Bachelorscriptie

ZOUTPROBLEMATIEK DOOR GOEDE VERANTWOORDING IN BALANS?

Onderzoek naar de perceptie van typen publieke lijn- en topmanagers van het begrip ‘verantwoording’ over een maatschappelijk verdelingsvraagstuk

Naomi Wierts

23 april 2011, Universiteit Utrecht

ZOUTPROBLEMATIEK DOOR GOEDE VERANTWOORDING IN BALANS?

Onderzoek naar de perceptie van typen publieke lijn- en topmanagers van het begrip 'verantwoording' over een maatschappelijk verdelingsvraagstuk

Titel: Gladheid op de Rijkswegen
(https://beeldbank.rws.nl, Rijkswaterstaat)

Studentnummer: 3380726
Leerkring: Publiek Management (USG3210)
Begeleider: Stephan Grimmelikhuijsen MSc
Tweede lezer: dr. Karin Geuijen

Departement Bestuur- en Organisatiewetenschap (USBO) aan de Universiteit Utrecht

Universiteit Utrecht

departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap

* Afbeelding voorzijde: 'Kou ligt op de loer' uit de Telegraaf van 11 februari 2011 (www.telegraaf.nl)

Voorwoord

Vrijdag 23 april 2011, Utrecht

Het schrijven van een bachelorscriptie kan vergeleken worden met het rijden van een auto. Continu zal de weggebruiker moeten opletten en verschillende handelingen tegelijk uit moeten kunnen voeren. De aandacht houden bij de weg is soms even moeilijk als de aandacht houden bij je bachelorscriptie. Want hoe moeilijk was het voor mij om prioriteiten te stellen en mijn aandacht te focussen op het schrijven van mijn bachelorscriptie.

Gaandeweg de rit moet de weggebruiker het gaspedaal blijven indrukken, de vaart moet er in gehouden blijven, daardoor hinder je andere weggebruikers niet. Tegelijkertijd zal er ook regelmatig bijgestuurd moeten worden door de weggebruiker om uiteindelijk op tijd bij de eindbestemming aan te kunnen komen. En deze weggebruiker is op tijd bij zijn bestemming gekomen!

Voor u ligt mijn bachelorscriptie, een beschrijving van hoe typen publieke lijn- en topmanagers bij Rijkswaterstaat betekenis geven aan verantwoording in het maatschappelijke verdelingsvraagstuk: het zoutdossier.

Een woord van dank gaat uit naar alle respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt en hun ervaringen over verantwoording in het politiek gevoelige zoutdossier aan mij als onderzoeker hebben gedeeld. Deze dank geldt ook voor mijn stagebegeleider bij Rijkswaterstaat Gilbert Westdorp, mijn onderzoeksbegeleider Stephan Grimmelikhuijsen en mijn tutorgenoten Laura Opraus en Stephanie de Ridder. Zij hebben mijn conceptversies en voorlopige onderzoeksresultaten van opbouwende kritiek voorzien en daar ben ik hen heel dankbaar voor.

Na een lange periode waar geen einde aan leek te komen van begin december 2010 tot en met 23 april 2011, kan ik eindelijk zeggen: ‘de bachelorscriptie is af!’

Naomi Wierts

Inhoudsopgave

1. Managementsamenvatting **p. 7**

2. Inleiding **p. 9**

2.1. Debat p. 9

2.2. Context p. 12

2.3. Vraagstelling p. 13

2.4. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie p. 15

2.5. Vooruitblik p. 16

3. Context **p. 18**

3.1. Rijkswaterstaat p. 19

3.2. De betrokken diensten van Rijkswaterstaat p. 20

3.2.1. De landelijke operationele dienst Verkeerscentrum Nederland p. 20

3.2.2. Dienst Verkeer en Scheepvaart p. 21

3.2.3. Staf Directoraat- Generaal Netwerken (Staf DG) p. 22

3.3. Actoren in het Rijkswaterstaatnetwerk zout p. 22

3.3.1. Ketenpartners p. 23

3.3.2. Stakeholders p. 24

3.4. Publieke managers bij Rijkswaterstaat p. 25

4. Theoretisch kader **p. 28**

4.1. Deelvraag 1: Wat wordt verstaan onder publieke managers en welke typen managers worden onderscheiden? p. 29

4.1.1. Wat is ‘publiek management’? p. 29

4.1.2. Basisbenaderingen publieke managers p. 31

4.1.3. Samenvatting p. 38

4.2. Deelvraag 2: Wat wordt verstaan onder verantwoording? p. 41

4.2.1. De leidende definitie over verantwoording p. 42

4.2.2. Doel verantwoording p. 44

4.2.3. Vraag 1: Aan wie moet de actor verantwoording afleggen? p. 47

4.2.4. Vraag 2: Wie moet er verantwoording afleggen? p. 48

4.2.5. Vraag 3: Waarover moet de actor verantwoording afleggen? p. 49
4.2.6. Vraag 4: Waarom voelt de actor zich geroepen om verantwoording af te leggen? p. 50
4.2.7. Vraag 5: Wanneer moet de actor verantwoording afleggen? p. 51
4.2.8. Samenvatting p. 52

5. Methoden van onderzoek p. 54
5.1. Wetenschapsfilosofische benadering p. 55
5.2. Verantwoording en beschrijving gebruikte analysemethoden p. 56
5.2.1. Het interview p. 57
5.2.2. Documentanalyse p. 67
5.3. Onderbouwing onderzoekscasus p. 67
5.4. De operationalisatie p. 72

6. Bevindingen deelvraag 1: Hoe kunnen publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat ingedeeld worden in typen managers? p. 74
6.1. Bedrijfsmanager p. 75
6.2. Organisatiemanager p. 78
6.3. Beleidsmanager p. 79
6.4. Politiek manager p. 82
6.5. De typen publieke managers p. 84
6.6. Conclusie p. 87

7. Bevindingen deelvraag 2: Hoe geven publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat vorm aan het afleggen van verantwoording? p. 89
7.1. Verantwoorden naar aanleiding van… Verwachtingen? p. 89
7.2. Aan wie + waarover: winter 2009-2010 en winter 2010-2011 p. 92
7.2.1. Interne verantwoording p. 93
7.2.2. Externe verantwoording p. 101
7.2.3. Beantwoording vragen ‘aan wie’ en ‘waarover’ leggen publieke lijn- en topmanagers verantwoording af. p. 106
7.3. Wie verantwoordt? p. 107
7.3.1. Hiërarchische verantwoording p. 108
7.3.2. In hoeverre ‘verantwoordelijk’ p. 109

7.3.3. Individuele verantwoording p. 110
7.4. Waarom verantwoordt de respondent? p. 112
7.4.1. Toelichting aard van de verplichting
7.4.2. Verantwoordingsdrang of verantwoordingsdwang p. 113
7.4.3. Wat wil de respondent bereiken met het afleggen van verantwoording? P. 114
7.5. Actief vs. Passief en Eigen initiatief vs. Vraaggericht p. 117
7.6. Conclusie p. 117

8. Bevindingen deelvraag 3: Hoe ervaren publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat het afleggen van verantwoording? p. 121

9. Conclusies, aanbevelingen en discussie p. 124
9.1. Kernboodschap p. 124
9.2. Beantwoording onderzoeksvraag p. 127
9.3. Aanbevelingen p. 128
9.4. Discussie p. 130

10. Reflectie p. 132

11. Literatuurlijst p. 134

12. Bijlage p. 139

1. Managementsamenvatting

In deze scriptie voor de bachelor Bestuur- en Organisatiewetenschap wordt door middel van wetenschappelijk onderzoek antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: Hoe geven verschillende typen publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat betekenis aan verantwoording? Deze onderzoeksvraag is onderzocht binnen de casus 'het zoutdossier'.

Deze vraag kwam voort uit het verantwoordingsdebat. De publieke manager moet verschillende rollen in zich hebben om alle taken die op hem of haar afkomen te kunnen managen. Over al deze taken wordt verantwoording afgelegd. Verantwoording afleggen is dus een wezenlijk onderdeel in de bezigheden van een publieke manager. Enerzijds geeft het afleggen van verantwoording publieke managers de kans of verplichting om hun handelen uit te leggen en te rechtvaardigen. Anderzijds maakt het de publieke managers heel kwetsbaar. Op basis van deze tegenstellende ervaringen rondom verantwoording en het feit dat het afleggen van verantwoording zo bepalend is voor het 'zijn' van een publieke manager, is dit onderzoek opgezet.

Dit onderzoek heeft betrekking op het zoutdossier: een verdelingsvraagstuk van zout onder de wegbeheerders. De afgelopen twee winters dreigde er een zouttekort. Door deze dreiging en de maatschappelijke impact die het zouttekort zou hebben, is er een Zoutloket opgericht, een coördinatiepunt voor zout. Verschillende diensten van Rijkswaterstaat waren bij het managen van het zout betrokken.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is er een theoretisch kader geschetst waar op basis van een literatuurstudie antwoord is gegeven op de vragen 'wat wordt verstaan onder publieke managers en welke typen managers kunnen worden onderscheiden?' en 'wat wordt verstaan onder verantwoording?'.

Uit de analyse van de bevindingen blijkt dat de publieke lijn- en topmanagers verschillende kenmerken van vier management basisbenaderingen in zich hebben. Een substantieel deel van de respondenten stelde zich op als een bedrijfs-, organisatie-, beleids- en/ of politiek manager. De verschillende tegenstellende kenmerken in een manager komen deels voort uit de

onderzochte casus waar de politiek, de media en bedrijfsmatige principes een grote rol in hebben gespeeld en door Rijkswaterstaat als organisatie. Door de taakstelling van Rijkswaterstaat moeten managers flexibel zijn in het aannemen van verschillende rollen.

Binnen het zoutdossier valt op dat op verschillende punten het afleggen van verantwoording heel hiërarchisch is ingericht. De publieke managers leggen binnen en buiten de organisatie aan verschillende partijen verantwoording af. Waarbij er meer verantwoording binnen de organisatie, dan buiten de organisatie wordt afgelegd. De partijen waaraan verantwoording wordt afgelegd zijn vooral leidinggevenden. De verantwoording ging dan over het proces of de inhoud van het zout verdelingsvraagstuk.

De hiërarchie komt ook terug in de beleving van wie er verantwoordelijk is binnen de organisatie over het zoutdossier. Sommige publieke managers gaven aan zij zelf verantwoordelijk zijn voor datgene wat zij doen, maar dat toch de top van de organisatie eindverantwoordelijke is voor datgene wat er speelt in de organisatie.

