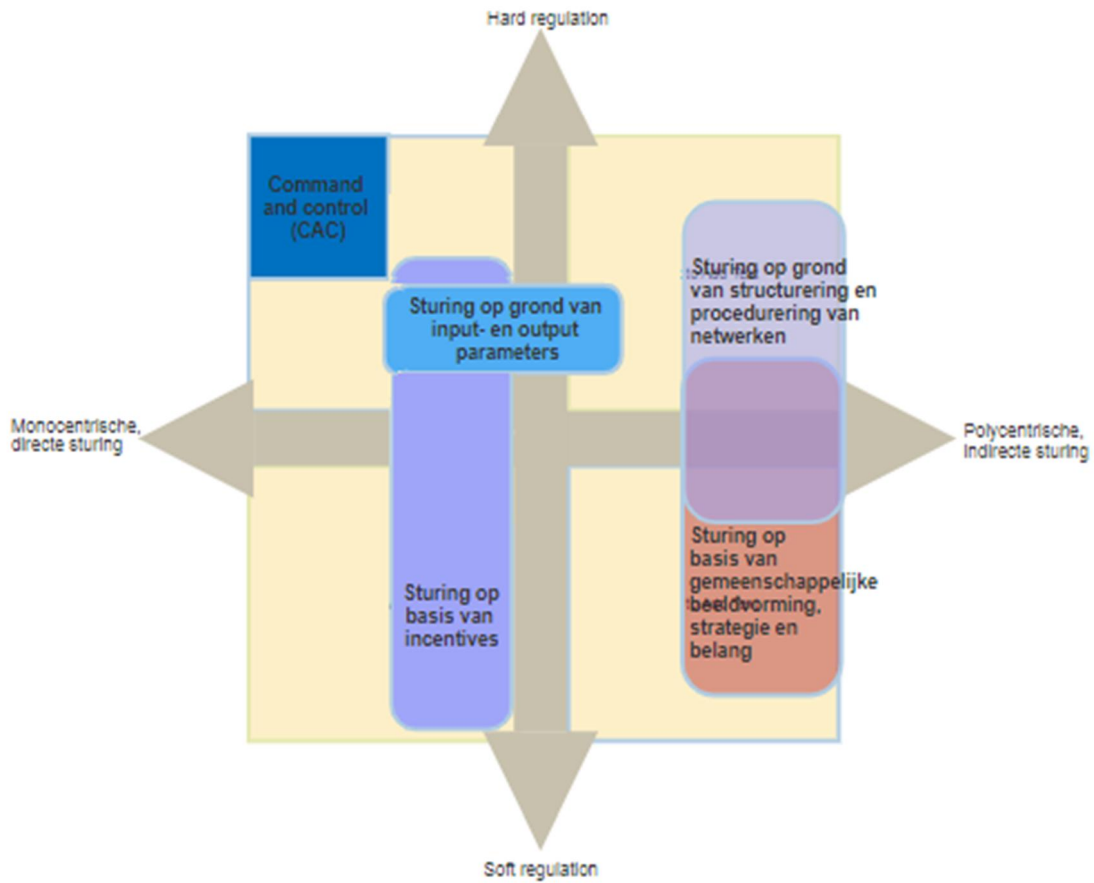
Sturing op grond van gemeenschappelijke beeldvorming	Versterkt probleemoplossend vermogen door meerdere perspectieven, ervaringen, informatie en kennis te bundelen, vermindering van weerstand door de participatie van belanghebbende actoren	Verwaarlozing van het machtsaspect en een te grote nadruk op redelijkheid, vrijblijvendheid van participatie
--	--	--

Figuur 2: overzicht van de belangrijkste voordelen en nadelen van de sturingsmodaliteiten

2.9 Raamwerk sturingsmodaliteiten

De concepten omtrent sturingsmodaliteiten en *hard-* en *soft regulation* sturingsvormen worden in deze paragraaf samengebracht middels een grafische weergave in de vorm van een matrix, afgebeeld in figuur 3 op de volgende pagina. Bij de klassieke sturingsvormen, direct en met een monocentrisch perspectief op sturing, wordt er een erg belangrijke en centrale rol toebedeeld aan wet- en regelgeving, die ook de meest belangrijke sturingsinstrumenten vormen (Van Gunsteren, 1976). Er wordt in deze benadering veel aandacht besteed aan directe sturingsvormen. Om deze reden wordt in de matrix *command and control* (CAC-sturing) in de hoek linksboven gepositioneerd.

Bekkers (2012, p. 98) beschrijft de vier latere sturingsmodaliteiten als ‘nieuwe’ sturingsvormen die (in meer of mindere mate) een polycentrische visie hebben op sturing. In dit analysekader wordt erkend dat sommige van deze sturingsmodaliteiten toch meer elementen bevatten van monocentrische sturingsvormen dan andere sturingsmodaliteiten. De sturingsmodaliteiten worden hierom langs de horizontale as gepositioneerd, die reikt van meer directe en monocentrische vormen van sturing naar meer indirecte, polycentrische vormen van sturing. Daarnaast kunnen sturingsmodaliteiten ook in meer of minder mate gebruik maken van *hard regulation* dan wel *soft regulation*-sturingsinstrumenten, wat zich in het model manifesteert in de plaatsing langs de verticale as. Deze typologieën kunnen helpen de dominante sturingsmodaliteit ofwel van beleid ofwel van een organisatie te determineren.



Figuur 3: raamwerk van sturingsmodaliteiten

3. Methodologisch Kader

In dit hoofdstuk zullen de methodologische keuzes uiteengezet en verantwoord worden. In eerste instantie wordt het onderzoeksontwerp geïntroduceerd, vervolgd door de illustratie van de casus, werkwijze en dataverzameling. Tevens wordt er een toelichting gegeven op de data-analyse. Tot slot vindt er een toelichting plaats op de validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksdesign

Dit onderzoek is kwalitatief van aard. Het primaire argument hiervoor is de behoefte aan meer diepgaand onderzoek dat gericht is op welke wijze diverse sturingsvormen van beleid, in dit geval een departementale informatiestrategie, worden ervaren door organisaties. Er is daarbij gekozen voor kwalitatief onderzoek omdat de belevingswereld van de respondenten langs deze weg beter in kaart gebracht kan worden. Bij het toepassen van de strategie spelen de verscheidene opvattingen over sturing een grote rol. De respondenten van dit onderzoek zijn in hun organisaties verantwoordelijk voor het inrichten en functioneren van de informatievoorziening (zie 3.3.2.), en elke organisatie beschikt over andere specifieke behoeften en sturingsconcepties die gevolgen hebben voor de toepassing van de i-Strategie.

Daarnaast gaat dit onderzoek uit van een interpretatieve wetenschapsopvatting, wat inhoudt dat er betekenissen worden gegeven aan verschillende visies, perspectieven en interpretaties die individuen zelf geven aan fenomenen en daarmee dus hun eigen sociale werkelijkheid construeren. Zo zijn in dit onderzoek verschillende visies van individuen en organisaties op de werkelijkheid samengebracht. De koers die uitgezet wordt door organisaties wordt gestuurd door hun interpretatie van een gemeenschappelijke informatiestrategie en de bijbehorende sturingsvormen.

In plaats van een vaste, begrensde set vragen met afgebakende antwoordmogelijkheden, opent kwalitatief onderzoek de deuren naar diepgaande antwoorden en redeneringen over hoe de respondenten een bepaalde situatie ervaren (Jackson, Drummond & Camara, 2007, p. 22-23), in dit geval hoe ze de i-Strategie en sturing ervan ervaren. Zo kunnen contextuele factoren ook beter uitgediept worden, zoals de politiek-bestuurlijke context en de bijbehorende spanningen en complexiteit van publieke sector ICT-implementatie. In zekere zin staat kwalitatief onderzoek een zekere flexibiliteit toe en maakt het mogelijk dat respondenten nieuwe factoren aandragen die relevant (blijken te) zijn (Fossey, Harvey, Dermott & Davidson, 2002, p. 723), hetgeen op het terrein van innovatie dus des te meer beduidend kan zijn en bij een survey vaak ook moeilijker is (omdat daarbij vooraf ingekaderd moet worden).

In dit onderzoek is de gevestigde literatuur rondom de relevante wetenschappelijke concepten, oftewel *soft regulation* en sturingsmodaliteiten, onderzocht. Daaruit zijn enkele theoretische concepten vastgesteld die dienen als *sensitizing concepts*, in die zin dat ze niet volledig vaststaan maar een *“general sense of reference and guidance in approaching empirical instances”* bieden (Blumer, 1954, p. 7). In tegenstelling tot definitieve concepten,

wordt er op deze manier meer recht gedaan aan het unieke karakter van sociale situaties (Blumer, 1954). Een overzicht van de *sensitizing concepts* van dit onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 3.5. Deze concepten zijn richtinggevend in de zin dat ze de dataverzameling een bepaalde kant op sturen en tot een bepaalde formulering van de onderzoeksvraag leiden, maar niet volledig leidend zijn (Boeije, 2014, p. 40-43). Dit maakt het mogelijk om gedurende het onderzoeksproces de theoretische concepten waar nodig gedeeltelijk te herzien en af te bakenen (Bryman, 2016, p. 383).

Daarnaast gaat dit onderzoek uit van een *multiple case study*, in de vorm van een *embedded case study*. Een *embedded case study*, oftewel een ingebedde casestudie, is een casestudie die meerdere analyse-eenheden bevat, die weer onder een bredere casus vallen (Yin, 2003). Casestudies bieden de mogelijkheid om in te zoomen op belevingen en ervaringen van de betrokken actoren van een casus. Daarnaast draagt een *multiple case study* design bij aan theoretische inzichten: door meerdere cases te vergelijken, is de onderzoeker in een betere positie om de omstandigheden vast te stellen waarin een theorie of stelling geldig is (Eisenhardt, 1989; Yin, 2009).

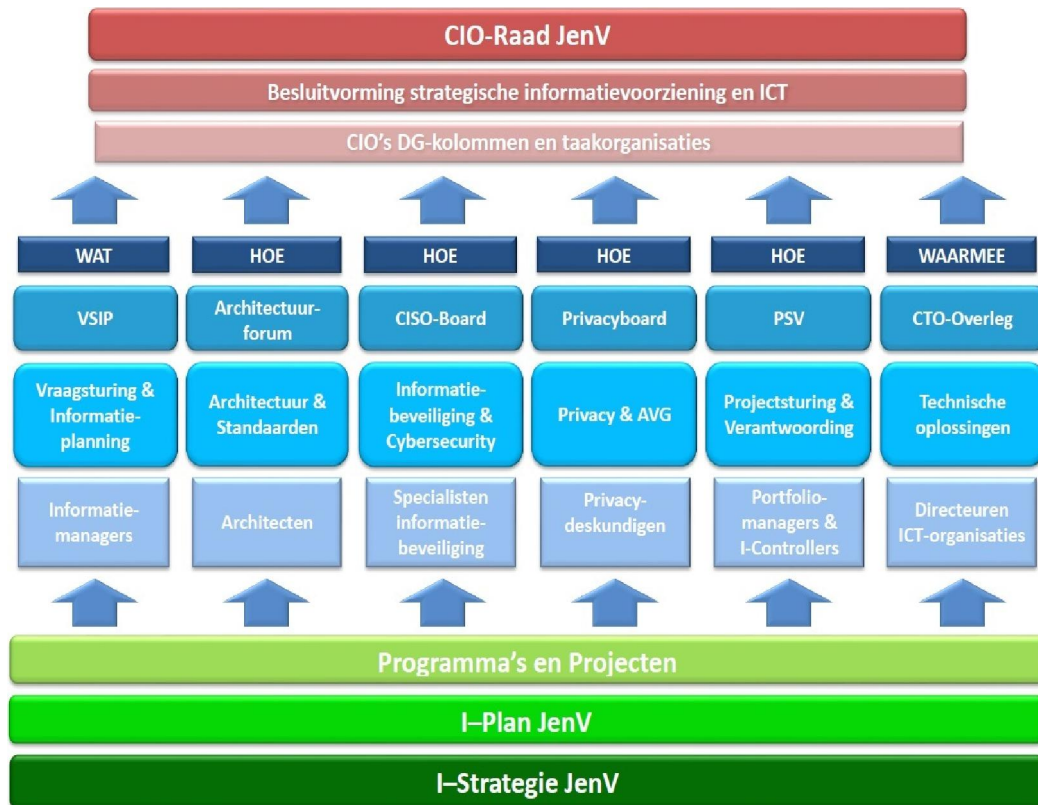
3.2 Casusselectie: de i-Strategie JenV

De brede, centrale casus van dit onderzoek is de informatiestrategie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Deze i-Strategie en de bijbehorende, jaarlijkse i-Plannen worden samen met de leden van de CIO-Raad ontwikkeld. In de CIO-Raad zijn de CIO's (*Chief Information Officers*) van de JenV-onderdelen vertegenwoordigd. Deze vergadering wordt voorgezeten door de CIO JenV, tevens de plaatsvervangend Secretaris-Generaal (pSG). De rol van de CIO van Justitie en Veiligheid is het stimuleren van (de kwaliteit van) de collectieve informatievoorziening binnen het departement. Daarnaast is de rol van de CIO ook dat alle onderdelen die raken aan de informatievoorziening 'in control' zijn. Hierbij kan er gedacht worden aan het voldoen aan de baseline informatiebeveiliging van de gehele overheid. Daarbij is deze sturing niet hetzelfde voor alle organisaties. Bij *sui generis* organisaties als de Rechtspraak, Hoge Raad en het Openbaar Ministerie is er maatwerk van toepassing.

De CIO-Raad buigt zich over JenV-brede strategische informatievoorziening en ICT-vraagstukken. De leden, de CIO's, zijn dan verantwoordelijk voor de naleving van de gemaakte afspraken binnen de eigen organisaties. De CIO-Raad wordt bij de beleidsvorming ondersteund door zes voorportalen die (expert)advies geven, namelijk:

- Vraagsturing en Informatieplanning;
- Architectuurforum (AF);
- CISO-board;
- Privacyboard;
- ISB Vakgroep, voorheen Projectsturing en Verantwoording (PSV);
- CTO-overleg (Chief Technology Officer overleg)

Schematisch kan dit als volgt weergegeven worden:



Figuur 4: schematische weergave van de voorportalen van de CIO-Raad (Beschrijvende tekst CIO-Raad 2.0, p.1)

De CIO-Raad is zelf op haar beurt een voorportaal voor de Bestuursraad en adviseert deze op het gebied van (strategische) IV- en ICT-vraagstukken. De CIO-Raad is daarmee niet te verwarren met het CIO Beraad, dat op het interdepartementaal niveau plaatsvindt. Hierin zetelen de CIO's van de verschillende departementen en enkele grote uitvoeringsorganisaties.

Een van de hoofdonderwerpen van de CIO-Raad betreft het gezamenlijk ontwikkelen en realiseren van het i-Plan JenV, dat de programma's en projecten bevat die gedurende het jaar worden uitgevoerd. Daarmee ligt het i-Plan in het verlengde van de i-Strategie, waarin het meerjarig perspectief is vastgelegd. De kern van de i-Strategie en bijbehorend informatieplan is dat er wordt gekeken naar wat er gemeenschappelijk voor JenV op het terrein van informatievoorziening bereikt wil en kan worden. Daaronder vallen terreinen als data, informatieveiligheid, informatiehuishouding, innovatie en onderzoek. De jaarplannen hebben dus als doelstellingen het realiseren van gemeenschappelijke voorzieningen, het vergroten van kennis binnen de organisatie door het opleiden van personeel, het verbeteren van de datakwaliteit en het opstellen van en werken volgens een gemeenschappelijke ICT-architectuur met richtinggevende kaders (Justitie en Veiligheid, 2016, p. 13). Sinds 2017 zijn deze informatieplannen stukken die jaarlijks worden uitgebracht door de CIO-Raad, die ressorteert onder de CIO. Voorheen werd er al gewerkt met een JenV-breed informatieplan. De huidige overkoepelende informatiestrategie loopt ook sinds 2017.

“Met algemene principes en bewust gekozen richting voor de dienstverlening, bescherming en handhaving helpt deze i-Strategie bij het maken van keuzes bij dilemma’s en JenV-brede (in)richtingsvragen ten aanzien van informatievoorziening.” (Rijksoverheid, 2020a)

De organisaties in de CIO-Raad beschikken echter ook zowel over eigen informatieplannen als de plannen van de keten waar zij onderdeel van uitmaken. Zo staat er in het informatieplan van 2020 dat er “nog geen antwoord is op de vraag wat de verhouding is tussen het i-Plan JenV en het informatieplan van een taakorganisatie” (Ministerie JenV, 2020, p. 10). In dit onderzoek staat die verhouding tussen de eigen plannen en strategieën van de organisaties en de JenV-brede strategie en plannen centraal.



Figuur 5: De plaatsing van de i-Strategie en i-Plan in de beleidscyclus (i-Plan JenV, 2020, p. 9)

Het ministerie van Justitie en Veiligheid is een departement met een groot aantal verschillende taakorganisaties. Die organisaties verschillen in rechtspositie (ZBO, dienst, enz.) en daarmee in onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie, alsook in omvang: van de politie (60.000 fte) tot kleine stichtingen die bestaan uit 8 fte. Elk van deze organisaties heeft te maken met digitalisering in de breedste zin van het woord. Sommige organisaties werken nauwer samen in ketenverband: twee voorbeelden daarvan zijn de strafrechtketen (Openbaar Ministerie, Politie, Rechtspraak, etc.) en de migratieketen (IND, COA, DT&V, etc.).