Tot slot komt ook de hiërarchie terug in waarom en wanneer er verantwoordt wordt in het proces. Het principe ‘controle op machtsuitoefening door volksvertegenwoordiging’, werd door verschillende respondenten aangegeven als een doel van verantwoording afleggen. Ook het behoud van het imago, leren en laten zien dat de organisatie Rijkswaterstaat bestaansrecht heeft kwamen terug. Tot slot blijkt de hiërarchie ook uit de harde veranderingseisen die er worden gesteld door partijen waaraan verantwoording wordt afgelegd. Aangezien de partijen hoofdzakelijk bestaan uit leidinggevenden, kan gezegd worden dat leidinggevenden een sterke controle willen uitoefenen op de taakuitvoering van publieke lijn- en topmanagers.

Het afleggen van verantwoording door publieke lijn- en topmanagers gebeurt kortom heel hiërarchisch, ondanks dat deze managers verschillende rollen in zich hebben.

Als aanbeveling wordt in dit onderzoek een bewustere omgang met verantwoording meegegeven. Een bewustere omgang zou het leervermogen van de publieke managers vergroten en daarnaast zou voor de organisatie Rijkswaterstaat het bestaansrecht versterkt worden, wanneer dit verantwoordingsproces ook aan de buitenwereld uitgedragen wordt.

2. Inleiding

"Je bestaansrecht, zeker een organisatie als Rijkswaterstaat, 9300 mensen, hoeveel kost dat wel niet? En verdikke die hebben zoveel geld en er zijn nog files en dat soort sentimenten leven toch heel sterk permanent. Dan moet je iedere dag je bestaansrecht laten zien. Je moet laten zien waarom je er bent. En dat kan alleen maar als je transparant bent, als je laat zien wat je doet en je te allen tijde verantwoording kunt afleggen. Wat doet u met mijn belastingcenten en dan is het verdomme alweer glad. Er is al een maand lang ellende, moet ik alweer bumper aan bumper. Waarom doen jullie er niets aan?" (R13).

2.1. Debat

De publieke manager zit in een spagaat. De publieke manager moet verschillende rollen aannemen om alle taken die op hem of haar afkomen te kunnen managen. Verantwoording is hierbij een controlemechanisme voor het verleden, heden en de toekomst.

Enerzijds worden de prestaties van de publieke manager uit het verleden geëvalueerd en beoordeeld (Bovens, 2005b, p. 46). Maar ook incidenten en tragedies uit het verleden moeten kunnen worden uitgelegd door de publieke manager. Er wordt gekeken naar hoe een incident is ontstaan, welke keuzes er zijn gemaakt en of er op een goede manier is omgegaan met de publieke middelen. De verantwoording kan daarmee toekomstig falend beleid en incidenten voorkomen.

In het heden moet de publieke manager rekening houden met de kritische houding van media, burgers en belangengroepen. Iedereen wil tegenwoordig reageren op en wil zijn mening verspreiden. De bemoeienis is groot en voor een manager is het lastig om al deze invloeden van verschillende partijen onder controle te houden. Tegelijkertijd verwachten verschillende actoren volledige transparantie van publieke instellingen, waar de publieke manager middels verantwoording vorm aan zou moeten geven. Het afleggen van verantwoording wordt steeds belangrijker voor een publieke manager. Door te reageren op vragen van media, burgers en belangengroepen laat hij zien dat het bestaansrecht van zijn organisatie legitiem is.

Daarnaast moet de publieke manager ook bezig zijn met de toekomst waar het managen van de omgeving centraal in staat. Hoe lastig het ook is om naar de toekomst te kijken, want hoe kan er tien jaar vooruit gekeken worden wanneer er zoveel in korte tijd in de maatschappelijke sfeer, de economie en demografie veranderd? Toch moet de publieke manager zich bezig houden met de continuïteit van zijn organisatie.

Alles wat de publieke manager doet draait om het instant houden van een bepaald imago, om ervoor te zorgen dat de organisatie niet negatief in de publiciteit komt. Omdat negatieve publiciteit de continuïteit van een organisatie in het gedrang brengt. Negatieve publiciteit kan er echter ook voor zorgen dat er aandacht komt voor een probleem, waardoor publieke middelen worden vrijgemaakt voor het oplossen van dit probleem. Een publieke manager staat continu onder druk van alle actoren die om verantwoording vragen en onder spanning van alle keuzes die hij of zij moet maken. Verantwoording is een toverwoord, maar kan ook gemakkelijk leiden tot een disfunctie wanneer verantwoording te ijverig wordt nagestreefd.

Het afleggen van publieke verantwoording door publieke managers, brengt hen in een moeilijke positie. Publieke managers moeten omgaan met het dilemma van verantwoording. Verantwoording is nodig om je werk te doen, maar maakt je ook kwetsbaar doordat je afgerekend kunt worden en daarmee de continuïteit van de organisatie in gevaar brengt. Voor publieke managers is verantwoording een alomtegenwoordig ‘fact of life’ geworden.

Verslaglegging is altijd al een belangrijk element geweest in de managementtaken, Gulick en Urwick verwoorde dit met de afkorting ‘PODSCORB’ (*planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting*). Toch is het geen overdrijving wanneer er gezegd wordt dat tegenwoordig het dagelijkse werk van publieke managers bestaat uit het managen van processen en hierover verantwoording afleggen (Bovens, 2005, p. 202). Door het afleggen van verantwoording krijgen managers de kans of worden zij verplicht hun handelen uit te leggen en te rechtvaardigen, waarover media, burgers en belangengroepen vragen kunnen stellen. Uiteindelijk zal de verantwoording bijdragen aan de acceptatie van het gezag van de publieke instelling en aan het vertrouwen van de burgers in de managers (Aucoin & Heintzman, 2000, p. 49-52 in Bovens, 2005, p. 14).

Ook de ‘New Public Management beweging’ (NPM) heeft de druk op de publieke manager vergroot. Sinds de jaren tachtig en negentig is de Rijksoverheid beïnvloedt geraakt van deze

NPM beweging. De beweging gaat over organisaties met duidelijke plannen en doelstellingen, het belang van 'empowerment' van medewerkers, kosten en kostenbeheersing, kritische burgers die kwaliteit verlangen, interne optimalisatie van bedrijfsvoering en externe strategische partnerships (Noordegraaf, Geuijen & Meijer, 2011, p. 8). Prestatie-indicatoren, benchmarking systemen, procesvoering en audits zijn instrumenten uit deze beweging die de publieke managers noodzaken tot het alert zijn op juridische, financiële en administratieve verantwoordingsprocessen (Bovens, 2005, p. 203). Het doel van NPM is een organisatie "*that works better and costs less*" (Gore, 1993 in: Kickert, 1998, p. 154). De samenleving wil vervolgens weten of zij *value for money* krijgt en of organisaties kostenbewust en goed opereren. Verantwoording is hierbij een instrument om te laten zien dat de burger *value for money* krijgt.

Binnen Rijkswaterstaat is ook sprake van de NPM- ideeën van de Rijksoverheid. Rijkswaterstaat werkt continu aan een betere gebruikmaking van hun middelen, het doelmatiger werken, het aangeven van prioriteiten op het gebied van hoogwaterveiligheid, het opzoek gaan naar nieuwe financieringsmogelijkheden en het geven van ruimte aan marktpartijen en collega-beheerders (Integratieteam IenM, 2011, p. 23-24).

Het belang van verantwoording zou, en zal misschien steeds meer worden, het instant houden of vergroten van de legitimiteit van openbaar bestuur zijn (Bovens, 2005, p. 14). Voor een publieke manager is er geen *one best way of organizing*, er is geen enkele optimale verantwoordingsvorm voor alle situaties in een organisatie. Doordat de situaties waar een publiek manager te maken mee krijgt zo divers zijn, waarbij ook van hem of haar verschillende rollen worden gevraagd. De publieke manager is een bedrijfsmanager als het gaat om de NPM ideeën en de prestaties, zal op de hoogte moeten zijn van alle ontwikkelingen als een organisatiemanager, zal de omgeving moeten managen als een beleidsmanager en zal als een politiek manager om moeten gaan met de vraag of de organisatie bestaansrecht heeft in de ogen van de media, burgers en belangengroepen

In dit onderzoek zal onderzocht worden hoe publieke managers verantwoording vormgeven rond één specifieke opdracht van Rijkswaterstaat: gladheidbestrijding op de Rijkswegen. Er zullen daarbij typen publieke managers worden onderscheiden, om verbanden aan te geven in hoe publieke managers verantwoording vormgeven en beleven. Op die manier wordt gezocht naar '*ways of organizing acountability'* door verschillende typen managers.

2.2. Context

Nederland is een dichtbevolkt gebied waarin de wegendichtheid en de verkeersintensiteit de laatste jaren sterk zijn toegenomen (Klaassen, Minnen, Kool & Engels, 2010). Veiligheid wordt daarmee een steeds belangrijker thema. Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het handhaven, waar mogelijk verbeteren van het veiligheidsniveau van de wegen. De zorg voor veiligheid is bovendien van aanzienlijke invloed op de hoeveelheid incidenten, calamiteiten en daarmee de beschikbaarheid van de wegennetwerken (Staf DG, 2010, p. 12).

Rijkswaterstaat heeft een taak die midden in de samenleving staat. De prestaties die Rijkswaterstaat samen met de collega-wegbeheerders levert, zijn iedere dag zichtbaar. Op een flexibele, slagvaardige en uniforme manier wordt er gehandeld om de prestaties neer te zetten. Hierbij houdt Rijkswaterstaat rekening met de eisen van opdrachtgevers en weggebruikers op het gebied van bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid (Integratieteam IenM, 2011, p. 22).

In het debat werd aangegeven dat een publiek manager rekening moet houden met verschillende situaties, waarin hij of zij verschillende rollen zal aannemen. Deze stelling zie je ook terug bij Rijkswaterstaat. Uit de taak die midden in de samenleving staat blijkt dat er een bepaalde houding van de publieke manager bij Rijkswaterstaat gevraagd wordt. De publieke manager moet de eisen van opdrachtgevers en weggebruikers verwerken in zijn plannen. Moet hij of zij complexe opdrachten managen door de verschillende taken: bereikbaarheid, veiligheid en leefbaarheid. En staat de publieke manager continu onder druk om prestaties neer te zetten.

De complexe maatschappelijke taak van Rijkswaterstaat, de grote impact die Rijkswaterstaat heeft op de samenleving en de grote afhankelijkheid van Rijkswaterstaat richting andere organisaties, maakt dat Rijkswaterstaat een interessante organisatie is om de betekenisgeving van verantwoording door typen publieke managers te onderzoeken.