De cases die onder de bredere ‘hoofdcasus’ vallen, zijn belangrijke organisaties uit de strafrechtketen en migratieketen. De gekozen cases in dit onderzoek zijn afkomstig uit deze twee ketens:

Keten	Organisatie
<i>Strafrechtketen*</i>	Openbaar Ministerie (OM)
	Politie
	Justitiële Informatiedienst
	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)
	Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
	Schadefonds Geweldsmisdrijven
	SSC-i (Shared Service Center, de ICT-uitvoeringsorganisatie van DJI)
<i>Migratieketen</i>	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
	Immigratie- en Neutralisatiedienst (IND)
<i>Bestuur/Departement JenV</i>	-
<i>*Sommige organisaties opereren in beide ketens, maar zijn voor het overzicht bij de strafrechtketen ingedeeld</i>	

Figuur 6: een overzicht van de cases uit dit onderzoek

Zoals eerder genoemd is de i-Strategie een overkoepelende strategie die van toepassing is op een erg breed palet aan uitvoeringsorganisaties die op vele aspecten variëren. Zo hebben ministeries erg uiteenlopende relaties met de organisaties die onder het departement vallen (Smullen, van Thiel & Pollitt, 2001, p. 193). Met name de zelfstandigheid en onafhankelijkheid ten opzichte van het ministerie is een belangrijke factor die ten grondslag ligt aan deze relatie. Organisaties kunnen autonoom zijn in verschillende dimensies: zo kunnen zij beschikken over beleidsautonomie, structurele, financiële of juridische autonomie (Christensen, 2001). Autonomie in één dimensie hoeft niet te betekenen dat een organisatie ook autonomie heeft in andere dimensies (Tenbücken & Schneider, 2004), maar meer autonome dimensies leiden vaak tot een hogere algehele zelfstandigheid van de organisatie. Een organisatie met een hogere graad van autonomie zal meer haar eigen koers kunnen volgen.

De zelfstandigheid van een organisatie wordt in stand gehouden of beschermd indien zij een lage afhankelijkheid van hulpbronnen heeft (Pfeffer & Salancik, 1978). Dit kan relateren aan het verschil tussen *soft regulation* en *hard regulation*: zoals we hebben gezien in de matrix in 2.6, kan bijvoorbeeld een subsidie ('zacht' sturingsinstrument) voor een organisatie dat geen andere inkomstenbron heeft al gauw als een dwingend, hard sturingsinstrument ervaren worden. Die zelfstandigheid kan tevens bepalend zijn voor de mate waarin een organisatie bepaalde sturingsinstrumenten als dwingend ervaart. Als organisaties en agentschappen weinig tot geen dwang ervaren, heeft dit consequenties voor de uitvoering van beleid. Organisaties die meer ruimte ervaren, zullen waarschijnlijk sneller hun eigen informatiestrategie volgen. Mede hierom zijn er meerdere cases (organisaties) opgenomen in dit onderzoek, die allen verschillen in de mate van zelfstandigheid, afhankelijkheid van het ministerie en omvang.

Alhoewel er in de wetenschap veel verschillende opvattingen bestaan over de generaliseerbaarheid van casusonderzoeken (zie ook Tsang, 2014), kunnen er wel enkele zaken gesteld worden met betrekking tot de exemplarische generaliseerbaarheid, dat wil zeggen de generalisatie als ‘*case-to-case transfer*’ die een ruimere zin van een ‘case’ hanteert (Smaling, 2009, p.8). De mechanismen omtrent de hoofdcasus van dit onderzoek, de i-Strategie JenV, zijn ook overdraagbaar naar informatiestrategieën van andere ministeries die ook te maken hebben met een breed netwerk aan verschillende organisaties, waarin het ministerie fungeert als ‘spin in het web’. Tevens zouden de theoretische inzichten ook Rijksbreed toepasbaar zijn, zoals in het geval van Rijksbrede digitaliseringsprogramma’s - denk aan de Nederlandse Digitaliseringsstrategie of NL Digibeter - die in de verschillende ministeries ingebed moeten worden. Tot slot zou dit onderzoek ook te generaliseren kunnen zijn naar het lokale niveau, bijvoorbeeld in het geval van overkoepelende digitale- en IV-programma’s voor gemeenten.

3.3 Dataverzameling

De dataverzameling volgt twee verschillende lijnen, te weten de documentanalyse en de afname van interviews. De keuzes voor deze onderzoeksmethoden en de werkwijze zullen in de volgende paragrafen worden toegelicht.

3.3.1. Documentanalyse

Tijdens de dataverzameling is er aanvankelijk een documentanalyse verricht. Het doel van de documentanalyse is het in kaart brengen van de hoofdzaken en sturingsmodaliteit van de i-Strategie, om zo de eerste empirische deelvraag te kunnen beantwoorden.

Documentanalyse is een geschikte onderzoeksmethode in kwalitatief onderzoek, in het bijzonder bij casestudies, omdat cases vaak rijke beschrijvingen van een fenomeen, organisatie of programma met zich meebrengen (Stake, 1995; Yin, 1994). Documentanalyses zijn niet alleen nuttig om de context van de onderzoekssituatie te begrijpen, ze bevatten vaak ook informatie die in interviews niet ter sprake komt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat de respondent de gegevens als vanzelfsprekend acht. Verschillende typen document kunnen een onderzoeker helpen begrip en inzichten op te doen die relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvraag (Merriam, 1998, p. 118).

Sommige bestudeerde documenten zijn openbaar en andere documenten betreffen interne documenten die op aanvraag zijn verkregen. Een overzicht van de bestudeerde documenten is te vinden in onderstaande tabel. Allereerst is natuurlijk de huidige i-Strategie (2017-2022) bestudeerd. Met de jaarlijkse informatieplannen wordt er door het ministerie nadere invulling gegeven aan de i-Strategie en de actielijnen die daarin zijn opgenomen. Daarnaast zijn er documenten omtrent het (functioneren van) de CIO-Raad en IV-rapportages van de organisaties geanalyseerd.

Bestudeerde documenten	Status
I-Strategie JenV 2017-2022	Openbaar
I-Plan JenV 2020 (informatieplan)	Openbaar
Opdrachtschrijving evaluatie CIO-stelsel (v1.1)	Intern document
Beschrijvende tekst CIO-Raad 2.0	Intern document
Hoofdlijnen bureaustudie - Evaluatie CIO-stelsel v0.3	Intern document
Uitgebreide rapportage Staat van IV JenV 2019 - v1.0	Intern document
Bijlages Rapportage staat van IV JenV 2019	Intern document

Figuur 7: een overzicht van de bestudeerde documenten van de documentanalyse

3.3.2. Interviews

Deze analyse is vervolgens aangevuld met diepte-interviews over de toepassing van de i-Strategie en ervaringen omtrent de sturingsvorm van de i-Strategie. In totaal zijn er 16 respondenten geïnterviewd. Hieronder zijn alle desbetreffende respondenten (op willekeurige volgorde) weergegeven.

Respondentcategorie	Organisatie/directie	Functie
Uitvoeringsorganisatie	Openbaar Ministerie (OM)	Chief Information Officer (CIO)
Uitvoeringsorganisatie	Openbaar Ministerie (OM)	Informatiemanager
Uitvoeringsorganisatie	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	Chief Information Officer (CIO)
Uitvoeringsorganisatie	Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	Coördinerend Specialistisch Adviseur bureau CIO
Uitvoeringsorganisatie	De politie	Chief Technology Officer (CTO)
Uitvoeringsorganisatie	Schadefonds Geweldsmisdrijven	Chief Information Officer (CIO)
Uitvoeringsorganisatie	Justitiële Informatiedienst	Chief Information Officer (CIO)
Uitvoeringsorganisatie	Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	Chief Technology Officer (CTO)
Uitvoeringsorganisatie	Shared Service Center Dienst Justitiële Inrichtingen (SSC-I)	Chief Technology Officer (CTO)
Uitvoeringsorganisatie	Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)	Chief Information Officer (CIO)
Uitvoeringsorganisatie	Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ)	ICT-Adviseur

Departement JenV	DG Rechtspleging en Rechtshandhaving	Directeur Rechtsbestel
Departement JenV	Directie Informatievoorziening & Inkoop (DI&I)	i-Controller
Departement JenV	Directie Regie Migratie	Hoofd Afdeling Ketenvoorzieningen
Departement JenV	Politie, Straffen en Beschermen (S&B)	Directeur-Generaal (DG)
Departement JenV	Beleidsteam Artificiële Intelligentie (AI)	Directeur

Figuur 8: overzicht van de organisaties en functies van de respondenten

Bij het selecteren van respondenten is gekozen voor twee verschillende typen respondenten, namelijk (1) bestuurders van het departement JenV en (2) CIOs, CTOs, directeuren informatievoorziening en ICT-adviseurs van de organisaties. In de tweede groep respondenten kan nog een tweedeling gemaakt worden tussen CIOs/CTOs van organisaties uit de migratieketen respectievelijk de strafrechtketen.

Bij het ondervragen van uitvoeringsorganisaties is gekozen voor CIOs (en CTOs) omdat zij, naast dat zij in de CIO-Raad gezeteld zijn, de (eind)verantwoordelijken voor de keuzes omtrent informatievoorziening zijn en overzicht hebben van informatieprocessen binnen eigen organisatie. In dit geval worden CIOs gezien als vertegenwoordigers van hun uitvoeringsorganisaties, de partijen die onderhevig zijn aan de sturing. Daarnaast zijn ook enkele specialistische adviseurs ondervraagd. Tot slot is er ook een interview afgenomen bij een medewerker van de afdeling Control van de directie Informatievoorziening en Inkoop, ter aanvulling en verificatie van de bevindingen uit de interviews met de twee verschillende respondentengroepen.

Omdat er binnen de organisaties maar één CIO of CTO is (dit geldt ook voor de directeuren van het departement zelf), waardoor de specifieke quotes makkelijk herleid zouden kunnen worden naar individuen, is ervoor gekozen om in dit onderzoek losse uitspraken en citaten niet te linken aan specifieke organisaties. Om wel een onderscheid te maken tussen de organisaties en de respondenten van het departement ten behoeve van het analysehoofdstuk, zijn de respondenten genummerd van R1 tot R16. Daarbij is wel aangegeven of de organisatie afkomstig is uit de strafrechtketen of de migratieketen. Sommige organisaties opereren in beide ketens. Bij deze organisaties is ervoor gekozen om deze onder de strafrechtketen op te nemen, gezien de werkzaamheden en de grotere omvang van deze keten. In onderstaande tabel is een overzicht hiervan opgenomen.

Respondentnummer	Organisatie
R1	Bestuurder departement JenV
R2	Bestuurder departement JenV
R3	Bestuurder departement JenV

R4	Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen
R5	Uitvoeringsorganisatie Migratieketen
R6	Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen
R7	Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen
R8	Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen
R9	Uitvoeringsorganisatie Migratieketen
R10	Uitvoeringsorganisatie Migratieketen
R11	Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen
R12	Medewerker departement JenV
R13	Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen
R14	Bestuurder departement JenV
R15	Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen
R16	Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Figuur 9: nummering van de respondenten ter verwijzing in het resultatenhoofdstuk

De interviews hadden een gemiddelde duur van één uur en volgden in grote lijnen de topiclijsten (zie bijlage 1), die zijn opgesteld aan de hand van de *sensitizing concepts*. Van de gehouden interviews waren er twee dubbelinterviews, wat betekent dat er twee respondenten tegelijkertijd geïnterviewd zijn. Interviews met meerdere personen tegelijk zijn meestal niet geschikt in het geval van gevoelige onderwerpen die de respondenten vaak niet graag in het openbaar zouden willen bespreken. Omdat de dubbelinterviews in dit geval plaatsvonden met respondenten die in dezelfde organisatie werkzaam waren en over hetzelfde informatieniveau beschikten, is de verwachting dat de kans op terughoudendheid door de aanwezigheid van andere respondenten wel beperkt is gebleven. In beide dubbelinterviews vulden de respondenten elkaar met regelmaat aan.

De interviews werden via telefonische- en videogesprekken afgenomen vanwege de maatregelen omtrent het coronavirus. Een keerzijde van telefonisch interviewen is dat respondenten aan de telefoon geneigd zijn eerder het contact te verbreken, zich vermijdend op te stellen en voorzichtiger zijn met het delen van informatie (Weiss, 1995, p. 50). Toch is telefonisch interviewen geen minderwaardige onderzoeksmethode. De afname van interviews via de telefoon is door vele onderzoekers erkend en gerapporteerd als een solide onderzoeksmethode die geen significante verschillen in onderzoeksresultaten levert, dan wanneer de data verkregen wordt uit face-to-face interviews (Weissman, Steer & Lipton, 1987; Tausig & Freeman, 1988; Miller, 1995, p. 37; Sobin et. al, 1993., Greenfield, Midanik & Rogers, 2000; Sturges & Hanrahan, 2004). In het geval van dit onderzoek is geprobeerd de eerdergenoemde nadelen die zouden kunnen optreden bij telefonische interviews te beperken, door videogesprekken te voeren in plaats van reguliere telefoongesprekken. Daarmee wordt ook het nadeel van telefonisch communiceren, het uitblijven van sociale aanwijzingen zoals instemmend knikken en andere lichaamstaal, sterk gereduceerd.

Bij afname van de interviews is toegelicht dat de dataset gedeeltelijk geanonimiseerd wordt en uitsluitend gebruikt wordt voor de analyse. Dit is gebeurd in de vorm van een *informed consent*-formulier, dat voorafgaand aan het interview aan alle respondenten is verstuurd met het verzoek om het te lezen en te ondertekenen. Zowel de namen die respondenten noemden als de namen van de respondenten zelf, zijn geanonimiseerd in de dataset. Zoals eerder weergegeven, zijn de namen van de organisaties en functies daarentegen wel meegenomen in dit onderzoeksrapport.

Gedurende het onderzoekstraject was de onderzoeker in dienst bij de directie Informatievoorziening en Inkoop (DI&I), die tevens opdrachtgever is van dit onderzoek. Deze positie zorgde ervoor dat er gebruik gemaakt kon maken van het netwerk van de directie, wat een snelle toegang tot relevante respondenten mogelijk maakte. Gezien het feit dat DI&I zorgdraagt voor de advisering van de pSG, CIO JenV en andere vertegenwoordigers in deze gremia, zou dit geleid kunnen hebben tot een terughoudende houding van de respondenten. Om de kans hierop te verkleinen, is er zo veel mogelijk naar gestreefd om ten alle tijden de rol van onafhankelijke onderzoeker te vervullen en dit ook bij de respondenten te benadrukken.

3.4 Analyse van data

Zoals eerder aangegeven, is bij de analyse van interviews een vooraf opgesteld analysekader gebruikt. In de eerste fase is de data uit de documenten geanalyseerd door deze te coderen. In een later stadium zijn de interviews afgenomen en vervolgens geanalyseerd. De audio opnames van de interviews zijn met uitdrukkelijke instemming van de respondenten getranscribeerd. Het transcriberen is ad verbum gebeurd, dat wil zeggen dat de transcripten zijn omgezet van spreektaal naar een goed leesbare tekst, oftewel woord voor woord maar zonder stopwoorden, vulwoorden of indicaties van intonatie.

De transcripten zijn vervolgens gecodeerd, waaruit verschillende thema's of subthema's voort zijn gekomen. Bij het coderen worden er labels gegeven aan delen tekst om de kwalitatieve dataset te labelen, ordenen en overzichtelijk te maken (Charmaz, 2003). Deze stappen leveren een geheel aan codes op, wat een belangrijk uitgangspunt vormt voor het structureren van het resultatenhoofdstuk. Dit codeboek is opgenomen in de bijlagen (zie bijlage 2). Voor het coderen is gebruik gemaakt van het programma NVivo 12 Pro.

Bij het coderen zijn drie verschillende 'fasen' van codering doorlopen, respectievelijk open codering, axiale codering en selectieve codering. Open coderen refereert naar de eerste fase van het examineren, vergelijken, conceptualiseren en categoriseren van data (Strauss & Corbin, 1990, p. 61). De tweede fase in het codeerproces is het axiaal coderen, waarbij de data samengevoegd worden door connecties te maken tussen verschillende categorieën middels het toevoegen van contexten, consequenties en oorzaken aan de codes (Strauss & Corbin, 1990, p. 96). De laatste stap in het proces van coderen omvat het selecteren van een of meer kernthema's die systematisch relateren aan de andere categorieën (Strauss & Corbin, 1990, p. 116).

Een thema kan gedefinieerd worden als "een patroon in de verworven informatie die de mogelijke observaties beschrijft en organiseert en op zijn meest aspecten van het fenomeen interpreteert" (Boyatzis, 1998, p. 161). Thematische analyse gaat dus uit van de herkenning van patronen in data, die de analyse categorieën voor data vormen (Fereday & Muir-Cochrane, 2006).

In interpretatief onderzoek vormen het verzamelen van data en de analyse ervan geen strikt gescheiden fasen (Schwartz-Shea & Yanow, 2012, p. 56). Het proces van analyseren begint in feite al terwijl de dataverzameling nog bezig is. De eerste bevindingen zijn daarom in de verdere dataverzameling meegenomen, bijvoorbeeld door gerichte vragen te stellen.

3.5 Operationalisatie

Op basis van de concepten en modellen die bij de beantwoording van de theoretische deelvragen aan bod zijn gekomen in hoofdstuk 2, zijn er *sensitizing concepts* opgesteld, die richtinggevend zijn geweest bij de verzameling en analyse van data in dit onderzoek. In deze paragraaf wordt er een overzicht gegeven: onderstaand analysekader met concepten dient dus als raamwerk van theoretische kernconcepten, waaraan metingen gekoppeld worden.

Analysekader	Sensitizing concepts
Sturingsmodaliteiten	Command and control sturing (CAC-sturing)
	Input- en output sturing
	Sturing met incentives
	Sturing met structurering en procedurering
	Sturing middels gemeenschappelijke beeldvorming
<i>Soft regulation</i> sturingsinstrumenten	Soft nodality: expertise- en informatiesupplement, het delen van strategische informatiepositie
	Soft authority: niet-bindende juridische instrumenten zoals standaarden, normen of richtlijnen
	Soft treasure: financiering met lage afhankelijkheidsgraad, bijv. bij meerdere inkomstenbronnen
	Soft organization: indirecte interventie van een overheidsinstantie, bijv. ondersteuning met extra menselijk kapitaal en skills
Mogelijke voordelen van <i>soft regulation</i> en polycentrische sturingsvormen	Ruimte voor experimenteren en leren
	Ruimte voor flexibiliteit en adaptatie
	Minder weerstand, wantrouwen en conflict tussen partijen dan bij <i>hard regulation</i> ingrepen
Mogelijke nadelen van <i>soft regulation</i> en polycentrische sturingsvormen	Het vermijden van verantwoordelijkheden en verwaarlozing van het machtsaspect (wat kan leiden tot een lage effectiviteit)
	Stroperigheid en vrijblijvendheid van participatie
	Minder borging van zwakke(re) belangen

Figuur 10: het gebruikte analysekader met sensitizing concepts van dit onderzoek

Dit analysekader is gebruikt voor de theoretische concepten die aan bod komen bij de eerste en derde deelvraag. Voor de tweede deelvraag is gebruik gemaakt van *grounded theory*, wat inhoudt dat de theoretische inzichten bottom-up vanuit de data zijn voortgekomen.