Het ‘zoutdossier’

Het onderzoek zal toegepast worden op het ‘zoutdossier’. Een redelijk in tijd afgebakende casus waarbij de media, de politiek en het weer een grote invloed op hebben gespeeld. Het zoutdossier omvat de taken van Rijkswaterstaat: het begaanbaar houden van de Rijkswegen, zorgen voor veilige Rijkswegen en een maximale doorstroming. Het zoutdossier heeft de

afgelopen twee jaren gespeeld vanwege een dreigend zouttekort, waardoor gladheidbestrijding op de Nederlandse Rijkswegen niet meer goed kon plaatsvinden.

In de casus speelden drie grote dilemma's waar tegenstrijdige belangen naar voren in kwamen. Ten eerste het verdelingsvraagstuk. Hierbij ging het om welke wegbeheerder kreeg hoeveel zout, waar werd dat op gebaseerd en op welke wegen werd gestrooid? Het tweede vraagstuk omvatte het korte termijn denken van de burger die geen files wil, tegenover het lange termijn denken van Rijkswaterstaat waarbij het project en netwerkbelang centraal staat. De taak van Rijkswaterstaat is bijvoorbeeld om maximale doorstroming en kwaliteit van het asfalt te garanderen, dit vraagt een andere manier van werken dan de werkwijze om files in het hier en nu te voorkomen. Het dilemma is dan welke aanpak kies je? Tot slot speelde er een machtsvraagstuk: hoe moet een organisatie als Rijkswaterstaat omgaan met haar positie? Moet Rijkswaterstaat denken aan het zwart houden van haar eigen wegen of moet er in het belang van de burger samengewerkt worden met andere wegbeheerders?

De casus 'het zoutdossier' is gekozen om het complexe maatschappelijke verdelingsvraagstuk, de dilemma's die speelden binnen het dossier, de politieke gevoeligheid en de invloed van de media. De casus vormt daardoor een goed uitgangspunt om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

2.3. Vraagstelling

De vraag die centraal zal staan in dit onderzoek is:

Hoe geven verschillende typen publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat betekenis aan verantwoording?

Het verantwoordingsdebat zal onderzocht worden onder publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat. Binnen Rijkswaterstaat is gekozen voor een specifieke casus, namelijk 'het zoutdossier', om het onderzoek te kaderen.

De 'hoe' vraag over betekenisgeving aan verantwoording door publieke managers van Rijkswaterstaat staat centraal in dit onderzoek. Op het eerste oog een beschrijvende vraag over betekenisgeving. Hoewel er ook een verklarend element in dit onderzoek wordt weergegeven,

door de verbinding van typen publieke lijn- en topmanagers aan de betekenisgeving van verantwoording.

Er is gekozen voor de groep publieke lijn- en topmanagers in dit onderzoek naar aanleiding van de casus ‘het zoutdossier’. Vanwege de hiërarchische organisatievorm van Rijkswaterstaat was de verwachting dat deze posities wel terug moesten komen in het ‘zoutdossier’. De publieke stafmanager is weggelaten in het onderzoek, omdat deze positie te ver afligt van de positie publieke topmanager. De verwachting was dat deze twee posities niet in een type publieke manager verenigd konden worden.

Het doel van het onderzoek is om inzichtelijkheid te scheppen in de verantwoordingrelaties van publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat. Hoe wordt verantwoording vormgegeven en hoe wordt verantwoording beleefd door publieke lijn- en topmanagers?

In dit onderzoek worden twee conceptuele deelvragen gesteld over de key concepten uit de onderzoeksvraag en drie empirische deelvragen. Deze vragen zullen respectievelijk in het theoretisch kader en de bevindingen hoofdstukken beantwoord worden.

Conceptuele deelvragen

1. Wat wordt verstaan onder publieke managers en welke typen managers kunnen worden onderscheiden?
2. Wat wordt verstaan onder verantwoording?

Empirische deelvragen

1. Hoe kunnen de publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat ingedeeld worden in typen managers?
2. Hoe geven publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat vorm aan het afleggen van verantwoording?
3. Hoe ervaren publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat het afleggen van verantwoording?

De twee conceptuele deelvragen schetsen het kader van het onderzoeksterrein door de kernbegrippen publieke managers en verantwoording uiteen te zetten. Na het beantwoorden van de theoretische deelvragen zullen de kernbegrippen geoperationaliseerd worden, waardoor

onderzoek naar deze kernbegrippen mogelijk wordt. De drie empirische vragen gaan in op de praktijk van verantwoording door typen publieke managers van Rijkswaterstaat en zullen samen een antwoord geven op de onderzoeksvraag.

Afbakening onderzoek

De grootte van het onderzoek zal zich beperken tot inzicht geven in hoe publieke lijn- en topmanagers verantwoorden. De respondenten zullen bestaan uit managers in de lijn of top en het onderzoek zal gaan over verantwoording over het zoutdossier. Er zal geen aandacht besteedt worden aan verantwoording die geen samenhang vertoond met het zoutdossier.

Naast het verantwoordingsdebat, zijn er andere debatten die raakvlakken tonen met dit verantwoordingsdebat, zoals het transparantiedebat en het vertrouwensdebat. Beide onderwerpen zullen zijdelings aan bod komen in het onderzoek, maar er zal niet inhoudelijk op ingegaan worden. Daarnaast zal de 'New Public Management' beweging, die eerder in het debat over verantwoording geschetst is, geen rol spelen in het onderzoek.

2.4. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Maatschappelijk gezien levert dit onderzoek een bijdrage aan het normatieve debat over de begrippen 'verantwoording' en 'publieke managers' binnen Rijkswaterstaat. Dit onderzoek zal inzichten leveren aan de publieke managers van Rijkswaterstaat over de verantwoordingsrelaties die zij hebben, over hoe verantwoording vormgegeven wordt en hoe zij verantwoording ervaren.

In een samenleving waarin media, overheid en burgers zich steeds kritischer opstellen tegenover publieke uitvoeringsorganisaties, waardoor het gezag en vertrouwen in publieke instellingen daalt, is het van belang om te kijken naar hoe verantwoording zou kunnen bijdragen aan het vertrouwen en gezag in Rijkswaterstaat (Elchardus & Smits, 2002 in Bovens, 2005, p. 14). Het zoutdossier is een complex maatschappelijk verdelingsvraagstuk, waar de burger, media en politiek alleen van de buitenkant iets van merken, namelijk: gladheid op de wegen. Reeds in de bespreking van het debat in deze inleiding werd aangegeven dat het doel van verantwoorden het behouden of vergroten van legitimiteit in de organisatie is. Door deze studie naar verantwoording krijgt niet alleen Rijkswaterstaat, maar ook de buitenwereld inzicht in hoe Rijkswaterstaat een complex probleem managede.

Wetenschappelijk zal dit onderzoek een empirische bijdrage leveren. De empirische studie zal inzicht scheppen in hoe typen publieke managers verantwoording vormgeven en verantwoording ervaren. Ten tweede draagt de empirische studie bij aan de theorie over feitelijke verantwoordingsprocessen, als communicatieve relatie tussen actoren. Het onderzoek richt zich op verantwoording over regulier beleid van Rijkswaterstaat, te weten gladheidbestrijding in de afgelopen twee winters. Ten derde zal dit onderzoek wetenschappelijk bijdragen aan de discussies over verantwoordingsdruk en verantwoordingsoverlast. Talloze auteurs constateren een toename van verschillende soorten verantwoording door publieke organisaties aan een stijgend aantal partijen (Schillemans, 2007, p. 23). Uit de empirische deelvragen zal blijken in welke mate publieke managers verantwoording afleggen en hoe zij dit ervaren.

2.5. Vooruitblik

Het doel van deze bachelorscriptie is het wetenschappelijk inzichtelijk maken/ verklaren van verantwoording afleggen door typen publiek managers door deze begrippen te benoemen, te definiëren en te onderzoeken. In dit onderzoek worden analyses en verklaringen gegeven. Waardoor een bijdrage tot reflectie wordt gegeven. Elke stap in dit onderzoek zal bijdragen aan het transparant maken van dit verantwoordingsterrein.

In hoofdstuk drie zal kennisgemaakt worden met de organisatie Rijkswaterstaat. Het hoofdstuk is opgebouwd uit een introductie van de organisatie, een uiteenzetting van de betrokken diensten van Rijkswaterstaat bij het zoutdossier, een overzicht van partijen die betrokken waren bij het zoutdossier en een korte bespreking van hoe in het beleid van Rijkswaterstaat de publieke manager naar voren komt.

In hoofdstuk vier worden twee theoretische vragen beantwoord. Er zal antwoord gegeven worden op de vragen ‘Wat wordt verstaan onder publieke managers en welke typen managers worden onderscheiden?’ en ‘Wat wordt verstaan onder verantwoording?’.

In hoofdstuk vijf wordt beschreven hoe het onderzoek is opgezet. Ook gaat dit hoofdstuk in op de gebruikte methoden, technieken en bronnen. Met hoofdstuk vijf is het eerste deel van het onderzoek, kaders stellen, afgerond.

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit een verslaglegging van de analyses. In hoofdstuk zes worden de basisbenaderingen van publieke managers in verband gebracht met de publieke managers van Rijkswaterstaat. Welke typen managers blijken nu werkelijk aan de orde te zijn binnen het brede domein van publiek management. In hoofdstuk zeven wordt verantwoording nader bekeken. Aan de hand van de vragen 'aan wie', 'waarover', 'wie', 'waarom' en 'wanneer' wordt een beeld verkregen welke vorm de verantwoordingsrelaties in het zoutdossier hebben. Hoofdstuk acht gaat tot slot in op de laatste empirische deelvraag, de ervaringen van de publieke lijn- en topmanagers bij het woord 'verantwoording'.

Hoofdstuk negen geeft de antwoorden op de onderzoeksvragen en lost de probleemstelling op. Ook biedt dit hoofdstuk reflecties op de bevindingen. In de conclusie wordt stil gestaan wat dit onderzoek leert over verantwoording door typen publieke managers van Rijkswaterstaat en welke vragen interessant zijn voor toekomstig onderzoek.

Tot slot zal hoofdstuk tien afsluiten door terug te grijpen op het debat dat geschetst is in deze inleiding. Hiermee zal het onderzoeksproces ten einde komen.

3. Context

In dit hoofdstuk wordt achtergrondinformatie gegeven over Rijkswaterstaat. De drie paragrafen in dit hoofdstuk zorgen ervoor dat de bevindingen uit het onderzoek beter in perspectief geplaatst kan worden door de lezer.

Allereerst zal in § 3.1. een verdieping plaatsvinden over de organisatie Rijkswaterstaat.

Vervolgens zal in § 3.2. de betrokken diensten van Rijkswaterstaat bij het zoutdossier behandeld worden.

In § 3.3. zal tot slot een introductie van de publieke manager binnen Rijkswaterstaat vanuit het beleid plaatsvinden. De introductie van de publieke manager vanuit het beleid, zal naast de basisbenaderingen van Noordegraaf over publieke managers, een uitgangspunt bieden waarlangs de bevindingen vergeleken kunnen worden.

3.1. Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat, kortweg RWS, speelt al tweehonderd jaar een belangrijke rol in onze samenleving. Door de geografische ligging van Nederland aan zee en rivieren is deze publieke organisatie belast met het beschermen van de burger tegen overstromingen. Andere taken zijn het aanleggen van infrastructurele werken, het kwalitatieve en kwantitatieve waterbeheer, het mogelijk maken, beheersen en geleiden van mobiliteit en het waarborgen van de verkeersveiligheid (Kickert, 1998, p. 50).

Tussen de oprichting van de dienst en nu zijn er vele technische, wetenschappelijke, organisatorische, politiek en praktische vraagstukken geweest. Twee eeuwen van bouwen aan een modern Nederland. Rijkswaterstaat heeft bijgedragen aan de situatie zoals die nu is: het 5701 km grote hoofdwegennet. Continu was er maatschappelijke dynamiek, een dynamiek met een demografische component, die in economisch opzicht tot uiting kwam en leidde tot een ander gebruik van de ruimte (Antoine, 1998, p. 15).

In 1800 waren er 2,2 miljoen inwoners, werkten de mensen voornamelijk in de landbouw, was men qua vervoer aangewezen op paarden, wind en mensen en stond Rijkswaterstaat onder het gezag van de Fransen (Antoine, 1998, p. 15).

Na 1800 is er veel gebeurd. De sociale verhoudingen werden ingrijpend veranderd door de industriële huisnijverheid, fabrieksarbeid en het industrialiseringsproces. De ruimte veranderde van dorpen naar steden en van landelijke gebieden naar haven of industriële gebieden. En met de komst van de stoomtechniek in de 19^{e} eeuw kwam de mechanisering van het vervoer op gang. Maar ook de verschillende vormen van gezag, nieuwe samenwerkingsvormen, nieuwe bevoegdheden en nieuwe taken waren ontwikkelingen in de afgelopen 200 jaar die Rijkswaterstaat heeft moeten managen (Antoine, 1998, p. 17).

In totaal beheert Rijkswaterstaat nu het 5701 km grote hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet bestaande uit 7609 km vaarwegen en 4100 km zeevaarwegen en het hoofdwatersysteem met een grootte van 65250 km² (Dronkers, 2010, p. 2). Dit beheren wordt ingevuld door vier hoofdtaken van Rijkswaterstaat: beheer, ‘onderhoud en ontwikkeling’, ‘verkeersmanagement en watermanagement’, ‘verkenning, planuitwerking en realisatie’ en ‘beleidsontwikkeling en –advies’ (Staf DG, 2010, p. 7).

Het personeel van Rijkswaterstaat is betrokken bij hun werk, zien hun werk als zinvol, zijn loyaal aan de taak en zijn trots op de organisatie. Zij zien hun bijdrage aan de samenleving van 'droge voeten, schoon water, ruime (vaar)wegen en veilig verkeer' (Antoine, 1998, p. 291). De veiligheid op de wegen en vaarwegen neemt steeds meer toe, maar naarmate de veiligheid toeneemt, treedt de paradox op dat steeds minder Nederlanders het resterende stukje veiligheid accepteren (Antoine, 1998, p. 287).

De ambitie van Rijkswaterstaat is om te laten zien dat de politiek en gebruikers trots kunnen zijn op Rijkswaterstaat. Omdat Rijkswaterstaat de goede dingen doet, op het juiste vervult efficiënt en in één keer goed (Rijkswaterstaat, 2011, p. 3).

3.2. De betrokken diensten van Rijkswaterstaat

In deze paragraaf wordt uitgelegd welke actoren betrokken waren bij het zoutdossier en waarom. Dit zijn de diensten: Verkeerscentrum Nederland, Dienst Verkeer en Scheepvaart en Staf DG.

3.2.1. De landelijke operationele dienst Verkeerscentrum Nederland (VCNL)

Verkeerscentrum Nederland is betrokken vanuit het idee dat zij erop moeten kunnen vertrouwen dat de wegen begaanbaar zijn, zodat de weggebruiker vlot (doorstroming) en veilig van de weg gebruik kan maken. Weeroverlast heeft een verkeerskundig impact op het wegennetwerk. En om de wegen begaanbaar te houden is er zout nodig zodat het niet glad wordt (R2). Wanneer wegen niet meer bereikbaar kunnen worden gehouden, komt er een regierol bij VCNL te liggen over 'wat doen we?' Worden er rijstroken en of wegen afgesloten, moet de maximumsnelheid op de wegen worden aangepast, moeten er vluchtstroken worden afgesloten, moet de toestroom van verkeer naar de snelweg geregeld worden met stoplichten en/ of moet de weggebruiker omgeleidt worden.

Verkeerscentrum Nederland te Utrecht coördineert vijf regionale verkeerscentrales: Geldrop, Rhoon, Utrecht, Velsen en Wolfheze (Metze, 2010, p. 171). De verantwoordelijkheid van VCNL is enerzijds *"dynamisch verkeersmanagement, ofwel het 'proactief' begeleiden van het verkeer op de hoofdwegen, door het volgen van het verkeer met camera's en beeldschermen"* en anderzijds het verzorgen van de landelijke verkeersinformatie naar onder andere de ANWB

en de Verkeersinformatiedienst om de weggebruiker te voorzien van actuele route- en file-informatie (Metze, 2010, p. 171).

3.2.2. Dienst Verkeer en Scheepvaart (DVS)

DVS coördineert het zoutdossier, omdat zij de beschikbaarheid van de Rijkswegen moeten garanderen. Gladheidbestrijding is daarmee één van de taken van DVS. Een taak die aan de voorkant van het zoutdossier zit. In de winter 2009-2010 hebben zij de coördinatie aan het begin van de winter uit handen gegeven aan VCNL.

De werkzaamheden van DVS komen samen in twee categorieën: landelijke taken en beleidsondersteuning en advies. Met betrekking tot de casus had DVS de taak om het Nationale Zoutloket en de Regionale Zoutloketten te bemensen en operationeel te maken. Daarnaast is DVS ook verantwoordelijk voor het inkopen van zout, het stellen van kaders wanneer er gestrooid wordt, het zorgen voor de materialen zoals strooiwagens, het beheren van de contracten met de markt over dooimiddelen, de strooiers en de ploegen, het maken van analyses over wel of niet strooien voor het bestuur en het beheren en onderhouden van het gladheid meldsysteem (GMS) in de weg.

Nationaal Zoutloket (NZL)

Het Nationaal Zoutloket is een instrument dat is ingericht om controle te krijgen op de aanvoer, invoer en uitvoer van zout. Het zoutloket vormt geen bestaande voorziening, maar is opgericht in het kader van de ontstane crisissituatie. Dagelijks moest dit team een advies uitbrengen over welke keuzen er gemaakt konden worden op zoutgebied aan het Dagelijks Bestuur. Het Nationaal Zoutloket moest scenario’s bedenken over wat er gebeurde als het sneeuwde of ijzelde, of dan de linkerbanen bijvoorbeeld dicht moesten. Het streven was om het zout terecht te laten komen ‘daar waar dat het hardst nodig was’, zodat mobiliteit op het NDW+ wegennetwerk mogelijk bleef.

De medewerkers van het NZL hadden een monitoringsrol en waren verantwoordelijk voor: het beheren van de zoutvoorraden, het toetsen van de nationale zoutbalans (of datgene wat was opgegeven klopte en of het zout op de goede plekken terecht kwam), het zout verdelen, de logistiek regelen rondom zout en het toetsen of er door de wegbeheerders op een goede manier

zout gestrooid werd. Het zout verdelen gebeurde op basis van de aanvragen die door de Regionale Zoutloketten werden opgesteld.

Regionale Zoutloketten (RZL) – Regionale Dienst Utrecht

Er zijn een negental ondersteunende zoutloketten, waarvan er één in Utrecht is. Deze Regionale Zoutloketten vallen hiërarchisch gezien onder het Nationaal Zoutloket en daarmee ook onder DVS.

Op basis van vrijwilligheid konden wegbeheerders zich bij een Regionaal Zoutloket aanmelden. Wanneer zij zich aanmelden, bonden zij zich aan het spelregelkader. Een spelregel was bijvoorbeeld dat als wegbeheerders zich aanmelden, zij drie strooibeurten op voorraad zelf mochten houden en van het overige zout werd de helft ter beschikking gesteld voor herverdeling onder de andere wegbeheerders.

Het uitgangspunt van het RZL was dat gemeenten elkaar onderling zouden gaan helpen. Dit idee is echter niet helemaal uitgekomen. Sommige gemeenten stapten uit het Regionale Zoutloket toen zij genoeg zout hadden om de winter mee door te komen. Terwijl er ook nog gemeenten waren op dat moment die geen zout hadden.

Bij het Regionaal Zoutloket Utrecht werkten drie mensen: een voorzitter, een gladheidcoördinator en een secretaris. Zij hadden respectievelijk als taak: het maken van notities voor het NZL, het onderhouden van de contacten met de regio's en het opstellen van de zoutbalansen naar aanleiding van de aanvragen van wegbeheerders. Het RZL coördineerde alleen in het strooien van zout, zij waren nadrukkelijk geen leverancier van zout aan de wegbeheerders, zij bestonden alleen om het zout te verdelen.

De wegbeheerders stelden elke ochtend een balans op met hoeveel zout zij nog hadden (op basis van wat zij nodig hadden per strooibeurt), wat zij eventueel nodig hadden van het NZL en wat zij verwachtte te gaan strooien de komende drie dagen.

3.2.3. Staf Directoraat- Generaal Netwerken (Staf DG)

De rol van Staf DG is om het dagelijks bestuur en directieteam van Rijkswaterstaat te ondersteunen op de vlakken beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en de markt.