3.6 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid heeft betrekking op hoe nauwkeurig en consistent de gemeten resultaten zijn (zie Bryman, 2016). De externe betrouwbaarheid gaat over de mate waarin een onderzoek gerepliceerd kan worden. Kwesties inherent aan het onderzoeksdesign maken het complex om kwalitatief onderzoek repliceerbaar te maken, bijvoorbeeld omdat het in de meeste gevallen erg lastig is een onderzochte sociale setting en de bijbehorende omstandigheden ‘te vriezen’ en zo te herhalen (LeCompte & Goetz, 1982). Om de externe betrouwbaarheid toch te verhogen, heb ik getracht in dit rapport een zo nauwkeurig mogelijke en schematische beschrijving te geven van de onderzoeksmethoden, mijn eigen positie als onderzoeker, de methodologische keuzes en de verschillende stappen in het onderzoeksproces zelf. De transcripten zijn eveneens gebundeld en bewaard waardoor het mogelijk is om in het geval van een vervolgonderzoek de datasets in te zien.

Ook door hetzelfde analysekader (figuur 10) voor de interviews en documenten te hanteren, zou het onderzoek herhaald kunnen worden. Daarbij zorgen de vooraf opgestelde topiclijsten van de semi-gestructureerde interviews ervoor dat alle interviews eenzelfde, duidelijke lijn volgen en eventueel opnieuw uitgevoerd zouden kunnen worden.

Om aan de meetbaarheid te voldoen is er ruimte overgelaten voor andere (bv. contextuele) factoren die de toepassing van informatiestrategie zouden kunnen beïnvloeden en die niet in de besproken literatuur aan bod zijn gekomen. Er is in dit onderzoek daarnaast sprake van data triangulatie, dat wil zeggen dat er gebruik is gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden bij het verzamelen van data. Dit kan bijdragen aan het vergaren van een meer betrouwbare dataset. Door het analyseren van andere, aanvullende bronnen zoals IV-rapportages en jaarplannen, kunnen de bevindingen uit de interviews gecontroleerd worden (zie ook Feagin, Orum & Sjoberg, 1991). Documenten zijn stabiel, discreet en non-reactief en in tegenstelling tot interviews heeft de aanwezigheid van de onderzoeker geen invloed op hetgeen dat wordt bestudeerd (Merriam, 1988). Daarmee vormt documentanalyse, een verrijkende aanvulling op de dataset die voort is gekomen uit de interviews.

Dat gezegd hebbende, is ook het bewustzijn van de onderzoeker dat documenten vaak niet de ‘harde’ waarheid (kunnen) bevatten van belang, omdat bijna alle documenten zijn geschreven met een bepaald doel en/of voor een bepaalde doelgroep. Documenten bevatten in zekere zin dus ook een vorm van een ‘bias’ (Bryman, 2016, p. 553).

3.7 Validiteit

Validiteit refereert naar de of de onderzoeker daadwerkelijk hetgeen heeft geobserveerd, geïdentificeerd of gemeten wat hij/zij claimt gemeten te hebben (Mason, 1996, p. 24). Wat betreft de waarborging van de interne validiteit heb ik nagestreefd dat alle interviews onder dezelfde omstandigheden werden afgenomen. Dat wil zeggen dat ik alle interviews op

dezelfde manier heb afgenomen (in een videogesprek) en de respondenten vooraf gelijkwaardig heb geïnformeerd over het onderzoek. Daarbij is om de subjectiviteit te minimaliseren mijn rol als onderzoeker voortdurend geweest om zo neutraal mogelijk de vragen te formuleren. Daarnaast had ik de aspiratie om zo transparant mogelijk te zijn over de achteraf toebedeelde coderingen, bijvoorbeeld door de codebomen op te nemen in de bijlagen.

De externe validiteit refereert naar de mate waarin bevindingen gegeneraliseerd kunnen worden naar andere een andere setting. Het design van een casestudy komt vaak de interne validiteit ten goede door het niveau van detail, maar de waarborging van de externe validiteit is complexer (Van Thiel, 2010). In dit onderzoek wordt geprobeerd de externe validiteit te verhogen door niet één, maar meerdere cases te bestuderen. Hierdoor wordt er niet gefocust op slechts één organisatie met unieke eigenschappen en specifieke werkwijzen, maar komen meerdere organisaties aan bod. Dit geeft een breder beeld van de mogelijke verklaringen van hoe sturingsvormen ervaren worden, waardoor de theoretische inzichten uit dit onderzoek ook toepasbaar zijn op andere, vergelijkbare cases zoals uiteengezet in 3.2.

4. Resultatenhoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd aan de hand van de beantwoording van de drie empirische deelvragen.

I. Welke sturingsmodaliteit is dominant in de i-Strategie?

4.1 Sturingsmodaliteit

De rode draad door het hele i-Strategie document is de nadruk op gemeenschappelijkheid (bijvoorbeeld in de voorzieningen) en samenwerking als uitgangspunten. Zo worden de termen ‘gemeenschappelijk’, ‘met elkaar’, ‘gezamenlijk’, ‘samen’ en ‘collectief’ in het i-Strategie document wel 51 keer genoemd.

“Ook binnen JenV blijft het zaak te koersen op samenwerking: investeren in afstemming, harmonisatie, en onderling hergebruik zijn nodig om de veranderopgave waar wij voor staan ook zo efficiënt mogelijk met elkaar te maken. En dat doen wij - binnen en buiten de vergaderzalen - als collectief met onze bestuurders, beleidsmakers, uitvoerders, CIOs, CTOs, architecten en alle professionals waar JenV trots op is.”

i-Strategie JenV 2017-2022, p. 28

Zoals in 2.8 is besproken, richt de sturingsmodaliteit die uitgaat van sturing op basis van een gemeenschappelijke beeldvorming zich op het samenbrengen van partijen door een platform te bieden waarbinnen overleg en onderhandeling kan plaatsvinden, zodat er tegelijkertijd een gemeenschappelijk referentiekader ontwikkeld kan worden. Dit is terug te zien in hoe het CIO-stelsel omtrent de i-Strategie: in dit geval is dat platform dan ook de CIO-Raad, waarin alle CIOs maandelijks bijeenkomen. Het informatieplan van JenV, dat in het verlengde ligt van de i-Strategie, wordt in deze raad besproken en samen ontwikkeld en vervolgens ook in de Bestuursraad vastgelegd. Omdat in dit i-Plan de focus ligt op generieke, Rijksbrede ontwikkelingen enerzijds en de gemeenschappelijke JenV-brede voorzieningen en diensten op het terrein van informatievoorziening anderzijds, wordt bij de totstandkoming van zowel het i-Plan als de i-Strategie automatisch een discussie teweeggebracht die zich richt op ‘het gemeenschappelijke’ tussen de verschillende leden in de raad, die daar vanuit hun eigen organisaties gezeteld zijn.

De i-Strategie gaat dus uit van het creëren van een gedeelde visie over hoe problemen zoals digitale criminaliteit aangepakt moeten worden door het JenV-departement en alle organisaties die daartoe behoren. Het vertrekpunt is daarbij de samenwerking in de ketens en tussen de JenV-onderdelen. De strategie benadrukt herhaaldelijk dat alle onderdelen tegen vergelijkbare informatievoorzieningsvragen aanlopen. Hieruit vloeit voort dat alle JenV-organisaties *met elkaar* hun informatievoorziening kunnen - en in toenemende mate ook moeten - ontwikkelen.

De i-Strategie presenteert ontwikkelingen en actielijnen om deze onder alle JenV-onderdelen en organisaties een richting op te sturen, maar laat de precieze invulling wel aan de organisaties zelf over. Dit zijn karakteristieken van *soft regulation* sturingsvormen. Ook in de i-Strategie zelf wordt de flexibiliteit en lage mate van dwang onderstreept:

*“De informatiestrategie richt zich op samenhang van, en samenwerking tussen deze organisaties op het gebied van informatievoorziening. **Individuele organisaties behouden de ruimte om de eigen informatievoorziening in te richten.** Daarnaast is het van belang dat dat deze organisaties zich tegelijkertijd realiseren dat zij voor veel, zo niet alle, werkprocessen dermate afhankelijk zijn van elkaar, dat samenwerken en het conformeren aan afspraken over samenwerking een randvoorwaarde is voor het uitvoeren van hun taken, niet in de laatste plaats in de keten.”*

i-Strategie JenV 2017-2022, p. 6

Het verder ontwikkelen van de informatievoorziening wordt niet gezien als een directe taak van het departement of van DI&I: in plaats daarvan wordt het totale netwerk van JenV-organisaties gemobiliseerd en ook een beroep gedaan op hun zelfsturende vermogens. Daarbij is de veronderstelling dat de sturing veelal plaatsvindt in netwerken en ketens van relatief autonome maar wederzijds afhankelijke actoren. De i-Strategie benoemt deze afhankelijkheden dan ook expliciet, zowel in bovenstaand fragment als in het fragment hieronder:

“Door ook in de inhoudelijke sturing samen op te trekken, ontstaan er nieuwe kansen: voor kennisdeling, wederzijds begrip, en inzicht in elkaars afhankelijkheden en belangen.”

i-Strategie JenV 2017-2022, p. 30

Het eerste netwerk daarvoor is de CIO-Raad, maar uiteraard vindt die sturing ook binnen de strafrechtketen en migratieketen in bijbehorende beraden plaats. Deze afzonderlijke ketens kunnen binnen eigen keten een andere sturingsmodaliteit kennen. De betrokken partijen zijn in zowel de CIO-Raad als in de ketens ten dele of in hoge mate autonoom (zoals de Politie, Raad voor de Rechtspraak en het Centraal Opvangorgaan Asielzoekers) en kunnen zodoende eigen belangen en machtspositie verdedigen (zie Bekkers, 2012): de verschillende JenV-onderdelen kunnen ideeën en wensen vanuit hun eigen organisatie inbrengen in de raad. Daarom kan er gesproken worden van een polycentrische sturingsvorm, met alle verschillende (afgevaardigden van) JenV-organisaties als verschillende sturingscentra.

De dominante sturingsmodaliteit omtrent de i-Strategie, sturing middels gemeenschappelijke beeldvorming en belangen, kan dus gepositioneerd worden als

polycentrisch en *soft regulation* (zie figuur 3 in paragraaf 2.9). Deze sturing gaat uit van richtlijnen en minder afdwingende *soft regulation* sturingsinstrumenten.

Hoewel de dominante sturingsmodaliteit het onderstrepen van gedeelde beeldvorming is, wat past bij het karakter van een gedeelde strategie, zijn er dus ook aspecten van sturing op basis van structurering van relaties. In deze sturingsmodaliteit is de sturing erop gericht om de overleg- en communicatieprocessen tussen de betrokken partijen zodanig te organiseren dat zij bijdragen aan de doelstellingen. Het gremium waarmee er gestuurd wordt is, zoals eerder toegelicht, de CIO-Raad. In de i-Strategie wordt uitdrukkelijk benoemd dat er in de CIO-Raad gezamenlijk wordt gestuurd op de ontwikkeling van gemeenschappelijke voorzieningen, die de kern uitmaken van de gemeenschappelijke strategie:

“In geval er nog geen gemeenschappelijke voorziening voorhanden is, wordt als eerste gekeken naar gebruik van Rijksvoorzieningen en daarna naar de schaalbaarheid van gelijksoortige, specifieke voorzieningen bij individuele JenV-onderdelen.”

i-Strategie JenV 2017-2022, p. 17

Zo zijn er in 2016 door een delegatie van de CIO-Raad taakgebieden geformuleerd waaronder het stimuleren van kennisdeling en innovatie via *best practices* en *peer-reviews*, het op elkaar aansluiten van verschillende projectenportfolio's binnen de taakorganisaties en toezien op het gebruik van gemeenschappelijke (en/of Rijks-)standaarden (Evaluatie CIO-Stelsel v.0.3, p.7-8). Er wordt dus niet direct gestuurd op de relaties tussen de organisaties zelf, maar eerder op de “spelregels” voor de partijen die zitting nemen in de Raad. Daarom is er niet alleen sprake van *soft regulation* sturing, maar kan deze vorm van sturing ook getypeerd worden als polycentrisch.

De dominante sturingsmodaliteit op basis van gemeenschappelijke beeldvorming wordt dus aangevuld met elementen van de modaliteit sturing op basis van structurering en procedurering. Beide modaliteiten omvatten hoofdzakelijk een indirecte, polycentrische *soft regulation* sturingswijze.

II. Op welke manier passen organisaties de thema's en onderdelen uit de i-Strategie die zij het meest belangrijk vinden toe in eigen plannen en/of strategieën?

4.2 Belangrijke i-Strategie thema's

Aan alle respondenten is gevraagd wat volgens hen de grootste uitdagingen zijn op het gebied van informatievoorziening waar hun organisatie voor staat. Om een overzicht te geven van de genoemde uitdagingen, is een *word cloud*¹ gegenereerd. Daarin is zichtbaar gemaakt welke uitdagingen het vaakst zijn genoemd door de respondenten.



Figuur 11: word cloud met de belangrijkste uitdagingen volgens de respondenten

Zoals hierboven te zien, zijn de uitdagingen die frequent zijn genoemd in de interviews een goede informatieuitwisseling tussen organisaties, legacy² gerelateerde problematiek en verandermanagement binnen eigen organisatie. Daarbij waren er geen verschillen tussen de twee ketens: zowel organisaties uit de strafrechtketen en migratieketen benoemden deze uitdagingen.

Opmerkelijk daarbij is dat de uitdaging die het meest genoemd is, de problematiek omtrent informatieuitwisseling, organisatiegrensoverschrijdende problematiek betreft. Over de informatiewisseling tussen organisaties zegt een respondent het volgende:

¹ Deze *word cloud* is gemaakt aan de hand van een online AI-tool. Alle gegeven antwoorden zijn gebundeld en de meest gegeven antwoorden zijn het grootst weergegeven in de afbeelding. Alle tussenwoorden zoals voorzetsels en voegwoorden zijn hierin niet meegenomen.

² Een verandering in systemen of gebruik van nieuwe software kan lang duren en hoge kosten met zich meebrengen, waardoor organisaties de oude systemen en/of software die niet meer (goed) aansluiten op huidige technologische ontwikkelingen gebruiken. Wanneer dit problemen oplevert, wordt er gesproken van legacy problematiek.

“De uitwisseling van informatie, dat komt maar mondjesmaat op gang: je merkt dat we nog heel erg papieren brieven naar elkaar aan het opsturen zijn voor informatie opvragen, of dat we zeggen dat we een samenwerkingsverband willen aangaan voor een systeem of een proces maar dat heel veel instanties zeggen “liever niet, we hebben zelf al hele drukke trajecten lopen”. Maar ondertussen houden we elkaar wel ermee bezig en verspillen we veel tijd, geld en energie aan het uitwisselen van informatie.”

R4 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Deze respondent benoemt de problematiek in het licht van de problematische samenwerking tussen organisaties. Ook andere respondenten benoemen in de toelichting op hun antwoord vooral de uitdaging in de context van besturing en eigenaarschapsproblemen. R13 benoemt zo bijvoorbeeld het gebrek aan vertrouwen in de bronnen en data van een andere organisatie als de reden waarom informatieuitwisseling momenteel de grootste uitdaging vormt:

“Er wordt vaak een fundamentele discussie gevoerd over wie eigenaar is van bepaalde gegevens of informatie. Men is niet zomaar bereid om dat over te dragen. Er wordt vaak naar de technologie gewezen, maar die is nooit de belemmering. Technologie is al lang niet meer de belemmerende factor, dat kan met gemak. Maar ja, dan moet je het wel zodanig inrichten (...), dat gebeurt niet zomaar. We zijn ook gauw geneigd om te zeggen dat we elkaar niet vertrouwen, we vertrouwen niet in de bronnen van een ander. Dus dan zeggen we allemaal dat we het zelf wel even invoeren.”

R13 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Ook verandermanagement is een probleem dat door meerdere respondenten als probleem is aangeduid. Daarbij is het zowel door organisaties uit de strafrechtketen als de migratieketen benoemd. Een organisatie uit de migratieketen zegt dat de grootste uitdaging is om nieuwe technologie geaccepteerd te krijgen binnen de organisatie, zowel bij de collega's als bij de bestuurders (R16). R9 zet in onderstaand citaat uiteen waarom dat zo'n impact heeft op de werknemers:

“Informatiegestuurd werken vereist dat mensen meer vertrouwen hebben in techniek. We gaan veel meer met data doen, dus je kunt ook voorspellend werken, een computer laten beslissen zelfs. Dat zijn allemaal dingen die een behoorlijke impact hebben op de mensen die er werken.”

R9 – Uitvoeringsorganisatie Migratieketen

Zo noemen R5, R9, R10 en R16, die informatieveiligheid en cybercriminaliteit als IV-uitdaging zagen, dat dit thema de meeste aandacht trekt in een informatiestrategie. R16 geeft daarvoor

de reden dat dit komt vanwege de afhankelijkheden van andere organisaties binnen de keten:

“Ik vind dat we op een aantal gebieden echt dezelfde strategie erop na zouden moeten houden, en dat geldt bijvoorbeeld voor cyber security, omdat de keten zo sterk is als de zwakste schakel.”

R16 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Naast informatieveiligheid worden ook informatiegestuurd en datagedreven werken genoemd als belangrijke thema's. Respondenten hebben behoefte aan een datastrategie, ook in relatie tot de wetgeving daaromtrent (R9, R10). Ook informatieuitwisseling, gezien als de grootste uitdaging, blijft een hoofdthema waar uitvoeringsorganisaties aandacht voor hebben voor nieuwe ontwikkelingen. Er zijn momenteel geen protocollen voor informatieoverdracht (R2).