Wanneer het Dagelijks Bestuur betrokken raakt bij een kwestie, wordt automatisch ook Staf DG betrokken. In beide winters was dit stafdirectie Netwerken. Staf DG kijkt naar hoe er politiek gekeken zal worden naar de kwestie en hoe belangrijke partners zoals de koepelorganisaties zullen reageren op de kwestie en wat de kwestie daardoor zal betekenen voor de minister.

3.3. Actoren in het Rijkswaterstaatnetwerk zout

Rijkswaterstaat heeft voor het aanpakken van het zoutprobleem samengewerkt met publieke en private partners. Deze samenwerking is gedwongen voortgekomen uit de complexiteit van het probleem, maar ook vanuit de beleving dat Rijkswaterstaat niet anders kan, dan samen te werken in een keten. De aspecten complexiteit van het probleem door een veranderende omgeving en bronafhankelijkheid waren twee redenen om samen te moeten werken in een keten (Geuijen, 2011, p. 4).

In deze paragraaf worden de belangrijkste ketenpartners en stakeholders van het zoutdossier besproken. Rijkswaterstaat is van de ketenpartners bronafhankelijk. Samen zorgen zij voor het managen van een zouttekort. De stakeholders heeft Rijkswaterstaat nodig vanwege de veranderende omgeving. Om de taken uit te kunnen blijven voeren zal Rijkswaterstaat relaties moeten blijven onderhouden.

Naast de ministeries die bij het zoutdossier betrokken raakten door de mogelijke maatschappelijke impact van het zoutdossier, waren de wegbeheerders, koepelverenigingen, hulpdiensten, serviceproviders, Meteo Vista, landelijke stakeholders en zoutleveranciers, partijen in het zoutdossier.

3.3.1. Ketenpartners

Rijksoverheid: ministeries en de Tweede Kamer

Het departement van Infrastructuur en Milieu (I&M) is zodanig ingericht dat de keten van beleidsvorming, beleidsvaststelling, beleidsuitvoering en inspectie samen integraal wordt vorm gegeven aan het zich dienstbaar stellen aan de samenleving van infrastructuur, mobiliteit, luchtvaart, maritieme zaken, water, milieukwaliteit en risicobeleid (Integratieteam IenM, 2011, p. 5). Het ministerie is een onderdeel van de overheid en heeft als toegevoegde waarde:

bereikbaarheid, omgevingsveiligheid, leefbaarheid en duurzaamheid (Integratieteam IenM, 2011, p. 6). Deze kernwaarden vallen allen op, wanneer er een gebrek is, bijvoorbeeld in de casus zout. Omdat slechte bereikbaarheid per definitie meer aandacht krijgt, dan goede bereikbaarheid.

Ook de communicatieafdeling van het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat was in de winter van 2009-2010 betrokken. Rijkswaterstaat mag niet zonder overleg met de communicatieafdeling van het ministerie communiceren, wanneer het kwesties betreft die het regionale overstijgen en daarmee een landelijk thema worden waar politiek bestuurlijke aspecten een rol in zullen gaan spelen.

De Nederlandse Rijksoverheid kan op tal van manieren invloed uitoefenen op Rijkswaterstaat. Bijvoorbeeld door wetten, regelingen, subsidies, contracten en eigendommen (Kickert, 1998, p. 13). Door de Tweede Kamer is druk uitgeoefend, door twee keer de minister van Verkeer en Waterstaat op te roepen voor een spoeddebat over de winterproblematiek op de wegen.

De wegbeheerders

In Nederland zijn er vier wegbeheerders: Rijkswaterstaat, de provincies, de gemeenten en de waterschappen (R1). De wegbeheerders hebben ieder hun eigen verantwoordelijk voor het strooien van de wegen en het bestrijden van gladheid. De provincies strooien op de provinciale wegen, de gemeenten op de gemeentelijke wegen en de waterschappen op keringen (wegen over dijken). Elke wegbeheerder heeft zo een ander areaal wat zij moeten strooien.

De hulpdiensten: brandweer, politie, ambulance

De hulpdiensten zijn ketenpartners van de landelijke dienst VCNL. De hulpdiensten werden op de hoogte gehouden van de stand van zaken binnen Rijkswaterstaat, omdat de hulpdiensten in bepaalde scenario’s wellicht zouden moeten gaan helpen. De politie werd bijvoorbeeld ingeschakeld om te helpen bij het afsluiten van een weg of het geven van aanwijzingen aan het verkeer bij een ongeval (R2).

3.3.2. Stakeholders

De koepelverenigingen

Alle overheidslagen worden vertegenwoordigd door een koepelorganisatie. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) vertegenwoordigt de belangen van 418 gemeenten (www.vng.nl) de (IPO) vertegenwoordigt de belangen van twaalf gemeenten en de Unie van Waterschappen (UVW) vertegenwoordigt de belangen van de 25 waterschappen (www.uvw.nl).

Deze koepelorganisaties hebben geen hiërarchische relatie met hun leden. Dit maakt het voor een zoutdossier moeilijk om samen te werken. Rijkswaterstaat kan bijvoorbeeld niet de VNG aanspreken opdat zij haar leden onder controle moet houden, wanneer deze naar de media toestappen met de kreet 'Rijkswaterstaat pikt al het zout in'.

Servicediensten

Servicediensten zoals de ANWB, Verkeersinformatiedienst en Tom Tom kregen informatie van Rijkswaterstaat over de verkeerssituatie op het hoofdwegennet. Vervolgens was het aan de servicediensten om deze informatie te uit te lichten in de media. Er was bijvoorbeeld door een ongeval een file ontstaan of als men verwachtte dat het glad zou worden dat de weggebruiker geadviseerd werd hier rekening mee te houden.

Door de verkeersinformatie krijgt de weggebruiker een eigen verantwoordelijkheidsgevoel. Als iemand de auto instapt om te gaan rijden, dan kan deze persoon in principe weten waar hij of zij aan toe is. De weggebruiker is daardoor ook zelf verantwoordelijk voor de situatie waar hij of zij in terecht komt. Anders dan bijvoorbeeld bij de Nederlandse Spoorwegen waar een reiziger niets kan als er geen trein komt op het station. De weggebruiker is in die zin minder hulpbehoevend (R6).

MeteoVista

MeteoVista is een weerbureau dat het weer voor de wegendistricten de gladheidbestrijding in de gaten houdt. Op basis van het weer geven zij een advies aan de regionale gladheidcoördinator over wel of niet strooien.

Landelijke Stakeholders

Vervoersbedrijven, VNO-NCW, Ondernemersorganisatie EVO, MKB Nederland, Transport en Logistiek Nederland en Bouwend Nederland, zijn slechts enkele organisaties uit de ontelbare

groep organisaties die allen een belang hebben bij de taakuitvoering van Rijkswaterstaat. Deze organisaties zijn allen werkzaam in een infrastructuurgebonden sector en zijn van belang voor de Nederlandse economie.

Rijkswaterstaat hechte er belang aan om deze partijen goed geïnformeerd te houden over de stand van zaken van het zoutdossier. Rijkswaterstaat wilde namelijk niet deze partijen in de media publiekelijk tegen hun krijgen (R4). Tegelijkertijd is het ook een publieke functie om het publiek, waaronder organisaties, te informeren of op de hoogte te stellen van gladheid. Omdat je als organisatie wilt dat iedereen die de weg op gaat, rekening houdt met gladheid en veiligheid.

Daarnaast hadden de landelijke stakeholders ook belang bij het goed geïnformeerd zijn over de stand van zaken van het zoutdossier, vanwege economische belangen. Voor een transportbranche is het bijvoorbeeld relevant om te weten welke routes goed begaanbaar zijn en welke niet, want dan kunnen zij in hun planning daarmee rekening houden (R4).

Zoutleveranciers

Op het gebied van zout is er geen perfecte markt in Nederland. Er zijn slechts enkele leveranciers, waardoor Rijkswaterstaat heeft ingegrepen door in heel Europa zout te halen. Maar ook de markt in Europa is verre van perfect te noemen. Er was sprake van een heuse optiemarkt van boten gevuld met zout. Waarbij er elke dag een soort van veiling met zout ontstond op zee (R11).

In beide winters zijn de zoutleveranciers hun contracten met Rijkswaterstaat slecht nagekomen. Zij konden niet de hoeveelheden zout leveren die Rijkswaterstaat bij hen gecontracteerd had (R11).

3.4. Publieke managers bij Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat heeft een aantal taken. Samen hebben deze taken er toe geleidt dat Rijkswaterstaat op een bepaalde manier georganiseerd is. De organisatie drukt daardoor een stempel op hoe zij de publieke manager zien. Deze afsluitende paragraaf van het Context hoofdstuk zal bespreken hoe de publieke manager in het beleid van Rijkswaterstaat naar voren

komt. Hierdoor kan een vergelijking gemaakt worden tussen hetgeen wat in de praktijk terug komt en wat in het beleid breed uitgedacht is.

Om te beginnen komen er een aantal kernwaarden terug die terug zouden moeten komen in het gedrag en in de houding van alle medewerkers van Rijkswaterstaat en, daarmee ook in het gedrag en de houding van de publieke managers. De kernwaarden zijn resultaatgedreven, aanspreekbaar, dienstverlenend, integer en ondernemend (Staf DG, 2008, p. 13). Resultaatgedrevenheid gaat in op het op een efficiënte en doelgerichte manier binnen de tijd, het bereik en de begroting leveren van resultaten die aansluiten bij de afgesproken afspraken. Aanspreekbaar houdt het nemen van verantwoordelijkheid en anderen hierop aanspreken. Het doel van verantwoording is dat middels feedback mensen van elkaar kunnen leren. Dienstverlenend is het kennen van de behoefte van weggebruikers en van collega waterstaters en hier ook naar te handelen of te helpen door het zoeken van creatieve oplossingen. Integerheid is het kennen van de algemene normen en daarna te handelen. Ondernemendheid is tot slot het inspelen op vernieuwing en verbetering (Kernteam Werkwijzer Aanleg, 2011, p. 5).

Uit deze kernwaarden blijkt dat een publiek manager verschillende gedragscomponenten in zich heeft. Gedragscomponenten die belangentegenstellingen in zich hebben, want wat is belangrijker dat de publieke manager zich richt tot de weggebruiker en zijn behoeften voorop stelt of het ondernemend opstellen en de organisatie vernieuwen en verbeteren?

De belangentegenstelling komt ook terug in de ambitie van Rijkswaterstaat om als publieke manager een toonaangevende opdrachtgever, een publieksgerichte netwerkmanager, een projectmanager en een slagvaardige crisismanager te zijn.

Voor dit onderzoek is de titel ‘publieksgerichte netwerkmanager’ voor managers van Rijkswaterstaat belangrijk. De netwerkmanager slaat op het kennen, analyseren en ontwikkelen van infrastructurele netwerken. Het publieksgerichte komt terug in het handelen vanuit de behoeften van de gebruikers van de waterwegen en de Rijkswegen. De manager zal kostenbewust en duurzaam de netwerken moeten beheersen en benutten. Tegelijkertijd zal de manager vooruit willen lopen op het gebied van kennis en actief opzoek willen gaan naar samenwerking met andere wegbeheerders, de markt, omwonenden en belangengroepen (Integratieteam IenM, 2011, p. 22).

4. Theoretisch Kader

Het theoretisch kader zorgt ervoor dat er grip wordt gekregen op de twee thema's publieke managers en verantwoording. Door deze begrippen theoretisch uit te zetten, wordt het mogelijk om deze thema's concreet te maken tot interviewvragen en de thema's te onderzoeken in de praktijk Rijkswaterstaat. In het theoretisch kader worden twee analytische deelvragen, die samenhangen met een key concept uit de onderzoeksvraag, beantwoord.

De twee analytische deelvragen die behandeld zullen worden, zijn:

1. Wat wordt verstaan onder publieke managers en welke typen managers kunnen worden onderscheiden?
2. Wat wordt verstaan onder verantwoording?

De bedoeling van beide paragrafen is dat zij een theoretische basis creëren, waarlangs de casus zout van Rijkswaterstaat gelegd kan worden. Deze theoretische basis houdt uitleg van de begrippen management en verantwoording in, een indeling in publiek management basisbenaderingen en een indeling van verantwoorden in deelvragen.

In § 4.1.1 zal begonnen worden met het geven van een definitie van (publiek) management. Naar aanleiding van de definitie kan gekeken worden of een medewerker een manager is, of hij publiek georiënteerd is en hoe hij hiërarchisch gepositioneerd kan worden. In § 4.1.2 en verder, zullen vier basisbenaderingen over publieke managers worden besproken. De basisbenaderingen zullen als vertrekpunt worden genomen in het indelen van de publieke managers in typen managers.

In § 4.2. wordt het begrip verantwoording besproken. In paragraaf § 4.2.1. zal wederom begonnen worden met het geven van een definitie, alleen nu over verantwoording. Vervolgens zal ingegaan worden op het doel van verantwoorden en de vragen 'aan wie', 'wie', 'waarover', 'waarom' en 'wanneer'.

4.1. Deelvraag 1: Wat wordt verstaan onder publieke managers en welke typen managers kunnen worden onderscheiden?

Vanaf de jaren ’80 ontstond in West-Europa en in de Verenigde Staten het principe *run government like business*. “*Het denken in termen van resultaten (output) en effecten (outcome), het meten van prestaties en het afsluiten van contracten voor de afgesproken prestaties (resultaatgerichtheid)”* kwam centraal te staan in het denken van publieke managers (Linker, 2009, p. 56). Binnen organisaties moest er efficiency in taakstellingen en kostprijzen bewerkstelligd worden, organisaties moesten zo plat mogelijk gemaakt worden, marktwerking en competitie kwam waar mogelijk centraal te staan en publiek ondernemerschap, kwaliteit en klantgerichtheid moesten het uitgangspunt worden. In de afgelopen decennia is de taal van publieke organisaties een managementtaal geworden, met woorden als: “*prestaties, benchmarking, contracten, controle, doelen, management development, leiderschap, ondernemerschap, klantgerichtheid, empowerment en coachen*” (Noordegraaf, 2008, p. 26). Steeds meer eisen worden gesteld aan publieke managers, waardoor zij steeds meer moeten, maar in de praktijk kunnen zij weinig.

De paragraaf zal een antwoord geven op de vraag: wat wordt verstaan onder publieke managers en welke typen managers kunnen worden onderscheiden? De basisbenaderingen over publieke managers van Noordegraaf zullen als instrument worden gebruikt om een indeling van typen publieke managers te maken. In het contexthoofdstuk was al te lezen welke publieke manager onderscheiden worden vanuit het beleid van Rijkswaterstaat. In de bevindingen zal uiteindelijk het type ‘publieke manager’ van Rijkswaterstaat in het zoutdossier besproken worden.

4.1.1. Wat is ‘publiek management’?

Noordegraaf geeft aan dat het domein van publiek management niet eenduidig te omschrijven is. Om aan te geven wat ‘management’ is geeft Noordegraaf een viertal patronen over dit begrip. Ten eerste gaat management over ‘dingen voor elkaar krijgen’, waarbij verschillende mensen betrokken zijn. Ten tweede gaat management om het bestuderen van maatschappelijke vraagstukken in het politieke, bestuurs- en beleidsdomein. Ten derde zijn er binnen het managementdomein een aantal basisbenaderingen te onderscheiden die geschikt zijn voor

bepaalde omgevingen. Tot slot wordt publiek management uitgevoerd door publieke managers, individuen in leidinggevende posities (Noordegraaf, 2008, p. 28).

In dit onderzoek worden het derde en vierde patroon onderzocht. De basisbenaderingen voor bepaalde omgevingen zullen als leidraad worden gebruikt om typen managers te gaan onderscheiden. Het vierde patroon van management gaat over degene die het uitvoert: de publieke managers. De publieke manager zal in dit onderzoek de respondent zijn. De patronen één en twee zijn reflecteren op het onderzoeksobject: de casus zoutdossier, een maatschappelijk verdelingsvraagstuk waarbij het managen van zout voor elkaar moet worden gekregen.

Naast de indeling van management in een viertal patronen kan management functioneel en positioneel benaderd worden. Bij een functionele benadering gaat managen over bestuurders, die dit doen op grond van inhoudelijke ideeën over bestuur. De functionele benadering komt in die zin overeen met het derde patroon: basisbenaderingen voor bepaalde omgevingen in het managementdomein.

De positionele benadering gaat managen door leidinggeven. Leidinggeven kan hierbij plaatsvinden op verschillende management en hiërarchische plekken in de organisatie, waarbij elk leidinggevend persoon te maken heeft met een andere omgeving met bepaalde uitdagingen (Noordegraaf, 2008, p. 111). Op basis van de posities in de organisatie kan een driedeling van de positionele benadering gemaakt worden, namelijk: publieke topmanagers, lijnmanagers en stafmanagers.

De publieke topmanagers dragen de eindverantwoordelijkheid van de organisatie en hebben in vergelijking tot de andere twee basistypen managers een groter werkveld, wat inhoudt dat zij ook te maken hebben met meer uiteenlopende contexten waarin zij werkzaam zijn (Noordegraaf, 2008, p. 112). Binnen Rijkswaterstaat is dit het Dagelijks Bestuur, de Hoofd-Ingenieur Directeur en de leden van het directieteam per dienst (www.rws.nl).

Ten tweede de publieke lijnmanagers, de ‘gewone’ managers. Zij zijn verantwoordelijk voor een organisatieonderdeel, project of programma en leggen verantwoording af aan hun managementsuperieur (de publieke topmanagers). Bijvoorbeeld: een beleidsdirecteur, een afdelingshoofd of directeuren van divisies of clusters (Noordegraaf, 2008, p. 112).

Rijkswaterstaat Dienst Utrecht heeft elf afdelingshoofden, waaronder een afdelingshoofd voor de afdeling 'Control en Toezicht' (www.rws.nl).

Het derde type manager is de publieke stafmanager, hij of zij is "*verantwoordelijk voor het management van stafafdelingen die over personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering of huisvestiging issues gaan (PIOFAH- issues). Zoals een directeur personeelszaken of voorlichting*" (Noordegraaf, 2008, p. 112). De publieke stafmanagers kunnen beschouwd worden als de kolom bedrijfsvoering binnen Rijkswaterstaat Dienst Utrecht. Doordat deze kolom echter ook mede verantwoordelijk is voor de productie, is zij bij Rijkswaterstaat geen echte stafafdeling. Binnen Rijkswaterstaat Dienst Utrecht is er dus geen sprake van de publieke stafmanager.

De functionele benadering komt zoals gezegd overeen met de basisbenaderingen in bepaalde omgevingen. De basisbenaderingen zullen in § 4.1.2 besproken worden. De positionele benadering geeft een leidraad om de respondenten, met allemaal andere managementtitels, te kunnen categoriseren naar publieke lijn- of topmanager. Daarnaast kan door de combinatie van de functionele en de positionele benadering een definitie over publieke managers gekozen worden. De definitie die gehandhaafd zal worden over publieke managers is dat zij "*personen zijn die lijn- of stafposities vervullen, of project, proces of programmarollen vervullen, waarbij ze min of meer gewoon manager zijn in organisaties, op diverse niveaus, of meer eindverantwoordelijke leidinggevende en dus bestuurder*" (Noordegraaf, 2011, p. 7).

4.1.2. Basisbenaderingen publieke managers

Volgens Noordegraaf bestaat 'de' manager niet. Noordegraaf heeft vier basisbenaderingen onderscheiden, elk met specifieke inzichten, theoretische oriëntaties en waarden die door publieke managers worden uitgedragen. De benaderingen zijn: bedrijfsmanagement, organisatiemanagement, beleidsmanagement en politiek management (Noordegraaf, 2008, p. 28). Deze benaderingen van publiek managers kunnen verschillend in organisaties voorkomen, organisaties opereren in dwingende, richtinggevende of onbepaalde managementsettings (Noordegraaf, 2008, p. 337).

Daarnaast kan een organisatie meerdere settings bevatten, waardoor er in de organisatie ook meerdere typen publieke managers voorkomen (Noordegraaf, 2008, p. 329). "*De*

managementsetting bepaalt welk beeld van de publiek manager passend is. (...) Naarmate issues eenvoudiger en institutioneel overzichtelijker zijn, kunnen managers meer 'aan het stuur' staan; naarmate issues complexer en institutioneel onoverzichtelijker zijn, liggen publieke managers meer 'onder vuur'" (Noordegraaf, 2008, p. 127). Bij dwingende settings is er een specifieke benadering van publiek management in de organisatie, bij richtinggevende setting één of twee benaderingen en bij onbepaalde settings geen. De praktijk geeft echter aan dat ook dwingende settings niet volstaan met één type publiek manager, er is altijd een combinatie nodig van type managers (Noordegraaf, 2008, p. 338).