4.3 Toepassing van de i-Strategie

De doorwerking van de i-Strategie verschilt per organisatie. De eerste groep respondenten ziet de i-Strategie als ondersteuning waar dat noodzakelijk is voor eigen organisatie en doet hooguit aan “cherry picking”: er wordt gescreend op onderdelen die een meerwaarde zouden kunnen hebben voor eigen organisatie.

“De mooie dingen nemen we mee, maar als wij denken dat iets niet handig is als we losgekoppeld worden van JenV en we ergens anders heen moeten, dan moet dat wel makkelijk ontvlechtbaar zijn.”

R5 – Uitvoeringsorganisatie Migratieketen

In bovenstaand citaat refereert R5 met “als we ergens anders heen moeten” naar de mogelijkheid dat de organisatie in de toekomst onder een ander ministerie valt. De respondent draagt dit aan als reden voor een hoge selectiviteit bij de toepassing van specifieke zaken uit de i-Strategie van JenV. Enkele respondenten uit deze groep (R3, R5, R7, R8, R13) geven aan zich vooral en/of uitsluitend te richten op de gemeenschappelijke voorzieningen.

De tweede groep respondenten zien en gebruiken de i-Strategie van JenV als een richtinggevend document voor eigen organisatieplannen. Dit houdt in dat zij (R6, R9, R10, R11) de strategie in grote lijnen als globaal uitgangspunt nemen bij het opstellen van eigen organisatiestrategieën en/of organisatieplannen, maar de details invullen naargelang de organisatieprioriteiten.

Zo geeft R6 in onderstaand citaat aan dat de thema's uit de i-Strategie richtinggevend zijn voor de organisatie. De invulling van die thema's is vervolgens maatwerk:

“Als bijvoorbeeld de i-Strategie JenV vol inzet op beveiliging en AVG, en wij zetten vol in op het berichtenverkeer, dan gaat er iets in de uitwerking fout. Dan worden er allemaal verwachtingen gewekt rondom privacy en beveiliging, en zijn wij dan iets heel anders aan het doen, dan gaat dat niet werken.”

R6 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

De derde manier waarop de i-Strategie gebruikt en toegepast wordt door organisaties, is als leidraad. De organisaties uit deze categorie betreffen de kleine organisaties. R4 heeft in eigen organisatie een informatiemanager aangesteld die de taak heeft om op basis van de JenV-stukken een eigen strategie op te stellen. Deze organisaties proberen mee te doen met de grotere organisaties, voornamelijk omdat ze geen voldoende capaciteit en kennis in eigen organisatie hebben. Daarvoor maken ze actief gebruik van de handvatten die de i-Strategie biedt. Omdat deze organisaties niet groot genoeg zijn om deel te nemen aan de CIO-Raad, heeft de i-Strategie voor deze groep een bijkomende functie. Zo licht R4 in onderstaand citaat toe dat een overkoepelende JenV-strategie steun biedt in het starten van een dialoog met andere organisaties uit de ketens, bijvoorbeeld om zaken samen op te pakken:

“We proberen met de i-Strategie onder onze arm wel richting (de grotere organisaties) te gaan, van joh, het is een algemene strategie dus sluit erop aan. Op die manier hoop ik ook een beetje steun te krijgen vanuit Justitie en Veiligheid. We kijken er dus zeker naar, omdat het ook een duwtje kan zijn in de juiste richting ook voor partijen zoals de Politie en het OM om daarin mee te gaan.”

R4 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Onder de middelgrote en grote organisaties uit de ketens wordt de i-Strategie dus ofwel als mogelijke aanvulling ofwel als richtingwijzer ingezet. In beide categorieën komen organisaties uit beide ketens voor. Verder maken zowel organisaties met een grotere autonomie als een lagere autonomie deel uit van beide categorieën.

De antwoorden zoals gegeven door de respondenten uit de uitvoeringsorganisaties kunnen dus in drie categorieën geplaatst worden: de i-Strategie als 1) selectieve aanvulling, 2) richtingwijzer en 3) als leidraad. Daarbij is de eerste groep het grootst en de laatste groep het kleinst (zie verhouding hieronder).

Selectieve aanvulling	Richtingwijzer	Leidraad
-----------------------	----------------	----------

Mogelijkerwijs zijn de ketenstrategieën en ketenplannen ook nog van invloed op de toepassing van de i-Strategie. Echter zijn de CIOs van de organisaties doorgaans niet op de hoogte van de verhouding tussen ketenstrategieën en organisatieplannen enerzijds en de verhouding tussen i-Strategie en ketenstrategie anderzijds. Meerdere organisaties benoemen letterlijk dat ze niet weten of er afstemming plaatsvindt tussen de strategieën en op welke manier dit gebeurt (R5, R6, R11, R13). Enkele respondenten (R5, R7) benoemen wel dat ze het idee hebben dat de i-Strategie zich meer richt op de strafrechtketen dan de migratieketen, maar of de organisaties uit de migratieketen zich daarom ook meer richten op de ketenstrategie bij het opstellen van organisatieplannen is niet duidelijk.

III. Hoe ervaren de organisaties de sturingsmodaliteit en bijbehorende sturingsinstrumenten van de i-Strategie?

4.4 Toetsing dominante sturingsmodaliteit

Het beeld van de dominante sturingsmodaliteit dat is geschetst op basis van documentanalyse bij de eerste deelvraag, is ook getoetst bij zowel de bestuurders als de organisaties. De geïnterviewde bestuurders geven aan dat voor een effectieve sturing vanuit het departement een bewustzijn over de gemeenschappelijkheid van de aan te pakken thema's en problemen een vereiste is, en zien dit terug in de sturing omtrent de i-Strategie (R1, R3, R14). Bij R12 heerst de overtuiging dat het inzetten op een frame van gemeenschappelijkheid niet alleen een sturingsmiddel is voor het departement JenV, maar ook voor de uitvoeringsorganisaties.

“Ik denk dat je met een goed dialoog over wat we met zijn allen moeten doen en waarvoor wij staan kunt sturen op het bereiken van de doelstellingen van JenV, en dat je daarmee ook kunt sturen op het bereiken van de doelstellingen van een taakorganisatie daarin. Door dat expliciet te maken en aan te geven waar je op let en waarom het belangrijk is, bereik je je doelstellingen veel beter.”

R12 – Medewerker departement JenV

Ook de organisaties herkennen het beeld dat het creëren van een gedeelde probleemdefinitie en een gezamenlijke aanpak als basis voor het bereiken van doelstellingen worden gezien. De ervaringen van de organisaties met betrekking tot deze sturingsmodaliteit, worden in de komende paragrafen besproken aan de hand van de genoemde voordelen respectievelijk nadelen van de sturingsvorm.

4.5 Ervaren voordelen van de sturingsvorm

4.5.1. Flexibiliteit

De meeste respondenten geven aan dat de (sturingsvorm van de) strategie veel ruimte voor invulling biedt voor de organisaties en benoemen deze flexibiliteit als een voordeel. De voordelen van flexibiliteit worden hoofdzakelijk beargumenteerd aan de hand van twee punten: 1. Het dynamische karakter van (technologische) ontwikkelingen en 2. de organisatieautonomie. Op de invloed van de organisatieautonomie op de ervaring van sturingsvormen wordt in 4.7 uitvoerig ingegaan.

Het tempo van de ontwikkelingen ligt erg hoog. Zo licht R11 toe dat het goed is om actielijnen te hebben, maar dat er ruimte moet zijn om “op basis van de kennis van vandaag de dag” die ambities en actielijnen in te vullen.

“De huidige coronacrisis maakt duidelijk hoe snel een perspectief kan veranderen. Drie maanden geleden had niemand gezegd dat we alle energie zouden zetten op teleconferentie en beeldverbindingen. Daarmee wordt de (inrichting van) voorzieningen een interessante vraag, en hangen een heleboel dingen samen, zoals de infrastructuur waarlangs we dat doen en de beveiliging daarvan. Want we zijn ons altijd heel erg aan het focussen op de beveiliging van de werkplek, maar over de thuiswerkplek hebben we ons nooit echt bekreund.”

R13 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

In bovenstaand citaat geeft de respondent aan dat de coronacrisis binnen een korte tijd voor een enorme omschakeling in IV-prioriteiten heeft gezorgd. Daarbij wordt aangegeven dat dit hele nieuwe vraagstukken en een vooraf lastig voor te stellen “shift of focus” met zich meebrengt. Vanwege de coronacrisis is het belang van digitale toegang tot gegevens enorm toegenomen, want “als het systeem nu eens uitvalt, dan houdt het op qua werk” (R16). De sturingsvorm geeft de organisaties de ruimte om zelf tijdig en passend vorm te geven aan deze dynamische, nieuwe ontwikkelingen (conform Levi-Faur, 2012, p. 70).

Tot slot noemen sommige respondenten vanuit een praktisch oogpunt het voordeel dat de ruimte voor invulling met zich meebrengt: het zorgt dat alle verschillende organisaties van JenV toch nog één gemeenschappelijke strategie kunnen behouden. De taakorganisaties bevinden zich allemaal op een ander startpunt, beschikken over verschillende ICT-volwassenheidsniveaus en hebben uiteenlopende taken.

4.5.2. Ruimte voor innovatiekracht bij de uitvoering

Volgens respondenten biedt de ruimte die wordt gelaten voor invulling van informatievoorziening en innovatietrajecten tot een snelle opschaling van kennis, waardoor er gebruik kan worden gemaakt van de informatievoorsprong van organisaties.

“Er is gedacht dat we wat meer met data moeten gaan doen, laten we dan binnen JenV iets met een datalab gaan doen, terwijl alle organisaties zoals wij al lang bezig waren met een datalab. Ik kan me voorstellen dat er ook andere thema's zijn en dat lijkt mij prima, dan moet je kijken of organisaties daaraan mee willen doen. Maar je moet het niet verplicht gaan stellen. Ik heb een hekel aan zeggen “we gaan centraal innoveren”. Dat werkt namelijk niet.”

R9 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

R9 licht in dit citaat toe dat “centraal innoveren niet werkt”, omdat de organisaties vaak sneller (kunnen) reageren op ontwikkelingen dan het departement zelf. Daarmee bedoelt de respondent dat innovaties vaker bottom-up tot stand komen en dat met de huidige sturingsmodaliteit er veel ruimte is voor de organisaties om hun succesvolle initiatieven op te schalen.

Dat organisaties vaak voorlopen op het departement, is volgens R3 omdat zij dicht bij de klanten en de business staan:

“De uitvoeringsorganisaties zelf zijn veel innovatiever dan het departement. Kijk naar de IND, die is bezig met geautomatiseerd beslissen, die doet de dienstverlening via het klantportaal, geautomatiseerde formulieren, data analyses. Kijk naar het CJIB, die bijna hun hele primair proces hebben geautomatiseerd en gedigitaliseerd. Die voelen soms bijna dat het departement een rem vormt op hun ontwikkeling in plaats van hulp. Want de uitvoeringsorganisaties worden geconfronteerd met klanten, en klanten eisen andere dienstverlening. Sneller en makkelijker, zoals jij en ik dat ook willen.”

R3 – Bestuurder departement JenV

Met name de organisaties met een grote capaciteit en eigen innovatieboards hebben de mogelijkheden om met eigen middelen sneller voortgang te boeken op het terrein van nieuwe technologische ontwikkelingen, waar andere organisaties vervolgens op kunnen aanhaken en profiteren zonder dat het departement “een rem vormt”, zoals R3 in bovenstaande uitspraak formuleert. Daarmee zijn de bevindingen conform de verwachte voordelen die voortkomen uit de *soft regulation* literatuur, overeenkomend met o.a. Arnaldi (2017).

De informatietoever is echter niet alleen bottom-up: andersom wordt ook de kennis en informatie die vanuit het departement ontsloten wordt ook erg gewaardeerd. Met name voor kleine organisaties, is de waarde van (supplementaire) informatiebronnen als sturingsinstrumenten (*Soft nodality*) vanuit het departement groot. Kleinere organisaties hebben het zodanig druk met de basis op orde krijgen en primaire processen draaiende te houden, dat de benodigde kennis omtrent informatievoorziening vaak ontbreekt (R4, R15). Ook voor grotere organisaties zijn de informatie en kennis die beschikbaar worden gesteld vanuit het departement waardevol. Voor grote organisaties is het juist zinvol om inzicht te krijgen in de positie van andere organisaties en bijvoorbeeld langs deze weg aan grote, gezamenlijke inkooptrajecten mee te doen.

R16 beschrijft de coördinatierol van het departement en de waarde voor eigen organisatie:

“Daarin is voor ons het ministerie een bindende schakel. Als het aankomt op een Cloudkader maken of opstellen, of impactanalyses zoals voor privacy, dan nemen wij vaak contact op met het ministerie om te zien waar zij op dat punt mee bezig zijn en of wij daar niet dingen kunnen hergebruiken. Schuine streep, wij brengen onder de aandacht dat wij daarmee bezig zijn en dat ze ook met ons in contact kunnen treden. In die zin vind ik het ministerie echt een toegevoegde waarde hebben. Mensen die zich bezighouden met leveranciers en kaders en ook de club van DI&I, hebben een aardig inzicht wat de stand van zaken is. Ik heb ook het gevoel dat het ministerie redelijk zicht heeft op waar andere organisaties (uit de strafrechtketen) mee bezig zijn.”

R16 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Ondanks de ervaren waarde van kennis- en informatiebronnen, vinden respondenten dat er nog niet echt een sturende werking vanuit gaat. Via informatie die in dashboards is beschikbaar is gesteld, zoals in “de Staat van JenV” die de informatievoorziening-stand (IV-stand) van organisaties weergeeft, zou er volgens de respondenten nog beter gestuurd kunnen worden op de doelstellingen en onderdelen die in de i-Strategie zijn vastgelegd. De informatie die al eerder is verzameld van organisaties – uit jaarplannen en verantwoordingen (R12) - zou ingezet kunnen worden om prestaties van organisaties te vergelijken als een soort *benchmark*. Respondenten kijken veelal positief (R11) of neutraal (R4, R6) tegen het inzetten van scoringslijsten of *benchmarks* als sturingsmiddel, met name omdat ze het zien als een middel om beter inzicht te krijgen waar de eigen organisatie staat met betrekking tot nieuwe ontwikkelingen ten opzichte van andere organisaties.

“Wat nu gebeurt is dat de status van IV wordt gerapporteerd en dat is nu ook nieuw. Dat is een vorm van rapportage waarop iedere organisatie inzicht krijgt in hoe je IV ervoor staat, niet om af te rekenen maar dat geeft juist ook mooi het gesprek om dingen met elkaar te delen. Waarom scoor ik iets lager dan een andere organisatie?”

R10 – Uitvoeringsorganisatie Migratieketen

Ook bestuurders (R1, R3, R14) zien kansen in het uitbouwen van de dashboards ten behoeve van een groter sturingsvermogen. R3 beschrijft een nadrukkelijker outputsturing als een mogelijke kans om ook de besturen van de organisaties een prikkel te geven om sneller onderdelen van de i-Strategie op te pakken:

“De Staat van JenV is er volgens mij al, dus laten we dat nou eens gewoon uitbouwen. (...) Ik denk dat de stand van IV binnen JenV een mooie poging is om te rapporteren, volgens mij doen we daar nog te weinig mee. Ook hier zou de CIO JenV wat nadrukkelijker op moeten sturen. Alleen al aandacht daarvoor betekent al dat bestuurders een beetje zenuwachtig worden en er wat aan gaan doen.”

R3 – Bestuurder departement JenV

Omdat de informatie uit de dashboards voornamelijk afkomstig is van de organisaties zelf, ervaren organisaties deze sturingsinstrumenten als minder ingrijpend dan harde sturingsinstrumenten zoals bindende standaarden en richtlijnen (*hard authority*), maar effectiever dan de huidige sturingsmodaliteit. Met een bredere inzet van dit soort sturingsinstrumenten zou de sturingsvorm dus meer componenten van de sturingsmodaliteit outputsturing bevatten. Een uitvoeringsorganisatie zegt wel wat in te zien in een dergelijke sturingsmodaliteit: “ik wil eigenlijk heel veel vrijheid en mogelijkheden, als ik maar realiseer wat ik heb toegezegd” (R6). Uit deze gegevens komt naar boven dat organisatie wel openstaan voor bepaalde vormen van outputsturing. Een medewerker van het departement beschrijft dat er al met het huidige IV-dashboard daar een begin aan gemaakt zou kunnen zijn:

“Misschien is er met de Staat van JenV al een begin gemaakt, want mensen vinden het niet eng, en dat is al heel wat.”

R12 – Medewerker departement JenV

Uitvoeringsorganisaties vinden het daarbij wel belangrijk dat 1) de juiste gegevens op het juiste abstractieniveau worden vergeleken en 2) dat er eerst wordt begonnen met “loven en prijzen” en daarna pas overgegaan wordt op *naming and shaming*. Volgens R6 moeten eerst de organisaties beloond worden die het verst zijn met de i-Strategie onderdelen, omdat “bestuurders daar gevoelig voor zijn”.

4.6 Ervaren nadelen van de sturingsvorm

4.6.1. Ieder voor zich: Gefragmenteerde innovaties

De i-Strategie stelt dat “experimenteren tot het standaardrepertoire gaat behoren”. Bijna alle organisaties zijn bezig met het volgen van de nieuwe ontwikkelingen en zoeken naar innovatiemogelijkheden. Omdat de i-Strategie aan de organisaties ruimte overlaat om op hun

eigen tempo aan te haken op nieuwe ontwikkelingen, zijn de organisaties vooral binnen eigen organisatie bezig met innovatietrajecten. Veel organisaties starten vergelijkbare ontwikkelingstrajecten en zetten daar eigen middelen op in, wat volgens R15 leidt tot kapitaalvernietiging. Veel organisaties geven aan volop in te zetten op vernieuwing, maar zijn vaak niet goed op de hoogte van waar de andere organisaties staan in gelijksoortige ontwikkelingen.

Het CIO-Raad is een belangrijk eerste gremium voor kennisdeling. Zo staat er in de memo "missie CIO-Raad JenV" (2015, intern document):

"Wij verbeteren onze dienstverlening door goede ontsluiting van informatie, open en transparant werken in ketenverband. (...) Wij werken graag samen, ook binnen het Rijk, en delen onze kennis."