Er is weinig bekend over of iemand een type publiek manager is, of dat een persoon in de huid kan kruipen van een type publiek manager (Noordegraaf, 2008, p. 329). "*Het voordeel van een benadering is dat er verschillende typen managers onderscheiden kunnen worden en dat de manager als individu in relatie tot zijn of haar omgeving wordt beschouwd*" (Noordegraaf, 2008, p. 128). De basisbenaderingen zullen uiteengezet worden door in te gaan op de hoofdlijnen van de managementtypes en de belangrijkste instrumenten te bespreken. De instrumenten zijn uitwerkingen of toepassingen waarin de dimensies van de benadering naar voren komen.

Deze vier basisbenaderingen zijn relevant voor het onderzoek om de respondenten in typen managers in te kunnen gaan delen. De basisbenaderingen zullen nu één voor één uitgewerkt worden, naar aanleiding van de uitwerkingen kunnen kenmerken van deze basisbenaderingen onderscheiden worden. Aan de hand van deze kenmerken kan gekeken worden of de respondententen deze belangrijk achten in hun werk. Na de bespreking van de vier basisbenaderingen zal een samenvatting plaatsvinden waarin de kenmerken opnieuw benoemd worden en besproken zal worden wat de basisbenaderingen betekenen voor een eventuele omgang met verantwoording.

Bedrijfsmanagement

Bedrijfsmanagement gaat over het zakelijk, goed en goedkoop organiseren van en het klantgericht managen van beleid (Noordegraaf, 2008, p. 167). Hierdoor past deze manier van managen bij kwesties die manipuleerbaar, standaardiseerbaar en tastbaar zijn. Deze benadering past niet bij te maatschappelijk, omstreden en complexe kwesties. Bedrijfsmanagement sluit aan bij een institutionele context met stevige en stabiele instituties (Noordegraaf, 2008, p. 167).

Deze benadering neemt de laatste jaren steeds meer aan invloed toe onder publieke organisaties, mede door de wens van de Rijksoverheid om bedrijfsmatiger te gaan werken.

"*Bedrijfsmanagement vraagt om bedrijfsmanagers die op zakelijke en efficiënte wijze organisaties en beleid kunnen besturen en beheersen*" (Noordegraaf, 2008, p. 318). De wens van de bedrijfsmanager is de organisatie te verzakelijken. Door een overzichtelijke, tastbare, stabiele en relatief onomstreden taakuitoefening beschikt de bedrijfsmanager diverse instrumenten (Noordegraaf, 2008, p. 320). Een bedrijfsmanager heeft rust in zijn werk, er is relatief weinig druk, waardoor hij of zij zelf zijn werk onder controle kan houden. Hierdoor kan de bedrijfsmanager zijn dag zelf in plannen en zal weinig worden gestoord. De beleidsstukken die hij of zij moet doornemen zijn zeer technisch van aard en bevatten veel bedrijfsinformatie.

De kenmerken over de dagindeling van een bedrijfsmanager kunnen volgens Noordegraaf in verband worden gebracht met de begrippen media, tijdsbesteding, interactie en locatie. De media zijn de geplande vergaderingen, technische stukken en bedrijfsinformatie, de tijdsbesteding is rustig met weinig onverwachte interrupties en de interactie is vooral intern en extern met vaste partners.

Er zijn drie belangrijke instrumenten van bedrijfsmanagement, namelijk: prestatiemanagement, kwaliteitsmanagement en strategisch management. Deze instrumenten gaan in op de dimensies: 'efficiënt, effectief en prestatiegericht opereren', 'het kwaliteitsbewust opereren' en het 'innovatief opereren' van de bedrijfsmanagement benadering.

Bij prestatiemanagement staat het verzakelijken van de beleids- en bedrijfsvoering door een prestatiecultuur met systemen van prestatiemeting en prestatierelaties te creëren centraal. Bij de vraag naar een meer bedrijfsmatige aanpak in het publieke domein, met een nadruk op prestatiemeting, nam ook de vraag naar transparantie toe (Schepper, de & Verlet, 2010, p. 13). De nadruk op het meten van prestaties kan bijdragen aan transparantie en legitimiteit van de overheid (De Bruijn, 2001). Voorbeelden zijn benchmarking – het vergelijken van bedrijfspresentaties – en werkafspraken – prestaties van publieke managers bevorderen – (Noodegraaf, 2008, p. 160-162).

Kwaliteitsmanagement heeft als doel het produceren van diensten en producten voor zo min mogelijk kosten met zo een hoog mogelijke kwaliteit. Hierdoor zal de organisatie moeten

inspelen op de wil en de wens van de afnemer. De wil en de wens van de afnemers kunnen gemonitord worden in bijvoorbeeld een klantenpanels.

Tot slot richt strategisch management op het 'strategisch' inspelen op marktontwikkelingen en de toekomst. De SWOT- gedachte met het identificeren van sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen van Mintzberg (1996) is een toepassing van strategisch management. Een organisatie kan hierdoor aan positiebepaling, reputatie opbouwen, innovatie en leren doen (Noordegraaf, 2008, p. 164-165).

Organisatiemanagement

Organisatiemanagement draait om het management van complexe organisaties. Organisaties kunnen complex zijn wanneer er sprake is van een lange historie, een hoog aantal medewerkers, een omvangrijk en gedifferentieerd takenpakket, een maatschappelijke functie, een internationale oriëntatie en een uitgewerkt en/ of een geformaliseerd stelsel van arbeidsdeling en coördinatie (Noordegraaf, 2008, p. 171). Organisatiemanagement past bij 'vluchtige issues' die in kennissamenlevingen opkomen en verdwijnen, bij kennisintensieve organisaties die *paper-, meeting- en symbol-driven* zijn, en bij professionele kennisinstituten met institutionele contexten (Noordegraaf, 2008, p. 208).

In het werk van de organisatiemanager staat het op een doordachte en professionele wijze omgaan met kennisintensieve organisaties en de eigenwijze professionals binnen deze organisatie centraal (Noordegraaf, 2008, p. 318). Een organisatiemanager beïnvloedt technisch complexe organisatiesettings, waarin professionals en experts van verschillende organisaties betrokken zijn. De professionals en experts staan allen voor bepaalde kennis en waarden, die in de setting tegenover kunnen komen te staan. Toch is het betrekken van deze strijdige kennis noodzakelijk om iedereen mee te krijgen. Hierdoor is de ruimte van een professional niet onbeperkt en zal hij moeten schikken op bepaalde zaken.

Een organisatiemanager respecteert de complexiteit van kennisontwikkeling bij de verschillende betrokkenen en de relatie tussen professional, specialisten en generalisten (Noordegraaf, 2008, p. 322).

De organisatiemanager zal continu op de hoogte moeten zijn van alle informatie en communicatieontwikkelingen. Dit heeft als gevolg dat er wel veel geplande overleggen zijn,

maar dat deze gevarieerder en frequenter voorkomen en dat de contacten binnen en buiten de organisatie plaatsvinden (Noordegraaf, 2008, p. 335-336).

Organisatiemanagement heeft drie uitwerkingen of instrumenten: kennismanagement, management van professionals en management van waarden.

Kennismanagement is "*het organiseren en beïnvloeden van de productiefactor kennis, teneinde de productiviteit van (kennisintensieve) organisaties en het plezier van kenniswerkers te vergroten*" (Noordegraaf, 2008, p. 190). Dit beïnvloeden kan door kennissystemen, kenniskringen en institutionele kenniscentra, waar het drietal vormen kennis bundelen om dit vervolgens uit te wisselen.

Het tweede instrument is management van professionals. Professionals zijn hoogopgeleide beroepsbeoefenaren met eigen wettelijk afgeschermde beroepsgroepen, een eigen taal en uitgebreide opleidingseisen (Noordegraaf, 2008, p. 73). Flexibiliteit, adaptief, vermogen en professionaliteit staan centraal (Noordegraaf, 2008, p. 96-97). Professionals beschikken niet van nature over loyaliteit aan de organisatie, maar wel een loyaliteit aan de professie. Een professie die zij op meerdere plekken in verschillende organisaties kunnen uitvoeren. Daarom moeten managers professionals binden en boeien (Noordegraaf, 2008, p. 199). "*Naarmate de taakuitoefening in organisaties kennisintensiever is en er meer professionaliteit vereist is, en naarmate de effectiviteit van de taakuitoefening minder is toe te schrijven aan individuele professionals, is het belangrijker om organisaties tot professionele organisaties om te vormen*" (Noordegraaf, 2008, p. 199).

Management van waarden gaat tot slot over het kennen van culturen en subculturen en over ideeën aangaande het managen van diversiteit en verschil (Noordegraaf, 2008, p. 202).

Beleidsmanagement

Beleidsmanagement gaat over beleidscontroversen: controversiële keuzen en keuzeprocessen die ontstaan zijn doordat er schaarse middelen, vaak tegengestelde verwachtingen en belangen zijn die moeten worden afgedwongen. De issues die bij deze beleidscontroversen passen zijn technische, politiek-ideologisch omstreden, maar niet al te complexe issues passen. Doordat er meerdere partijen betrokken zijn bij de issues, die bovendien afhankelijk zijn van elkaar, kunnen vaak geen eenvoudige oplossingen gevonden worden.

Een beleidsmanager zal op creatieve wijze de issues aan moeten pakken (Noordegraaf, 2008, p. 318). Het doel van het werk van deze manager is het realiseren van interactie om de strijd om beleid in goede banen te leiden. Hierbij is het de wens van de manager om het beleid te politiseren. Strijdige belangen en morele verdeeldheid trekken zich weinig aan van organisaties, waardoor de manager in een minder gestructureerde organisatie werkt.

De beleidsmanager werkt in een hectische wereld van tegenstellingen en verzet. De overleggen zijn met slechts enkele personen en komen regelmatig voor waar er gesproken wordt over gevarieerde onderwerpen. Beleidsmanagers zijn vaak tussen handelingen door bezig met rapporten, brandbrieven en het verspreiden van nieuwe stukken, waarmee zij nieuwe controversen kunnen neutraliseren (Noordegraaf, 2008, p. 336).

Beleidsmanagement heeft drie instrumenten: netwerkmanagement, procesmanagement en management van ambiguïteit.

Het eerste instrument, netwerkmanagement, richt zich op het netwerk van beleidsissues. Enerzijds moeten macht en invloed en anderzijds interacties tussen mensen en groepen worden gemanaged (Noordegraaf, 2008, p. 231-233). De interactie tussen mensen en groepen komen voort uit de horizontale (afhankelijkheid) verhoudingen met burgers, bedrijven en belangengroeperingen. In het proces moeten alle belangen van deze mensen en groepen worden meegenomen, zodat draagvlak en tevredenheid voor het product gecreëerd wordt (Noordegraaf, 2008, p. 96).