Hoewel kennisdeling een belangrijke taak van de CIO-Raad is, is er vanwege de omvang van de groep en de volle agenda's weinig ruimte om de diepte in te gaan met de onderwerpen (R13, R12). Zo stelt R7 de vraag "is de CIO-Raad ook bedoeld om dit (de samenwerking) als onderwerp te hebben, als agendering?". Er heerst in de formele setting een terughoudendheid bij de verschillende organisaties om vragen te stellen over elkaars (innovatie-)stand van zaken.

"Dat begint ook gewoon met delen waar je mee bezig bent. Dat moet je up-to-date houden. Als wij bijvoorbeeld iets met blockchain willen, dan beginnen heel veel organisaties daar zelf mee omdat ze ergens hebben gehoord dat een andere organisatie daar ook iets mee doet. Maar eigenlijk zouden zij ook gewoon aan elkaar kunnen vragen wie er al iets mee doet."

R9 – Uitvoeringsorganisatie Migratieketen

Daarnaast blijkt ook dat organisaties zelden hun worstelingen of problemen delen met de groep. R9 geeft zelfs aan dat sommige organisaties hun voortgang (opzettelijk) overwaarderen in de groep:

"Er zijn ook organisaties die zeggen dat ze heel ver zijn en dat valt ook nog wel eens tegen, want er valt nog heel veel van elkaar te leren."

R9 – Uitvoeringsorganisatie Migratieketen

Respondenten geven daarbij ook aan dat de CIO-Raad alleen niet voldoende is voor de versterking van de kennisdeling. Dat soort contactmomenten moeten aangevuld worden met andere kennissessies, zo stelt R11 dat des te meer de organisaties op de hoogte zijn van ontwikkelingen binnen andere organisaties, des te eerder daar samen in opgetrokken kan worden. Daarvoor draagt de respondent aan dat het versterken van kennisuitwisseling door themasessies, kennissessies en workshops erg belangrijk is.

Een respondent, R15, stelt daarbij dat niet alleen CIOs en CTOs, maar ook bijvoorbeeld ICT'ers zulke sessies bijwonen. Ook vindt R15 het faciliteren en organiseren alleen niet voldoende, omdat de opkomst daardoor te laag uitvalt:

“Het kan geen kwaad om de vrijblijvendheid van bepaalde bijeenkomsten, zoals kennisdelingsessies, wat minder te maken. Door te zeggen jij hebt als organisatie X ICT'ers in dienst, daarvan wil ik dat ze allemaal minimaal twee bijeenkomsten bijgewoond hebben, anders gaat je budget naar beneden. Dat klinkt heel politieagentachtig, maar er zijn genoeg clubs bij die daar behoefte aan hebben. Ik ben soms heel verrast over het aantal mensen dat op dat soort bijeenkomsten aanwezig is.”

R15 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Voor kleine organisaties is het nog lastiger om de ontwikkelingen van de grote partijen bij te benen. Een kleine uitvoeringsorganisatie geeft daarbij aan herhaaldelijk erachter te zijn gekomen dat bepaalde plannen en ontwikkelingen al lang geregeld waren bij de andere organisaties:

“Wat mij vooral opviel, is dat wij best wel wat ambities hebben en ook veel dingen willen, maar dat die dingen bij andere CIOs binnen JenV al spelen en er al zijn.”

R4 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

4.6.2. (Gedeeltelijke) vrijblijvendheid leidt tot divergentie

Met name op het gebied van gemeenschappelijke voorzieningen uiten sommige respondenten hun zorgen over de gezamenlijke naleving van gemaakte afspraken en participatiegraad van gezamenlijke trajecten. Zij dragen de zorg dat de lage mate van dwang en vrijblijvendheid leiden tot nalatigheid en divergentie tussen de organisaties.

Eenzijds komt dit door het gebrek aan duidelijke controle. Het “*comply or explain*”-principe wordt toegepast bij de gemeenschappelijke voorzieningen, waarbij de norm is dat organisaties meedoen, tenzij zij uitleggen waarom zij dat niet (kunnen) doen.

Het “explain”-gedeelte van dit principe kent echter geen toetsingsmechanisme, zoals ook wordt geïllustreerd door R12:

“Als je onvoldoende scherp je kaders aangeeft, dan is *comply* heel lastig, en de discussie daarover ook. Dan heb je het over gemeenschappelijke voorzieningen, speerpunten, architectuur. Dus jouw vraag van *explain*, dat doen we niet altijd omdat we daar ook niet altijd een juist kader voor hebben.”

R12 – Medewerker departement JenV

Zo geeft ook een respondent (R6) van een uitvoeringsorganisatie in aanvulling op de uitspraak van R12 aan eveneens behoefte hebben aan een dergelijk toetsingskader op het gebied van gemeenschappelijke voorzieningen:

“Ik vind wel dat we altijd moeten zoeken en streven naar die gemeenschappelijkheid, en dat we een *comply or explain* hebben. Er moet wel een soort toetsingsmechanisme zijn of de inhoudelijke argumentatie om af te wijken wel valide is, of het is een excuus geworden. Ik zou richtinggevend willen zijn in de zin dat we het allemaal toe moeten passen, tenzij je een verklaring hebt waarom dat niet opgaat.”

R6 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Een toetsingskader kan een aanleiding zijn voor het voeren van een belangrijk dialoog omtrent waarom een organisatie besluit af te wijken van de beslissing, zo stelt ook R12. Een dergelijk gesprek is noodzakelijk om de onderliggende zorgen en beweegredenen beter bloot te leggen. Het kan bijvoorbeeld antwoord geven op de vraag of de voorziening door de organisatie als te duur of slecht beveiligd wordt beschouwd. R3 vertelt dat er te weinig sancties zitten op het afwijken van gemeenschappelijk ontwikkelde voorzieningen en ervaart op dit onderwerp dan ook een tekort aan sturing. De hoge mate van vrijblijvendheid leidt er ook toe dat organisaties de onderdelen ieder op een eigen tempo en eigen manier interpreteren. Zo hebben niet alle JenV-onderdelen een informatieplan (uitgebreide rapportage Staat van IV JenV 2019, p. 5; R11) Dit leidt tot een groot verschil in uitwerking van de jaarplannen tussen de verschillende organisaties en dus een verdere divergentie.

Daarnaast ervaren enkele organisaties (R4, R6, R15) een gebrek aan monitoring vanuit het departement. Niet alleen op gemeenschappelijke voorzieningen, maar ook bij andere onderdelen uit de i-Strategie.

“Als ik niets doe op bepaalde onderwerpen en maar lang genoeg blijf roepen dat ik het druk heb, dan is er niemand die zich daar druk om maakt. Toen het onafhankelijkheidsverhaal heel erg actueel was, toen was er helemaal niemand die over de schutting kwam kijken, want dat was moeilijk en spannend. Die transparantie moet er zijn.”

R15 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

R15 refereert met “het onafhankelijkheidsverhaal” naar de heersende opvatting binnen de organisatie dat de organisatie een autonome en zelfstandige positie inneemt. Volgens de respondent was dit zodanig een gevoelige discussie, dat er enige weerstand werd geboden aan de controle van buitenaf. Over de invloed van de autonomiepositie van organisaties wordt in 4.7 uitgeweid.

Het gebrek aan een duidelijke controlevraag en sancties tezamen met de hoge mate van vrijblijvendheid zoals ervaren door de organisaties, leidt volgens sommige respondenten tot contraproductief gedrag: in plaats van verder te bewegen richting een gemeenschappelijke aanpak van “één JenV”, ontstaat de neiging voor organisaties om eigen organisatieplannen te blijven prioriteren. Het risico van vrijblijvendheid bestaat des te meer wanneer partijen elkaar niet kunnen aanspreken op hun daadwerkelijke inzet en wanneer sancties uitblijven (Bekkers, 2012, p. 111). Daarmee liggen deze bevindingen in lijn met Bekkers en andere *soft regulation* literatuur: de vrijblijvendheid van participatie en een te grote nadruk op redelijkheid zijn dan ook de grootste nadelen van de dominante sturingsmodaliteit van de i-Strategie.

4.6.3. Opkomst nieuwe ongelijkheden

In de beantwoording van de eerste deelvraag is uiteengezet dat de sturing op een gemeenschappelijke beeldvorming wordt ondersteund door elementen van de sturingsmodaliteit op basis van structurering en procedurering. Ook omtrent deze sturingsvorm worden keerzijden aangaande de vertegenwoordiging van de CIO-Raad benoemd. Een eerste voorbeeld is dat er geen *level playing field* bestaat. Uit praktische overwegingen kunnen organisaties die niet groot genoeg zijn bijvoorbeeld niet deelnemen aan de CIO-Raad. Zij kunnen hun wensen en behoeften via een contactpersoon die wel zitting neemt in de raad inbrengen, of kunnen netwerken via samenwerkingsverbanden zoals KleinLef:

“Ik kan niet actief deelnemen aan de CIO-Raad omdat we daarvoor te klein zijn. De CIO-Raad is natuurlijk opgedeeld op basis van budget. (...) Maar heel veel kleintjes maken ook een grote partij, zeker als het gaat om gezamenlijke behoeften. Ik zou graag willen dat er ook meer naar kleine partijen wordt geluisterd.”

R4 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Bekkers (2012, p. 111-112) beschrijft dat het belangrijk is om de vraag stellen of de betrokken actoren daadwerkelijk representatief en gezaghebbend zijn. Dit vraagstuk wordt ook aangekaart zowel door uitvoeringsorganisaties (R5, R9) als een medewerker op het departement (R12): zij stellen dat een CIO op directeursniveau veel meer invloed heeft binnen eigen organisatie dan iemand die een CIO-rol meer als “bijrol” vervult.

“Bij de ene organisatie is (de rol van CIO) echt een functie, 40 uur per week. Bij de andere organisatie is het een rol waarbij het naar beste behoefte wordt ingevuld. De ander heeft weer 20 uur voor die rol. Dat is natuurlijk wel heel gevarieerd, ook hoe mensen in zo'n CIO-Raad zitten. Dat kan wel vertekende beelden opleveren. Die informatie, dat zou best wel wat strakker mogen. Ik denk dat je daar best wel wat richtlijnen aan zou mogen verbinden.”

R5 – Uitvoeringsorganisatie Migratieketen

Respondenten spreken dus hun twijfels uit over de representativiteit van de leden van de CIO-Raad. Wanneer de betrokken actoren niet (voldoende) gezaghebbend of representatief zijn, kan dat leiden tot ineffectiviteit van de sturingsvorm (Bekkers, 2012).

4.6.4. Gebrek aan concreetheid en meetbaarheid

Een ervaren keerzijde van een sturingsvorm die veel flexibiliteit biedt is een gebrek aan concrete en meetbare zaken. Bijna alle respondenten geven aan de i-Strategie nog te abstract te vinden voor een goede toepassing en doorwerking binnen de organisaties. Herhaaldelijk geven respondenten aan dat de i-Strategie nog een concretiseringsslag moet doormaken (R1, R3, R4, R5, R6, R9, R10, R13, R14 en R16). Nu moeten organisaties eerst zelf een inschatting en vertaalslag maken:

“We kijken wel naar de i-Strategie, maar het is voor ons redelijk hoogover, dus wij proberen een inschatting te maken waar het voor ons wat zou kunnen betekenen. Vervolgens gaan wij daarmee aan de slag in het gesprek dat we nu ook voeren met onze eigen opdrachtgevers natuurlijk, maar ook met DI&I. Het is wel zo dat de i-Strategie nog wel zodanig abstract is dat wij daar niet echt 1 op 1 dingen uit kunnen tillen, dus dat proberen we nog te vertalen naar wat het voor ons zou kunnen betekenen.”

R13 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Een belangrijk deel van die gewenste concretisering zit in het aanscherpen van doelstellingen. De doelstellingen van de i-Strategie hebben momenteel nog geen duidelijke, meetbare aspecten. R16 geeft in onderstaand citaat aan dat zonder deze extra concretiserende laag het makkelijker wordt voor organisaties om het document links te laten liggen bij het opstellen van organisatieplannen:

“Ik denk dat bij elk onderwerp wat je in een strategie zet, een concretisering bij hoort. Anders is het een document waarbij we onszelf altijd dwars kunnen slaan. (...) Ik vind dat alles wat je in de strategie zet, je ook moet operationaliseren. Als je 15 actielijnen hebt, dan moet je er ook 15 operationaliseren.”

R16 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Ondanks dat de meeste organisaties vinden dat de i-Strategie een lager abstractieniveau moet aannemen en concrete doelen moet opnemen, lopen de meningen over het opnemen van (veel) KPI's (*key performance indicators*) uiteen. Organisaties ervaren het als afschrikkend en ineffectief (R6, R11), noodzakelijk (R4) of staan er neutraal in (R16). Volgens R4 zouden KPI's eigen organisatie kunnen helpen om de i-Strategie meer als toetsingsinstrument in te zetten:

I: Moeten er dan concrete doelen in opgenomen worden, bijvoorbeeld met KPI's?

R: Ja, zeker. Dan kunnen we onszelf er ook aan toetsen en zeggen dat we op bepaalde onderwerpen verbeteringen moeten aanbrengen en deze meenemen in onze eigen strategie het jaar daarop bijvoorbeeld, om zo wat verder te denken.”

R4 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Ook al zijn de perspectieven over het nut van KPI's diffuus, alle respondenten geven aan dat de meetbaarheid van de doelstellingen verbeterd moet worden. Volgens meerdere respondenten moeten niet alleen de doelstellingen concreter worden, maar is er ook een behoefte aan bepaalde specifieke afwegingskaders, zoals bijvoorbeeld op het gebied van

Cloud-diensten (R3, R5, R8, R9, R11, R13, R16).

De verschillende organisaties geven allemaal aan kaders te verwelkomen. Opvallend is dus ook dat een organisatie die sturing vanuit het departement als onwenselijk ervaart (in deelvraag 3 zal worden ingegaan op sturing en sturingsvraagstukken) en zich beroept op de zelfstandigheid van de organisatie op dit gebied wel tevredenheid uitspreekt over de inmenging van het departement:

“Bijvoorbeeld het gebruik van Cloud, dan zie je dat bijna iedereen met hetzelfde probleem worstelt en dat iedereen best blij is dat het departement, DI&I, aan de taak trekken en met ons de discussie voert van waar zou je het wel of niet kunnen toepassen?”

R8 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

De NATO-criteria van Hood (1983) volgend, kan er gesteld worden dat *hard authority* sturingsinstrumenten zoals KPI's of bindende richtlijnen door een groep organisaties als ongewenst ervaren, maar de vraag naar *soft authority* sturingsinstrumenten als (niet-bindende) afwegingskaders en protocollen juist groot is onder alle organisaties. R13 ervaart bijvoorbeeld dat er ten aanzien van nog veel andere ontwikkelingen ingezet kan worden op bepaalde afwegingskaders voor organisaties. Zo worden er naast de Cloud-omgeving meer onderwerpen genoemd die in de ogen van de uitvoeringsorganisaties kaders behoeven:

“Er zijn wel degelijk ontwikkelingen en voorzieningen waar je groot en klein, ambtelijk en niet-ambtelijk, op in kunt zetten. Dan kan het helpen als er vanuit DI&I een i-Strategie ontstaat waarin ze zeggen “dit is het afwegingskader voor hoe we met Rijksdatacenters willen omgaan, dit is hoe je met je werkplek zou moeten omgaan, verbindingen, centrale opslag, gedigitaliseerde documenten, archivering, elektronische handtekeningen...”. Er zijn genoeg van dat soort voorbeelden te verzinnen die voor alle partijen relevant zijn.”

R13 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Naast het detailniveau en de meetbaarheid meldt een groot deel van de respondenten (R1, R5, R6, R9, R10, R14) dat de strategie uit teveel onderdelen bestaat, waardoor het aan focus verliest. R5 suggereert het aantal thema's in de i-Strategie terug te brengen:

“Als je KPI's afspreekt met medewerkers en collega's, als ik dan een lijst zie van 20 KPI's... Dan denk ik: hoe realistisch is dat? Ik heb liever 3 KPI's waar ik écht op kan sturen en aanspreken. Dat geldt hier ook een beetje. Het zijn 9 best uiteenlopende thema's, de hoofdkenmerken die je dan ook wel weer in subkenmerken kan indelen. Dat is best veel. Bepaal van die 9 thema's de twee die echt prioriteit hebben en werk die uit, ik denk dat je daar meer aan hebt dan 9 thema's die op een globaal niveau blijven.”

R5 – Uitvoeringsorganisatie Migratieketen

R1, R6, R9 en R14 delen dezelfde mening als R5 en stellen allen voor niet meer dan drie thema's vast te stellen in de i-Strategie zodat het voor de lezers eenvoudiger wordt de kernboodschap van de strategie vast te houden: het is nodig om tot een tastbaar, herkenbaar en sprekende strategie te komen (R6).

4.6.5. Gebrek aan urgentie

Naast het detailniveau, de meetbaarheid en omvang wordt door de respondenten ook benoemd dat de toon van de i-Strategie niet direct het gevoel wekt dat er urgent zaken veranderd moeten worden. Het gevoelde gebrek aan urgentie zorgt ervoor dat organisaties de neiging hebben acties uit te stellen en de huidige koers voort te zetten en/of andere organisatieambities te prioriteren. R9 vindt dat de i-Strategie hier beter op kan inzetten door niet alleen mogelijke voordelen te benoemen, maar ook de (groeiende) risico's:

“Als je een i-Strategie maakt met het idee dat we het allemaal nog mooier gaan maken, dan gaan veel mensen zeggen dat het allemaal luxe is. De i-Strategie moet je volgens mij ook koppelen aan wat het betekent voor de dagelijkse bedrijfsvoering, en dat als je ervoor kiest om dat uit te stellen dat je achter gaat lopen of zelfs risico's gaat lopen. Je moet de consequenties meer op gaan schrijven als je het niet uit gaat voeren.”

R9 – Uitvoeringsorganisatie Migratieketen

Wanneer de urgentie om veranderingen door te voeren gevoeld wordt, zoals onder druk van de coronacrisis, komen er voorzieningen tot stand in weken tijd waar volgens respondenten onder normale omstandigheden een jaar over wordt gedaan (R13, R16).

4.6.6. Bestuurlijke betrokkenheid

Tot slot is de meest genoemde factor (het gebrek aan) bestuurlijke betrokkenheid. Dit wordt genoemd zowel in relatie tot het JenV-departement als de bestuurlijke laag van de taakorganisaties.

Departement JenV

De geïnterviewde JenV-bestuurders geven aan met dit onderzoek voor het eerst echt betrokken te worden bij de inhoud van de i-Strategie (R1, R2, R14). Een JenV-directeur (R2) heeft het i-Strategie document wel eens “in de mail voorbij zien komen”, maar heeft er nooit echt interactie mee gehad. Daarover zegt de respondent:

“Het feit dat ik de strategie niet kende, dat zegt natuurlijk best wel iets. Ik wist overigens wel dat hij er was, maar ik kende hem niet. Ik ben er ook zeker niet bij betrokken geweest op het moment dat deze werd opgesteld.”

R2 – Bestuurder departement JenV

Respondenten (zowel de bestuurders zelf als de organisaties) pleiten er dan ook voor om de strategie vaker en beter te agenderen in de bestuursraden van het ministerie (R2, R10, R12), en daaromheen ook een diepgaand gesprek te voeren over het belang ervan. Op die manier ontstaat er meer bestuurlijke druk omtrent gemaakte afspraken op CIO-Raad niveau, zodat die uiteindelijk beter nageleefd worden door de organisaties (R6).

Wat eveneens als belangrijk wordt geacht is de manier van communiceren richting de bestuurders. Het verbinden van beleidstaal aan ICT-taal is daarin erg van belang (R1). Zo zijn er respondenten die baat zouden zien bij een bestuurlijke oplegger van de i-Strategie (R9, R11). Daarin zou er op een behapbare wijze duidelijk gemaakt kunnen worden hoe er vervolgstappen gezet kunnen worden omtrent de i-Strategie onderdelen. Naast taligheid, vertelt R15 dat er ook mogelijkheden zijn om de aandacht vast te houden door creatief om te gaan met de vorm van een bestuurlijke samenvatting:

“Een bestuurder heeft naast ICT-inhoud, p-zaken, nu ook COVID-drama. Dat zorgt ervoor dat de tijd om mensen bij te praten heel kort is. Waar ik ook aan denk is dat je van die korte filmpjes maakt, die je periodiek laat afspelen waarin in een minuut uitgelegd wordt hoe bepaalde concepten in elkaar zitten. Ik geloof daar wel in. Bepaalde i-Strategie zaken zou je op die manier makkelijker aan de man kunnen brengen.”

R15 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Taakorganisaties JenV

Er wordt niet alleen op het departement een tekort ervaren aan bestuurlijke betrokkenheid, respondenten ervaren ook dat er binnen eigen organisaties lang niet altijd de gewenste betrokkenheid wordt getoond over ICT-zaken. R11 beschrijft dat het heel belangrijk is dat de i-Strategie ook op het bestuurlijke niveau terechtkomt, omdat het anders nog te vaak gezien wordt als “iets van de ICT-club”:

“Een goede bestuurder moet net zoveel verstand hebben van ICT als van human resources als van financiën. Dat hoort er tegenwoordig allemaal bij. Ik merk dat ook binnen mijn eigen bestuurlijke laag, binnen (naam organisatie), dat die kennis toch nog wel veel beter kan. (...) ICT zit helemaal niet top of mind bij ze.”

R11 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Dit beeld wordt herkend en bevestigd door werknemers op het departement. Over beide lagen wordt geconstateerd dat er een kloof bestaat tussen bestuur (bij de organisaties) of beleid (departement) enerzijds en informatievoorziening en ICT anderzijds:

“Wat ik vaak zie is dat de business en CIOs vaak op grote afstand van elkaar staan, en moeilijk die brug kunnen slaan. (...) Ze snappen allemaal wel dat het belangrijk is, maar ICT is niet alleen een administratief systeem, ICT neemt op een gegeven moment ook stukken van je werk over en zorgt dat je alle informatie bij je hebt. Die beleidsmedewerkers en opdrachtgevers van beleid moeten snappen dat ICT een onderdeel is van hun opdrachtverstrekking, en dat beseft hebben ze nog niet. De CIOs krijgen dat heel moeilijk tussen de oren bij hen.”

R12 – Medewerker departement JenV

Ook volgens bestuurders van het departement is het belangrijk om eraan te werken om die kloof te dichten, want “het kan uiteindelijk alleen maar werken als dit door het hoogste managementniveau in de organisaties wordt gedragen, en als die zich ook aan bepaalde kaders willen verbinden” (R14).

4.7 Verschillen in percepties van sturing: Autonomie

Niet alle organisaties ondervinden dezelfde voordelen en nadelen van de sturingsmodaliteit. Een belangrijke factor in hoe de organisaties de sturingsmodaliteit ervaren en de sturing wel of niet gewenst achten, is de graad van zelfstandigheid van de organisatie.

Enkele organisaties die een meer autonome positie hebben, geven aan grote waarde te hechten aan de indirecte, flexibele sturingsvorm van de huidige i-Strategie. Het overige deel van de respondenten geeft aan dat het herhaaldelijk beroepen op deze onafhankelijkheid, het behalen van gezamenlijke voortgang en voordelen in de weg staat.

“Neem bijvoorbeeld de Rechtspraak, Politie, OM, die hechten erg aan de onafhankelijkheid. Dat moeten we ook vooral zo houden, maar de vraag is alleen, betekent dat ook dat elke computer en elk programma, systeem ook onafhankelijk moet zijn? Is dat ook straatrechtelijke onafhankelijkheid of is dat een te ver doorgevoerd principe? Dat is wel een heel lastig gesprek binnen Justitie. Daar lopen de standpunten zover uiteen dat het altijd op eieren lopen is.”

R6 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

R6 benoemt de gevoeligheid van de discussie over de strekking van de organisatieautonomie. Als reden wordt door R11 aangedragen dat de bestuurders van de organisaties over hun eigen budget willen beschikken. De spanning tussen gemeenschappelijke doelstellingen en prioriteiten enerzijds en organisatieprioriteiten anderzijds komt bij deze organisaties het meest naar voren bij het voeren van een gesprek over gemeenschappelijke voorzieningen. Dit blijkt ook uit het antwoord op de vraag die wordt gesteld over deelname aan gemeenschappelijke voorzieningen, wat bij R5 een onwennige sfeer en defensieve houding opwekt:

“R: (...) De i-Strategie, die staat iets minder hoog op de agenda.

I: En als de strategie meer zou inzetten op gemeenschappelijke voorzieningen, zou het dan wat hoger op de prioriteitenlijst komen?

R: Daar raak je wel een gevoelig punt met de gemeenschappelijke voorzieningen. Dat is iets wat JenV heel erg nastreeft, alleen door de positie die (organisatiennaam) heeft... (...) Dat kunnen wij niet want wij hebben als (organisatiennaam) geheel onze eigen infrastructuur. Voor onze financiële gegevens hebben wij onze eigen omgeving. Vaak is het voor ons niet handig en efficiënt om in die gemeenschappelijke diensten mee te doen.”

R5 – Uitvoeringsorganisatie Migratieketen

Enkele andere respondenten benoemen dat het technisch gezien vaak wel mogelijk is dat ook de “meer zelfstandige” organisaties participeren aan trajecten omtrent gemeenschappelijke voorzieningen, maar in de politiek-bestuurlijke dimensie er een ingetogenheid heerst binnen vele organisaties, met name (maar niet uitsluitend) in de strafrechtketen. Deze organisaties willen de huidige sturingsmodaliteit behouden en zien het inzetten van directe, *hard regulation* sturingsinstrumenten – met name *hard authority* - als een bedreiging voor hun organisatie omdat ze bang zijn de controle over de voorzieningen te verliezen of om mee te moeten bewegen met de wensen van andere organisaties in de keten(s)(R3, R8).

“Het is makkelijker bij nieuwe ontwikkelingen dan dat je het probeert om al bestaande ontwikkelingen op te bouwen naar generieke voorzieningen. De dingen die nieuw zijn (zoals Cloud), waarbij de partijen nog niets hebben.”

R8 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Organisaties beroepen zich het meest op hun autonomiepositie wanneer hun eigen interne voorzieningen al draaien en zij over de actuele kennis beschikken, zo blijkt ook uit bovenstaande uitspraak. R1, R5, R11, R13 en R16 zijn dan ook van mening dat de i-Strategie beter moet anticiperen op toekomstige ontwikkelingen.

“Of je nou webapps gebruikt, of Zoom of Teams, dat zijn allemaal Cloud-services en het feit dat je ze gebruikt is al prachtig, maar dat was tot voor de Coronacrisis een *no-go area*. Het is van belang dat de i-Strategie meer voorop loopt dan achterop.”

R16 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Respondenten wensen aanvullend een meer proactieve houding van DI&I omtrent de i-Strategie. R13 licht toe in onderstaand citaat dat alleen DI&I in staat is om de gemeenschappelijkheid te bewaken:

“Op het mechanisme van het hebben van een i-Strategie, dat vaststellen in gemeenschappelijkheid binnen een CIO of CTO-Raad, moet vervolgens DI&I de gemeenschappelijkheid bewaken - want daar hebben ze een rol om ervoor te zorgen dat iedereen niet zijn eigen dingen gaat lopen uitvinden - en ook de gemeenschappelijke voorzieningen tot haar verantwoordelijkheid rekent. Je kunt gemeenschappelijke voorzieningen hebben maar geen enkele partij voelt zich daar verantwoordelijk voor. De enige die dat zou kunnen is DI&I.”

R13 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

De taakorganisaties die zich herhaaldelijk beroepen op organisatieautonomie en de voordelen van de vrijblijvende aspecten van de sturingsvorm benadrukken, onderstrepen de verschillen tussen JenV-organisaties. Een respondent zegt als taakorganisatie wezenlijk te verschillen van het departement op het gebied van informatievoorziening:

“Er zitten eigenlijk gewoon twee dimensies in de i-Strategie hè, want JenV is zelf ook gewoon een bedrijf met hun eigen ICT en voorzieningen, en je hebt vervolgens alle partijen die onderdeel zijn van JenV, die met elkaar samenwerken. Hoe JenV zijn informatievoorziening gaat organiseren zou ik niet willen verbinden met hoe wij onze primaire processen in de strafrechtketen vormgeven.”

R7 – Uitvoeringsorganisatie Strafrechtketen

Naar aanleiding van deze bevindingen kan gesteld worden dat het beoogde gemeenschappelijke frame als basis van de dominante sturingsmodaliteit bij veel organisaties, met name de organisaties met een hogere autonomiegraad, niet teweeggebracht wordt.

5. Conclusie en discussie

5.1 Beantwoording onderzoeksvraag

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord, te weten:

Hoe kan de toepassing van de i-Strategie door de (uitvoerings-)organisaties van het ministerie van Justitie en Veiligheid verklaard worden door de dominante sturingsmodaliteit?

De i-Strategie wordt door de meeste organisaties gebruikt als een selectieve aanvulling, wat inhoudt dat zij doen aan *'cherry picking'* en slechts kijken naar de onderdelen die kunnen aansluiten op bestaande organisatieambities, zoals het aansluiten op een specifieke gemeenschappelijke voorziening. Daarnaast zijn er ook organisaties die de i-Strategie als globale richtingwijzer nemen om te bepalen of de eigen organisatieplannen voldoende aansluiten op de JenV-thema's zoals opgenomen in de i-Strategie. Daarmee zien zij de i-Strategie vooral als een controlemiddel. Slechts enkele organisaties, de kleine organisaties, gebruiken de i-Strategie als leidraad voor eigen plannen. Bij het merendeel van de organisaties blijft de toepassing van de i-Strategie dus erg beperkt.

De i-Strategie heeft als uitgangspunt dat het (verder) gezamenlijk inzetten op informatievoorziening uitdagingen vereist is om de doelstellingen te behalen. Dit ligt ook ten grondslag aan de inrichting van het CIO-stelsel, waarbij de CIO-Raad onder andere als platform dient voor kennisdeling, collectieve ontwikkeling van generieke voorzieningen en ander informatiebeleid om zo op deze terreinen tot een gemeenschappelijk referentiekader te komen. De dominante sturingsmodaliteit van de i-Strategie van JenV betreft dus een sturingsvorm op basis van het creëren van een gemeenschappelijke beeldvorming over aan te pakken problemen door middel van overleg- en communicatieprocessen. Deze sturingsmodaliteit kan geclassificeerd worden als een sturingsvorm die in hoge mate polycentrisch en indirect is, omdat er een groot beroep wordt gedaan op de zelfsturende vermogens van de verschillende JenV-organisaties en, in het verlengde daarvan, ook voornamelijk wordt ingezet op *soft regulation* sturingsinstrumenten. Daarbij geeft de sturingsmodaliteit veel ruimte aan de organisaties voor eigen invulling van de IV-onderdelen.

Deze sturingsmodaliteit biedt de flexibiliteit voor organisaties om zelf tijdig en op een voor de organisatie passende wijze vorm te geven aan de nieuwe technologische ontwikkelingen die relevant blijken voor eigen organisatie. Hoewel deze sturingsvorm nieuwe kennis en ervaringen weet te mobiliseren door een proces van probleemverrijking op gang te brengen, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de innovatiekracht van de taakorganisaties om zo tot opschaling van succesvolle voorzieningen en ontwikkelingen te komen, blijft de effectiviteit van de sturing betrekkelijk laag. Omdat de vrijblijvendheid omtrent i-Strategie onderdelen (zoals de participatie aan gemeenschappelijke voorzieningen) door vele organisaties nog als te hoog ervaren wordt, er een gebrek aan bestuurlijke betrokkenheid en druk bestaat en er op veel onderdelen nog geen duidelijk verantwoordingsmechanisme bestaat, zijn organisaties veelal niet bereid om eigen capaciteit in te zetten voor gemeenschappelijke trajecten. Dit

effect wordt versterkt door andere factoren zoals een te hoog abstractieniveau van het document en daarmee ook een gebrek aan concrete doelstellingen en afwegingskaders. Met name kleine organisaties, maar niet uitsluitend, hebben een grote behoefte aan meer sturing vanuit de i-Strategie.

Er is dus enerzijds een behoefte aan meer concretisering en nauwere sturing door een set aan organisaties die meer houvast nodig heeft bij de vormgeving aan eigen informatievoorziening en nieuwe innovaties en ontwikkelingen. Deze organisaties zien graag dat er ook nauwer gestuurd wordt op de naleving van gemaakte afspraken. Anderzijds zorgen deze wensen voor een spanningsveld met de behoefte van de grotere organisaties, met name die met een hogere autonomiepositie, die veelal beschikken over een grote capaciteit om binnen eigen organisatie tijdig in te spelen op de nieuwste ICT-ontwikkelingen en innovaties. Deze organisaties verzetten zich vaak tegen *hard regulation* sturingsinstrumenten, met name op het gebied van bindende regelgeving (*hard authority*).

Ondanks dat de flexibiliteit en het abstractieniveau voordelen met zich meebrengen, zorgt de te hoge mate van vrijblijvendheid van de huidige sturingsvorm ervoor dat deze voordelen sterk gereduceerd worden en zich uiteindelijk vertalen naar (blijvende) divergentie tussen de organisaties. Er zal dus een passende middenweg gevonden moeten worden om zowel de vraag van kleinere en afhankelijkere organisaties als grotere, meer autonome organisaties tegemoet te komen. Dit moet zowel inhoudelijk met de keuze van de thema's waar organisaties de meeste afhankelijkheden vertonen en voor vergelijkbare vraagstukken staan (zoals informatiebeveiliging, nieuwe ontwikkelingen als Cloud en informatieuitwisseling), als in de inzet van sturingsinstrumenten (*hard nodality*, *hard organization* en *soft authority*; meer hierover in 5.2). Deze bevindingen suggereren de inzet van een combinatie van *hard regulation* en *soft regulation* sturingsinstrumenten voor een betere opvolging en toepassing van de i-Strategie. Een mogelijkheid daartoe is om ook elementen van andere, complementerende sturingsmodaliteiten die ook 'hardere' sturingsinstrumenten bevatten, te integreren in de huidige, dominante sturingsmodaliteit.

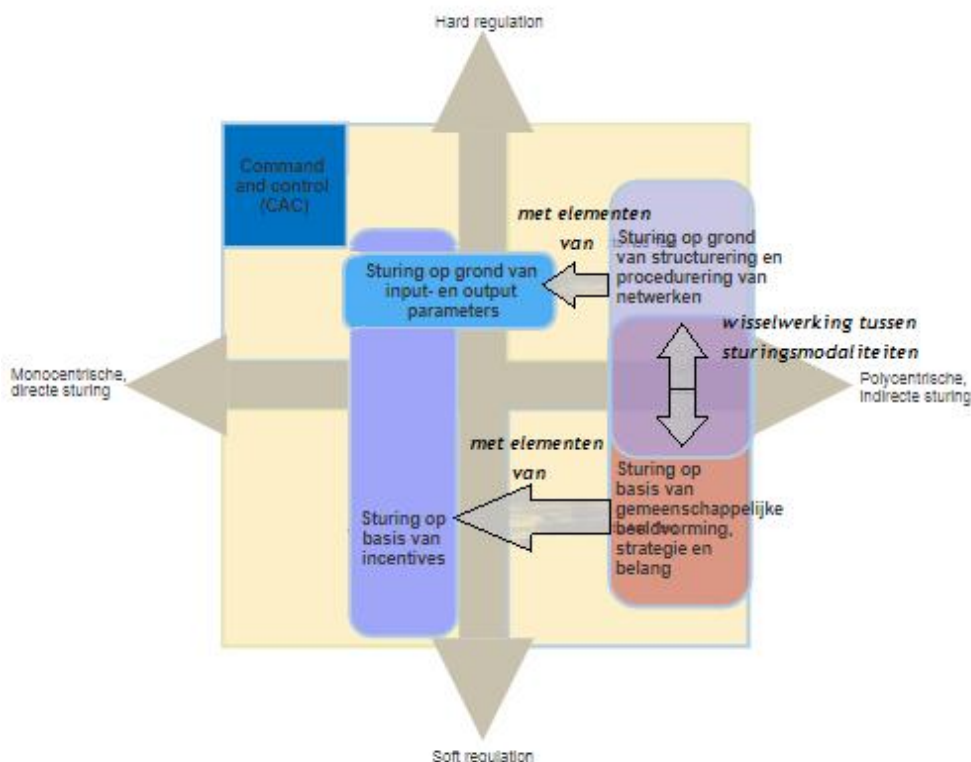
Kortom, verdere resultaten kunnen geboekt worden indien allerlei partijen met uiteenlopende taken, verantwoordelijkheden en belangen daadwerkelijk samenwerken. Het geheel is immers meer dan de som der delen. Een gedeelde visie is echter niet voldoende om tot actie aan te zetten: een gevoelde urgentie, kennisdeling, samenwerking en een algehele gedragsverandering zouden voort moeten komen uit het gemeenschappelijke frame (Levy & Merry, 1986; Bekkers, 2012, p.111-112), maar de gehanteerde sturingsvorm slaagt er (nog) niet in de voordelen van deze sturingsmodaliteit behalen. Het gezamenlijk realiseren van een meerwaarde en het bereiken van synergie behoeft aanvullende sturing.

5.2 Discussie

Uit dit onderzoek blijkt dat een zachte sturingsmodaliteit op zichzelf niet voldoende is om een doeltreffende uitvoering van beleid te effectueren. Organisaties hebben soms naast zachte sturingsmiddelen die 'de weg wijzen' soms ook juist behoefte aan maatregelen waar ofwel

(meer) gevolgen verbonden zijn aan de opvolging, ofwel aan een meer directe vorm van sturing. De *command-and-control* sturingsvorm roept bij de diverse JenV-onderdelen uit beide ketens weerstand op. Tegelijkertijd laten de bevindingen zien dat er weldegelijk *hard regulation* sturingsinstrumenten zijn - zoals een aanpassing in financieringsmethodiek van voorzieningen of benchmarkinstrumenten - die kansrijk zouden kunnen zijn en goed opgevangen zouden kunnen worden door zowel de meer autonome organisaties als de kleinere organisaties: in termen van de NATO-criteria, prefereren organisaties vaak *hard nodality*, *hard treasure* en *hard organization* sturingsinstrumenten over *hard authority*. Met name op thema's die de organisaties zelf ook als belangrijk (en problematisch) achten, zoals informatieveiligheid en informatieuitwisseling tussen organisaties, is de bereidheid om mee te bewegen met sturingsmodaliteiten die meer elementen van *hard regulation* sturingsbronnen bevatten hoger.

Dit zou betekenen dat het incorporeren van elementen uit andere sturingsmodaliteiten, zoals modaliteiten op basis van outputsturing en incentives, een hogere effectiviteit zou kunnen bewerkstelligen dan uitsluitend polycentrische *soft regulation* sturingsvormen. Daarbij kan de huidige dominante sturingsmodaliteit van de strategie dus ook ondersteund worden door ook enkele *hard regulation* sturingsinstrumenten in te zetten, zoals weergegeven in figuur 12 hieronder, juist om de voordelen van de huidige sturingsvorm beter te benutten.



Figuur 12: suggesties voor effectieve i-Strategie aansturing gevisualiseerd in het raamwerk van sturingsmodaliteiten

Deze bevindingen liggen in het verlengde van de theorie dat de combinatie van zowel *hard regulation* en *soft regulation* sturingsinstrumenten, mits zij elkaar goed complementeren - de hoogste kans op een effectieve implementatie van het beleid bieden. De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen dus eerdere claims uit de *soft regulation* literatuur (Givoni et. al, 2013; Kasa, Westskog & Rose, 2018).

Daarbij moet de kanttekening gemaakt worden dat de bevindingen omtrent effectiviteit van een *policy mix* met verschillende beleidsinstrumenten kunnen verschillen onder de organisaties die object van sturing zijn. Uit dit onderzoek blijkt dat de ervaringen met sturingsinstrumenten relateren aan de omvang en autonomiepositie van organisaties. Zoals in hoofdstuk 3 aan bod is gekomen, kunnen organisaties autonoom zijn in verschillende dimensies: zo kunnen zij beschikken over beleidsautonomie, structurele, financiële of juridische autonomie (Christensen, 2001). De uitkomsten van dit onderzoek suggereren dat er mogelijk een vijfde dimensie van organisatieautonomie bestaat die relevant is voor zowel de manier waarop informatiebeleid wordt toegepast als de manier waarop sturingsinstrumenten en sturingsmodaliteiten worden ervaren. Autonomie in één dimensie hoeft niet te betekenen dat een organisatie ook autonoom is in andere dimensies (conform Tenbücken & Schneider, 2004), maar autonomie in meerdere dimensies leidt wel vaak tot een hogere algehele zelfstandigheid van de organisatie, ook omdat organisaties zich in toenemende mate gaan beroepen op autonomie in andere dimensies. Dit zien we in de resultaten van dit onderzoek terug in de houding van organisaties met o.a. een hoge juridische autonomie, die zich ook op het gebied van gemeenschappelijke voorzieningen en ICT terughoudend opstellen. In vervolgonderzoek zou ook de relatie tussen de manier waarop *soft* en *hard regulation* wordt waargenomen door sturingsobjecten in organisaties met verschillende autonomiedimensies verder onderzocht kunnen worden.

Daarmee zouden de uitkomsten van dit onderzoek ook toepasbaar kunnen zijn op ander publiek (strategisch) informatiebeleid waarmee getracht wordt een extensief netwerk aan organisaties, die onderling veel verschillen vertonen, aan te sturen. De theoretische inzichten die voortkomen uit dit onderzoek kunnen dus ook van toepassing zijn bij andere ministeries die ook te maken hebben met een groot netwerk van diverse organisaties die tevens opereren in ketens, of bij ministerie-overkoepelende strategieën zoals de i-Agenda van de CIO Rijk (2019-2021). Tevens is het plausibel dat de mechanismen en inzichten uit dit onderzoek ook overdraagbaar zijn naar de lokale publieke sfeer. Daarbij kan er gedacht worden aan overkoepelend informatiebeleid van gemeenten, zoals bijvoorbeeld een digitaliseringsstrategie vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK) of een landelijke digitale agenda vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Met een breed scala aan gemeenten die grote verschillen vertonen in omvang en capaciteit, maar ook in de autonomiepositie ten opzichte van andere gemeenten – denk aan de 5G steden van Nederland die een betrekkelijke vrijheid hebben om eigen koers te volgen – vertonen deze strategieën veel gelijkenissen met de hoofdcasus van dit onderzoek.

In het licht van bekende (internationale) *soft regulation* literatuur is het van belang ook de landelijke context mee te nemen in het beoordelen van de resultaten. Verschillen tussen landelijke beleidssystemen kunnen bepalend zijn voor de werking van sturingsmodaliteiten (Howlett, 1991). Ook de sectorale context is een factor die meegewogen moet worden (zie ook Jordan et. al, 2005; Zehavi, 2012). Met dit onderzoek is een start gemaakt aan het bestuderen van de werking van *soft regulation* sturingsvormen op het gebied van informatiebeleid. Daarmee zou er in vervolgonderzoek meer aandacht besteed kunnen worden aan de werking van *soft regulation* sturing in relatie tot de effectiviteit van de wisselwerking tussen *soft*- en *hard regulation* beleidsinstrumenten in de context van ICT en informatiebeleid (Rogers, 2009; Mettler & Rohner, 2009; Davies, 2012). Zo zou er onderzocht kunnen worden welke wisselwerking tussen harde en zachte sturingsinstrumenten de beste 'fit' oplevert in het domein van informatievoorziening.

Dit onderzoek zou gezien kunnen worden als een nulmeting van de stand van de i-Strategie, omdat er eerder geen onderzoek is uitgevoerd naar de doorwerking van deze strategie. Het is raadzaam om na een tijdsperiode, bijvoorbeeld tegen het einde van de looptijd van de strategie en voordat het traject voor de volgende meerjarige strategie van start gaat, nogmaals een onderzoek uit te voeren (een zogenoemde "1-meting"). In dit vervolgonderzoek zouden ook de afzonderlijke jaarplannen en strategieën van de organisaties die onderhevig zijn aan de sturing bestudeerd kunnen worden op hun relatie met de i-Strategie, om zo de doorwerking van de i-Strategie ook in deze documenten te onderzoeken. Vanwege de tijdslimiet van dit onderzoekstraject en het feit dat veel organisaties nog niet over een informatieplan beschikken, is dit vooralsnog niet gedaan.

Daarnaast is het ook raadzaam de wisselwerking tussen de i-Strategie en de ketenstrategieën mee te nemen in het onderzoek, om bloot te leggen in hoeverre deze op elkaar afgestemd zijn en gevolgen hebben voor de implementatie van de JenV-brede i-Strategie. Daarvoor is het aan te bevelen naast CIOs ook meer informatiemanagers van de uitvoeringsorganisaties te spreken, omdat zij doorgaans de strategieën en informatieplannen opstellen en de gemaakte keuzes in eigen organisatieplannen kunnen toelichten.

5.3 Praktische aanbevelingen

De i-Strategie van het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt momenteel slechts beperkt opgevolgd, maar heeft de potentie om beter geïmplementeerd en toegepast te kunnen worden. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek kunnen ten aanzien van de i-Strategie enkele aanbevelingen worden gedaan aan de directie Informatievoorziening en Inkoop van JenV.

- Ontwikkel een toetsingskader voor de afwijking van onderdelen waarvoor het "*comply or explain*"-principe geldt, zoals met de gemeenschappelijke voorzieningen. Daarbij is het van belang dat een dergelijk toetsingsmechanisme wordt gebruikt om een dialoog te starten over de onderliggende redenen waarom een organisatie er wel of niet voor kiest om te participeren. Determineer welke eventuele sancties verbonden kunnen

worden wanneer de “explain” van een organisatie herhaaldelijk niet voldoet aan een dergelijk toetsingskader.

- Stimuleer verdere kennisdeling tussen de verscheidene JenV-onderdelen. Een mogelijkheid hiervoor is om hier in de agendering van de CIO-Raad ruimte te creëren om zo de hulpvraag bespreekbaar te maken. Een andere mogelijkheid is om een soort kennisbank te creëren waar de organisaties op een geordende manier kunnen inzien met welke (innovatie)trajecten en trends de verschillende organisaties bezig zijn en waar in het proces zij zich bevinden. Gebruik de informatie die vrijkomt om als DI&I nog verder en proactief in te zetten om partijen met elkaar in contact te brengen.
- Geleidelijk kunnen er vergelijkende aspecten geïntroduceerd worden aan de beschikbare informatie. Indien dit gebeurt, moet er zorgvuldig en op transparante wijze richting de organisaties gecommuniceerd worden welke informatie gebruikt is voor bijvoorbeeld een scoringslijst. Wanneer er wordt gekozen om te werken met een benchmark, bijvoorbeeld door het uitbouwen van de Staat van JenV, is het belangrijk om op een hoger niveau de organisaties tegenover elkaar te stellen (e.g. wat is het algemene beeld van de ontwikkelingsgraad van informatieveiligheid, AI, innovatietrajecten, enz.).
- Zorg, waar mogelijk, aan een regelmatige herijking van de strategie zelf, niet alleen zodat het document actueel blijft en aansluit op zowel *business* doelen als wetgevingstrajecten en belangrijke documenten, maar ook zodat er nieuwe hulpmiddelen (denk aan afwegingskaders) aan toegevoegd kunnen worden. Daarnaast kunnen ook concrete en meetbare doelen gekoppeld worden aan de onderdelen. Bepaal in samenspraak met de organisaties welke kwaliteitscriteria gesteld moeten worden en welke verplichte elementen daar onderdeel van zijn (zoals de vraag: wat verstaan we onder een goede architectuur?). Het document zou sprekender gemaakt kunnen worden door nog meer icoonprojecten en best-practices te benoemen.
- Het is belangrijk ervoor te zorgen dat er meer interactie plaatsvindt omtrent de i-Strategie, ook wanneer er al enige tijd verstreken is. De i-Strategie moet ‘blijven leven’ gedurende de looptijd, en niet alleen bij aanvaarding. Blijf helder en duidelijk communiceren over de i-Strategie en de ontwikkelingen en ondersteun waar mogelijk met kennisbijeenkomsten en themasessies.
- Daarbij is het raadzaam het aantal thema’s in de i-Strategie in te perken tot 3 tot 5 thema’s waarbij de thema’s ook geoperationaliseerd zijn. De thema’s die de organisaties als belangrijkste uitdagingen zien - informatieveiligheid, een datastrategie en informatieuitwisseling tussen organisaties – zijn daarvoor geschikte speerpunten. Rondom deze thema’s zouden er aanvullend ook *hard regulation* sturingsinstrumenten ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld in de vorm van (bindende) bepalingen, standaarden en kaders.
- Controleer regelmatig of er een *level playing field* is in de CIO-Raad en of deze representativiteit is geborgd. Zijn de functies gelijk en beschikken ze daadwerkelijk over een soortgelijke invloedgraad binnen eigen organisatie?

- Organiseer een vroegtijdige betrokkenheid van bestuurders op het bestuursdepartement (directeuren, DG's) door informatievoorziening vroegtijdig bij beleid in te brengen om daarmee te zorgen voor een betere verbinding tussen beleid, uitvoering en ICT. Bestuurders moeten zich kunnen identificeren met de i-Strategie. Zoals een bestuurder van het departement (R14) dit zelf formuleerde: *“Eigenlijk zou je wel moeten zeggen: iedereen die beleid maakt zou de i-Strategie moeten kennen en zou bij ieder document wat hij opstelt, even moeten langslopen welke elementen van de i-Strategie terugkomen om te zien of het een mogelijkheid is om tegelijkertijd versnelling te creëren.”*

Bronnenlijst

Arnaldi, S. (2017). Changing me softly: making sense of soft regulation and compliance in the Italian nanotechnology sector. *NanoEthics*, 1. Vol. 1(1), p.3 - p.16.

Baldwin, R., Scott, C. & Hood, C. (1998). *A Reader on Regulation*. Oxford University Press, Oxford.

Bardach, E., & Kagan, R.A. (1982). *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.

Bekkers, V. (2012). *Beleid in Beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Den Haag: Boom Lemma (tweede, herziene druk).

Bell, S. & Hindmoor, A. (2012). Governance without government? The case of the Forest Stewardship Council. *Public Administration*, Vol. 90(1), p.144 – p.159.

Biagi, M. (2000). 'The Impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial Relations', *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 16/2, p.155 - p.173.

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen (2e druk)*. Den Haag: Boom Lemma.

Bolk, H. (1989), *Organizing, Changing, Simulating*. Delft (diss.).

Boyatzis, R. (1998). *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Brown, I.T.J. (2004). Testing and Extending Theory in Strategic Information Systems Planning Through Literature Analysis. *Information Resources Management Journal*, Vol. 17 (4), p.20- p.48.

Bruijn, H. de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.

Bruijn, H. de. & ten Heuvelhof, E. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.

Bryman, A. (2016). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.

Charmaz, K. (2003). Grounded theory: Objectivist and constructivist methods. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Strategies for qualitative inquiry* (2nd ed.), Thousand Oaks, CA: Sage, p.249 – p.291.

Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2006). *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Edward Elgar Publishing.

Coen, D., & Thatcher, M. (2005). The new governance of markets and non-majoritarian regulators. *Governance*, Vol. 18(3), p.329 – p.346.

Davies, M.A. (2012). *Best practice in corporate governance: building reputation and sustainable success*. Gower Publishing.

De Búrca, G. & Scott, J. (2006). *Law and New Governance in the EU and the US*. Bloomsbury Publishing (Eds.).

Djelic, M. L., & Sahlin-Andersson, K. (Eds.). (2006). *Transnational governance: Institutional dynamics of regulation*. Cambridge University Press.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review*, Vol. 14(4), p.532 - p.550.

Ellis, S., Carette, B., Anseel, F. & Lievens, F. (2014), "Systematic reflection: implications for learning from failures and successes", *Current Directions in Psychological Science*, Vol. 23(1), p. 67-p.72

Feagin, J., Sjoberg, G. & Orum, A. (1991). *A Case for the Case Study*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

Fereday, J. & Muir-Cochrane, E. (2006). Demonstrating rigor using thematic analysis: A hybrid approach of inductive and deductive coding and theme development. *International journal of qualitative methods*, Vol. 5(1), p.80-p.92.

Fiol, C. M. & Lyles, M. A. (1985), "Organizational learning", *Academy of Management Review*, Vol. 10(4), p.803 - p.813.

Fobé, E. (2014). *Beleidsinstrumenten: Theoretische perspectieven en keuzemodellen*. Universiteit van Gent.

- Fossey, E., Harvey, Mc.Dermott F., & Davidson, L. (2002). Understanding and evaluating qualitative research. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry*, Vol. 36, p.717 – p.732.
- Frissen, P.H.A. (1992), Nieuwe vormen van sturing, in: Nekkerd, J. (red.), *Contouren van vernieuwing*. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting.
- Garton, J. (2009). *The regulation of organised civil society*. Bloomsbury Publishing.
- Gilardi, F. (2005). The institutional foundations of regulatory capitalism: The diffusion of independent regulatory agencies in Western Europe. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598(1), p.84 - p.101.
- Gilardi, F. (2008). 'Who learns from what in policy diffusion processes? Evidence from unemployment benefits retrenchment in OECD countries', een paper gepresenteerd tijdens "the American Political Science Association Annual Meeting", Boston, 28 - 31 Augustus.
- Givoni, M, Macmillen, J, Banister, D. & Feitelson, E., (2013). From policy measures to policy packages. *Transport Reviews*, Vol. 33(1), p.1 – p.20.
- Greenfield, T.K., Midanik, L.T. & Rogers, J.D. (2000). 'Effects of Telephone versus Face-to-Face Interview Modes on Reports of Alcohol Consumption', *Addiction* Vol. 95(20): p.277– p.284.
- Gunsteren, H. van (1976). *The Quest for Control*. Londen: Wiley.
- Héritier, A., & Eckert, S. (2008). New modes of governance in the shadow of hierarchy: Self-regulation by industry in Europe. *Journal of Public Policy*, Vol. 28(1), p.113 - p.138.
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers.
- Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, Vol. 20(1), p.127 – p.144.
- Hood, C. & Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. Macmillan International Higher Education.
- Hood, C., Rothstein, H., & Baldwin, R. (2001). *The government of risk: Understanding risk regulation regimes*. OUP Oxford.

Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Hysing, E. (2009). Governing without government? The private governance of forest certification in Sweden. *Public Administration*, Vol. 87(2), p.312 – p.326.

Jackson, R. L., Drummond, D. K., & Camara, S. (2007). What is qualitative research? *Qualitative research reports in communication*, Vol. 8(1), p.21 - p.28.

Jacobsson, K. (2004). Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, Vol. 14(4), p.355 – p.370.

Jordan, A., Wurzel, R.K.W. & Zito, A.R. (2005). 'The Rise of "New" Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?' *Political Studies*, Vol.53(3): p.477 - p.496.

Jordana, J., & Levi-Faur, D. (Eds.). (2004). *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Edward Elgar Publishing.

Kasa, S., Westskog, H., & Rose, L. E. (2018). Municipalities as Frontrunners in Mitigation of Climate Change: Does soft regulation make a difference? *Environmental Policy and Governance*, Vol. 28(2), p.98 - p.113.

Keller, B. (2000). 'The Emergence of Regional Systems of Employment Regulation: The Case of the European Union', paper gepresenteerd tijdens "the 12th International Industrial Relations Association Conference", Tokio, 29 mei.

Kenner, J. (1999). 'The EC Employment Title and the Third Way: Making Soft Law Work?', *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 15(1), p.33- p.60.

Kettl, D. F. (2002). *Environmental Governance: A Report on the Next Generation of Environmental Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.

Kickert, W., Aquina, H. & Korsten, A.F.A. (1985). *Planning binnen perken*. Zeist: Kerckebosch.

Klijn, E.H. (2003). Networks and Governance: a perspective on public policy and public administration. In Salminen, A. (Ed.). *Governing networks*. IOS Press. Amsterdam, p.29 - p.38.

Koppenjan, J. F. M., Ringeling, A. B., & te Velde, R. H. A. (1987). *Beleidsvorming in Nederland: Een vergelijkende studie naar de totstandkoming van wetten*. Vuga.

Koutalakis C., Buzogany A. & Börzel T.A. (2010). When soft regulation is not enough: the integrated pollution prevention and control directive of the European Union. *Regulation and Governance*. Vol. 4(3), p.329 – p.344.

Laffont, J. J. (1994). The new economics of regulation ten years after. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, p.507-p.537.

LeCompte, M.D. & Goetz, J.D. (1982). 'Problems of reliability and validity in Ethnographic research', *Review of Educational Research*, Vol. 52, p.31 - p.60.

Levi-Faur, D. (2012) (Eds.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Levy, A. & Merry, U., (1986). *Organizational transformation*. New York.

Mason, J. (1996). *Qualitative Researching*. London: Sage.

Mattli, W., & Büthe, T. (2003). Setting international standards: Technological rationality or primacy of power? *World Politics*, p.1-p.42.

Merriam, S. B. (1988). *Case study research in education: A qualitative approach*. San Francisco: Jossey-Bass.

Mettler, T. & Rohner, P. (2009). Situational maturity models as instrumental artifacts for organizational design. Proceedings of the 4th International Conference on Design Science Research. *Information Systems and Technology*. ACM.

Miller, C. (1995). 'In-depth Interviewing by Telephone: Some Practical Considerations', *Evaluation and Research in Education*. Vol. 9(1): p.29–p.38.

Milward, B. H. & Provan, K.G. (2000). Governing the Hollow State. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10(2), p.359 – p.79.

Mitnick, B. M. (1980). *The political economy of regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms*. New York: Columbia University Press.

Mocker, M., & Teubner, A. (2005). Towards a comprehensive model of information strategy.

Mörth, U. (2004). Introduction. In U. Mörth (Ed.), *Soft law in governance and regulation: An interdisciplinary analysis* (p.1 – p.9). Cheltenham: Edward Elgar.

Newman, A. & Bach, D. (2014) The European Union as hardening agent: soft law and the diffusion of global financial regulation, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21(3), p.430-p.452.

Newman, A., & Posner, E. (2016). Transnational feedback, soft law, and preferences in global financial regulation. *Review of International Political Economy*, 23(1), 123-152.

Osborn, D., & Datta, A. (2006). Institutional and policy cocktails for protecting coastal and marine environments from land-based sources of pollution. *Ocean & coastal management*, Vol. 49(9-10), p.576 - p.596.

Peters, B. G. (2002). The politics of tool choice. *The tools of government: A guide to the new governance*, p.552-p.564.

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). The external control of organizations. *A Resource Dependence Perspective*, New York et al.: Harper & Row.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. Londen: Macmillan.

Raad voor Cultuur (2013). *Selectie. Een kwestie van waardering*. Den Haag.

Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University.

Rijksoverheid (2020a, 16 januari). Informatieplan 2020 en Informatiestrategie 2017-2022. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/07/08/de-informatiestrategie-2017-2022-van-het-ministerie-van-veiligheid-en-justitie-informatie-raakt-mensen>

Rijksoverheid (2020b, 17 januari). NCSC adviseert Citrix uit te schakelen waar dat geen ernstige gevolgen heeft. Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/01/17/ncsc-adviseert-citrix-uit-te-schakelen-waar-dat-geen-ernstige-gevolgen-heeft>

Rogers, G. P. (2009), The role of maturity models in IT Governance: A Comparison of the major models and their potential benefits to the enterprise. *Information Technology Governance and Service Management: Frameworks and Adaptations*. IGI Global. p. 254-p.265.

- Salamon, L. M. (2002). The new governance and the tools of public action: An introduction. In L. M. Salamon (Ed.), *The tools of government: A guide to the new governance* (pp. 1–47). Oxford: Oxford University Press.
- Schwartz-Shea, P. & Yanow, D. (2012). *Interpretive Research Design: Concepts and Processes*.
- Scott, C. (2004). Regulation in the Age of Governance: The Rise of the Post-Regulatory State. In Jordana J, Levi-Faur D (eds). *The Politics of Regulation in the Age of Governance*, p.145–p.174. Edward Elgar: Cheltenham.
- Shaffer, G. & Pollack, M.A. (2010). Hard vs. soft law: alternatives, complements and antagonists in international governance. *Minnesota Law Review*, Vol.94: p.706 – p.799.
- Simonis, J. (1983). *De uitvoering van beleid als probleem*. Amsterdam: Kobra.
- Sisson, K. & Marginson, P. (2001). 'Soft Regulation' - Travesty of the Real Thing or New Dimension?
- Skjærseth, J. B., Schram, O. S. & Wettestad, J. (2006). Soft law, hard law, and effective implementation of international environmental norms. *Global Environmental Politics*, Vol. 6(3): p. 104 - p.120.
- Slominski, P. (2008). Taking hybridity of hard and soft forms of governance seriously: Concept, choice and interaction of legal instruments in the EU. In *ECPR Standing Group on the European Union Pan-European Conference, Riga* (p. 27-p.28).
- Sobin, C., Weissman, M. M., Goldstein, R. B., Adams, P., Wickramaratne P., Warner V. & Lish J.D. (1993). 'Diagnostic Interviewing for Family Studies: Comparing Telephone and Face-to-Face Methods for the Diagnosis of Lifetime Psychiatric Disorders', *Psychiatric Genetics* Vol. 3(4): p.227 – p.333.
- Smits, D., & Van Hillegersberg, J. (2017). The development of a hard and soft IT governance assessment instrument. *Procedia computer science*, 121, p.47 - p.54.
- Smullen, A., Thiel, S. V. & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox. *Beleid en Maatschappij*, Vol. 28(4), p.190 - p.201.
- Snellen, I. T. H. M. (1987). *Boeiend en geboeid*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.

Sørensen, E. (2006). Metagovernance: the changing role of politics in the process of democratic governance. *American Review of Public Administration*, Vol. 36(1), p.98–p.114.

Sørensen, E. & Torfing J. (2007) Theoretical Approaches to Metagovernance. In Sørensen, E. & Torfing J. (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Stake, R. E. (1995). The art of case study research. Thousand Oaks, CA: Sage.

Strauss, A. & Corbin, J. (1990). Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques. Newbury Park, CA: Sage.

Sturges, J. E. & Hanrahan, K. J. (2004). Comparing telephone and face-to-face qualitative interviewing: a research note. *Qualitative research*, Vol. 4(1), p.107-p.118.

Tausig, J.E. & Freeman, E.W. (1988). 'The Next Best Thing to Being There: Conducting the Clinical Research Interview by Telephone', *American Journal of Orthopsychiatry*. Vol. 58(3): p.418–p.427.

Teisman, G. (1992). *Complexe Besluitvorming*. Den Haag: VUGA.

Tenbücken, M. & Schneider, V. (2004). Divergent convergence: structures and functions of national regulatory authorities in the telecommunications sector. *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, p.245 - p.272.

Teo, T.S.H. & Ang, J.S.K. (2000). How useful are strategic plans for information systems? *Behaviour & Information Technology*, Vol. 19 (4), p.275 - p.282.

Terpstra, J. (2002). Sturing van politie en politiewerk: een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl. Enschede: Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken.

Tomlinson, J. (2011), "Gender equality and the state: a review of objectives, policies and progress in the European Union", *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 22(18), p.3755 - p.3774.

Trubek, D.M. & Trubek, L.G., (2005). Hard and soft law in the construction of social Europe: the role of the open method of co-ordination. *European Law Journal*. Vol. 11(3), p.343 – p.364.

Tsang, E. W. (2014). Case studies and generalization in information systems research: A critical realist perspective. *The Journal of Strategic Information Systems*, Vol. 23(2), p.174 - p.186.

Vabo, S. I., & Røiseland, A. (2012). Conceptualizing the tools of government in urban network governance. *International Journal of Public Administration*, 35(14), p.934-p.946.

Van der Steur, G.A. (2016, 5 december): *Ontwikkeling van de informatievoorziening bij VenJ*. Kamerstuk 793601 nr. 88. Geraadpleegd via https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z23146&did=2016D47370

Van Thiel, S. & Leeuw, F. (2003). De Prestatieparadox in de publieke sector, in: *Beleidswetenschap* nr. 2, p.123 – p.143.

Van Thiel, S. (2008). The empty nest syndrome: Dutch ministries after the separation of policy and administration. Paper for the panel Government at arms' length: the pendulum shift. IRSPHM 12 conference, 26-28 Maart. Brisbane, Australië.

Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding* (Tweede editie). Bussum: Coutinho.

Vedung, E., Bemelmans-Videc, M.L. & Rist, R.C. (1998). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. Londen: Routledge.

Veld, R.J. in 't (1989). *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA.

Weiss, R. S. (1995). *Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies*. Simon and Schuster.

Weissman, A.N., Steer, R.A. & Lipton, D.S. (1987). 'Estimating Illicit Drug Use Through Telephone Interviews and the Randomized Response Technique', *Drug & Alcohol Dependence*. Vol. 18(3): 225–33.

Woodside, K. (1998). The acceptability and visibility of policy instruments. *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. MA: Edward Elgar Publishing Limited.

WRR (1983), *Planning als onderneming*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Yin, R. K. (2003). Design and methods. *Case study research*, 3.

Zehavi, A. (2012). New Governance and Policy Instruments: Are Governments Going "Soft"?
In: The Oxford Handbook of Governance.

Bijlage 1: Topiclijsten interviews

A. Topiclijst organisaties

Introductie

- Bedanken voor deelname aan het onderzoek
- Korte introductie van het onderzoek
- Benoemen *informed consent*-formulier en toestemming voor opname van het onderzoek
- Beantwoording vragen vooraf

Informatieniveau

- Wat ziet u als de belangrijkste uitdaging op het gebied van informatievoorziening waar uw organisatie nu voor staat?
 - Welke plannen/ambities zijn hieraan verbonden?
- (Hoe goed) bent u met bekend met de i-Strategie en diens inhoud en doelstellingen?
 - Ervaart u de doelstellingen als duidelijk?

Toepassing

- Op welke manier is de i-Strategie terug te zien in de plannen en strategieën van uw organisatie?
 - Waarom is er gekozen op deze manier de i-Strategie te gebruiken?
 - Hoe verhoudt deze toepassing zich tot bijvoorbeeld de ketenstrategieën en ketenplannen?
- (Hoe) helpt de huidige i-Strategie bij uw ambities op het gebied van informatievoorziening, zoals de eerdergenoemde uitdaging?
- Welke onderdelen/thema's van een informatiestrategie zijn voor uw organisatie het meest van belang?
 - Ziet u deze thema's voldoende terug in de huidige informatiestrategie?
- Wat zijn voor u de meest bepalende factoren om wel of niet (een onderdeel van) de i-Strategie actief uit te werken en toe te passen?

Dwang en sturing

- De i-Strategie heeft doorgaans een adviserend en richtinggevend karakter, dat wil zeggen op grond van zachte standaarden en normen, vaak zonder harde juridische consequenties en meer bedoeld als op te volgen richtlijnen. Hoe ervaart u deze (sturings-)vorm van de informatiestrategie?
 - Hoe dwingend ervaart u de i-Strategie bij de vormgeving van uw informatieprocessen?
 - Hebt u het gevoel dat er wordt gestuurd op basis van het creëren van een gemeenschappelijke beeldvorming over IV-zaken? Wat vindt u daarvan?

- Op welke onderdelen van de i-Strategie zou u meer vastomlijnde regels willen zien en op welke onderdelen juist niet? Voor welke organisaties zijn deze wel nodig en voor welke niet?

Voordelen en nadelen

- Wat ziet u als voordelen van deze invulling van de i-Strategie? (*Flexibiliteit / Experimenteren / Hoger vertrouwen en minder weerstand / Samenwerking*)
- Wat is minder goed aan deze aanpak? (*Ineffectiviteit / contraproductieve werking*)
- Bent u door de gezamenlijke i-Strategie meer in contact gekomen met andere organisaties in het netwerk, bijvoorbeeld ook buiten uw keten?
 - Op welke manier kan de i-Strategie deze samenwerking faciliteren?
- Ondervindt u dat de i-Strategie richting geeft aan uw organisatie? Waarom wel/niet?
 - Hoe verhouden de eigen organisatieprioriteiten en de gemeenschappelijke JenV doelen zich tot elkaar (in de i-Strategie)?
 - Zou u het als positief ervaren als er vanuit de i-Strategie actiever wordt ingezet op het bieden van richting en sturing, bijvoorbeeld door het stellen van kaders?

Aansluiting op verwachtingen

- Op welke manier zou de i-Strategie in de toekomst beter kunnen aansluiten op uw verwachtingen?
 - Wat voor inhoudelijke veranderingen zijn daarvoor nodig? (*omvang / onderdelen / doelstellingen*)
 - Wat voor type sturing is daarvoor nodig? (*Informatietoevoer / (al dan niet) bindende regels / financiële steun / capaciteit in de vorm van meer mensen en overleggen*)

Afsluiting

- Beantwoording vragen achteraf
- Afspraken rondom terugkoppeling
- Bedanken voor de medewerking

B. Topiclijst bestuurders/departement JenV

Introductie

- Bedanken voor deelname aan het onderzoek
- Korte introductie van het onderzoek
- Benoemen *informed consent*-formulier en toestemming voor opname van het onderzoek
- Beantwoording vragen vooraf

Informatieniveau

- Wat ziet u als de belangrijkste uitdaging op het gebied van informatievoorziening waar de (JenV-)organisaties nu voor staan?
- (Hoe goed) bent u met bekend met de i-Strategie en diens inhoud en doelstellingen?
 - Ervaart u de i-Strategie en de bijbehorende doelen als duidelijk / concreet / inzichtelijk?

Toepassing

- (Hoe) zou de huidige i-Strategie de organisaties kunnen helpen bij het waarmaken van hun ambities op het gebied van informatievoorziening?

Sturing

- De i-Strategie heeft doorgaans een adviserend en richtinggevend karakter, dat wil zeggen op grond van zachte standaarden en normen, vaak zonder harde juridische consequenties en meer bedoeld als op te volgen richtlijnen. Wat vindt u van deze (sturings-)vorm van de informatiestrategie?
 - Wat zijn de voordelen en wat zijn de nadelen van deze sturingsvorm?
 - Hebt u het gevoel dat er wordt gestuurd op basis van het creëren van een gemeenschappelijke beeldvorming over IV-zaken? Wat vindt u daarvan?
- Welke andere sturingsinstrumenten omtrent de i-Strategie ziet u in de toekomst mogelijk?

Bestuur

- Wat verwacht u als bestuurder/beleidsmaker van de i-Strategie?

Afsluiting

- Beantwoording vragen achteraf
- Afspraken rondom terugkoppeling
- Bedanken voor de medewerking

Bijlage 2: Codeboek van hoofdcodes

Sturingsmodaliteiten

- *Command and control* Sturing, Input- en outputsturing, Sturing met incentives, Sturing met structurering en procedurering, Sturing o.b.v. gemeenschappelijke beeldvorming

Sturingsinstrumenten

- Nodality (informatiepositie), Authority (standaarden), Treasure (financiën) en Organization (interventie)

Ervaring sturingsvorm i-Strategie

- Voordelen soft regulation, nadelen soft regulation, autonomie, dwang, monitoring

Toepassing i-Strategie

- Aanvullende werking (cherry picking), leidraad, richtinggevend, kleine organisaties, middelgrote en grote organisaties, spanning met organisatieprioriteiten

Inhoud en vorm i-Strategie

- Detailniveau en doelstellingen, meetbaarheid, omvang, snelheid en urgentie, afwegingskaders, verhouding met ketenstrategie

Hoofdthema's i-Strategie en IV-uitdagingen

- Informatiebeveiliging, datagedreven werken, generieke voorzieningen, informatieuitwisseling, Cloud, verandermangement, privacy, legacy problematiek

Interactie rondom i-Strategie

- CIO-Raad, communicatie over strategie, DI&I, samenwerking met department, samenwerking tussen organisaties, kennisdeling

**Let op: alleen hoofdcoderingen en eerstegraads subcodes weergegeven.*

“Knowledge is of two kinds. We know a subject ourselves, or we know where we can find information on it.”

– **Samuel Johnson**