Bij het tweede instrument, procesmanagement, staat de invloed van tijd op beleid centraal. Processen moeten continu gefaciliteerd worden. Het sturen op continuïteit en kwaliteit van besluitvormingsprocessen en coproductie is daarbij een vereiste (Noordegraaf, 2008, p. 236).

Het derde en laatste instrument is management van ambiguïteit. Management gaat hierbij over het managen van strijdige betekenissen en verwachtingen en het organiseren van overlap zodat beleidsissues gepaard kunnen gaan met andere zaken (Noordegraaf, 2008, p. 239).

Politiek management

"*Politiek management gaat over management van het politiek- bestuurlijke in politiek-bestuurlijke contexten*" (Noordegraaf, 2008, p. 244). Politiek wordt bedreven wanneer antwoorden worden verschaft op de vragen: 'wie krijgt wat, wanneer en hoe?' Geïnstitutionaliseerde politiek geeft antwoord op deze vragen, terwijl het bestuur juist gestalte geeft aan de antwoorden van de politiek. Politiek management brengt deze twee partijen, politiek en bestuur, bij elkaar. Dit gebeurt door te zoeken naar passende oplossingen voor problemen en het sluiten van politieke deals. Hoogpolitieke ongetemde en risicovolle issues die incidenteel om politieke en maatschappelijke aandacht vragen, passen bij politiek management (Noordegraaf, 2008, p. 271).

Een politiek manager heeft een krachtige en soms manipulatieve werkwijze om democratisch ingebedde politiek-bestuurlijke spellen ondergeschikt te maken aan de wil van de manager (Noordegraaf, 2008, p. 318-319). Daarbij zal hij zijn eigen rol en verantwoordelijkheden en die van anderen willen versterken. De politieke manager bevindt zich in een complexe setting met omstreden issues, waar hij zelf ook een deelnemer van het spel in is. De manager ligt onder vuur, heeft het continu druk, en heeft beperkte invloed (Noordegraaf, 2008, p. 327). Werkdagen zitten vol met interrupties en zijn gefragmenteerd. Op informele wijze heeft de politieke manager veelvuldig contact met politici, bestuurders en de media. Via elk medium tracht hij informatie in te winnen en uit te zetten om de politieke strijd te vertalen (Noordegraaf, 2008, p. 336).

De instrumenten van politiek management zijn agendamanagement, risicomanagement en symbolisch management.

Het instrument agendamanagement gaat om het beïnvloeden van de politieke en publieke agenda van publieke managers. Een onderwerp moet eerst op de publieke agenda komen te staan en daarna op de politieke agenda, op die manier is er aandacht voor het onderwerp en volgt er besluitvorming en kunnen bestuurlijke acties ondernomen worden (Noordegraaf, 2008, p. 261).

Het tweede instrument risico- en crisismanagement wordt de laatste jaren steeds belangrijker binnen uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid. Een toename van veiligheidrisico's en de kans op ongelukken door gladheid of neerslag zijn dagelijkse praktijken binnen

Rijkswaterstaat. Risico- en crisismanagement houdt zich bezig met hoe risico's of crisissen zich ontwikkelen en welk management daarbij wenselijk zijn, om de risico's of crises beheersbaar te houden. Vanwege de 'onvoorspelbaarheid' van een risico of crisissen is deze managementopvatting deels symbolisch (Noordegraaf, 2008, p. 74).
In het laatste instrument, symbolisch management komt wederom de strijd terug. Politieke winst, resultaat en reputaties zijn belangrijke waarden in dit instrument (Noordegraaf, 2008, p. 96). Symbolisch management kan worden gerealiseerd aan de hand van de instrumenten taal, symbolen en rituelen. Er wordt een aanpak gemaakt voor gepolitiseerde vraagstukken, vraagstukken die technisch complex zijn, en waarbij de overtuigingen en loyaliteiten van betrokkenen ambigu zijn. De management aanpak is van belang om drie redenen. Ten eerste omdat symbolen en rituelen op elkaar in werken. Ten tweede omdat de tijd meestal beperkt is vanwege de politiek en de technische complexiteit. En tot slot omdat er grote belangen spelen.

4.1.3. Samenvatting

Aan het begin van de paragraaf werd de deelvraag: ´wat wordt verstaan onder publieke managers en welke typen managers kunnen worden onderscheiden?´ geïntroduceerd.

Er zijn meerdere antwoorden te geven op het eerste deel van deze vraag ´wat wordt verstaan onder publieke managers´. Publieke managers willen dingen in het politiek, bestuurs/ en beleidsdomein voor elkaar krijgen, waarbij verschillende mensen betrokken zijn. Om die dingen voor elkaar te krijgen handelen zij vanuit een bepaalde benadering. Het tweede antwoord dat gegeven kan worden is dat managers enerzijds bestuurders en anderzijds leidinggevenden.

Het tweede deel van de vraag gaat in op de indeling van managers in typen managers. De vier typen die worden onderscheiden zijn de bedrijfsmanager, de organisatiemanager, de beleidsmanager en de politiek manager. In dit onderzoek zullen publieke lijn- en topmanagers geïnterviewd worden om te bepalen wat voor type manager zij zijn. Deze bepaling wordt gedaan aan de hand van de kenmerken in onderstaande tabel.

Tabel 1. Kenmerken basisbenaderingen publieke managers

Bedrijfsmanager	**Organisatiemanager**
Zakelijke en efficiënte werkwijze	Doordachte en professionele werkwijze
Doel is besturen en beheersen van organisaties en beleid	Doel is beïnvloeden van technische en complexe organisatiesettings
Wens is verzakelijking van de organisatie	Noodzakelijk is om iedereen mee te krijgen in de organisatiesetting
Prestatiemanagement	Continu op de hoogte van informatie en communicatieontwikkelingen
Kwaliteitmanagement	Kennismanagement
Strategisch management	Professioneel management
	Management van waarden
Beleidsmanager	**Politiek manager**
Creatieve werkwijze	Krachtige, soms manipulatieve werkwijze
Doel is het realiseren van interactie	Doel is het ondergeschikt maken van politiek-bestuurlijke spellen: wie krijgt wat, wanneer en hoe
Wens is politisering van beleid	Wens is om zijn eigen rol en verantwoordelijkheden en die van anderen te versterken
Netwerkmanagement	Agendamanagement
Procesmanagement	Risico en crisismanagement
Management van ambiguïteit	Symbolisch management

Elke basisbenadering suggereert een bepaalde houding van de publiek manager in het afleggen van verantwoording. Deze houding kan bijvoorbeeld gebaseerd worden op de indeling van een werkdag van een publiek manager. Wanneer de houding als uitgangspunt genomen wordt, verkrijgt men de volgende omgang met verantwoording voor de basisbenaderingen:

Een bedrijfsmanager zal op een zakelijke manier verantwoorden. Verantwoorden zal in zijn ogen keihard zijn, verantwoorden hoeft niet gezellig te zijn. Door de stabiele en relatief onomstreden taakuitoefening, zal het voor de bedrijfsmanager duidelijk zijn waarover hij of zij moet verantwoorden. De verwachtingen waarlangs verantwoording afgelegd kan worden zullen bekend zijn bij de bedrijfsmanager. De fora waaraan de bedrijfsmanager verantwoording aflegt zijn vooral intern en extern met vaste partners.

De organisatiemanager ziet verantwoording als een onderdeel van zijn werk. Verantwoording hoort bij zijn professionele werkwijze. De organisatiemanager zal verantwoording moeten afleggen over technische en complexe issues. Bij deze issues heeft de organisatiemanager te maken met verschillende personen: experts, professionals, managers uit verschillende

organisaties. Aan deze forums legt hij ook verantwoording af. Tot slot wil de organisatiemanager met het afleggen van verantwoording bereiken dat iedereen mee gaat in de organisatiesetting.

De beleidsmanager ziet het afleggen van verantwoording als een aspect van het proces om beleid te laten slagen. De beleidsmanager heeft minder vaste structuren om zich heen, waardoor de vorm waarin verantwoording afgelegd wordt, ook steeds zal verschillen (hierbij kan gedacht worden aan face to face verantwoording of via de e-mail bijvoorbeeld). Het afleggen van verantwoording gebeurt in een hectische wereld van tegenstellingen en verzet, waardoor ook het afleggen van verantwoording niet zonder slag of stoot zal gebeuren. Er zal sprake zijn van een felle debatfase van hoor- en wederhoor.

Tot slot legt de politiek manager verantwoording af over de vragen ‘wie krijgt wat, wanneer en hoe?’ De issues zijn zo omstreden, waardoor de manager continu onder een verantwoordingsdruk staat. De politiek manager moet verantwoording afleggen aan politici, bestuurders en de media. De mediums die ingezet worden om verantwoording af te leggen zullen verschillen per fora.

4.2. Deelvraag 2: Wat wordt verstaan onder verantwoording?

Over verantwoording is in verschillende disciplines veel geschreven. Behn, Mulgan, Pollitt en Dubnick gaven aan dat iedereen die verantwoording bestuurt er snel achter zal komen, dat verantwoording verschillende dingen zal betekenen voor verschillende mensen (Bovens, Schillemans, 't Hart, 2008, p. 226). Verantwoording is evenals het Angelsaksische begrip *accountability* een complexe begrip (Schillemans, 2007, p. 22). Wetenschappers geven allen een andere waarde aan het begrip verantwoording. Waar Dubnick verantwoording ziet als een icoon voor behoorlijk bestuur en verantwoord overheidsoptreden, typeert Behn verantwoording als een eufemisme voor straf (Schillemans, 2007, p.22). Verantwoording afleggen door publieke managers zou volgens Bovens een 'hoera- woord' en een 'Assepoester' inhouden, een begrip waar iedereen voor is en niemand bezwaar tegen heeft (1989, p. 18) en een noodzakelijk kwaad of verplicht nummer (2005, p. 25).

Verantwoording is een veelzijdig begrip dat in verschillende contexten andere betekenissen kan hebben. Het woord stamt af uit de Middeleeuwen en sindsdien houdt het woord 'antwoorden', 'rekenschap afleggen' en 'voor iemand pleiten' in (Van Weer, 1990, p. 19 in Schillemans, 2007, p. 61). Etymologisch wordt er echter gesproken over 'een nadrukkelijk en afdoend tegenwoord spreken'.

Dat verantwoording een onduidelijk begrip is, komt ook naar voren wanneer verantwoorden wordt vergeleken met het Angelsaksische begrip *accountability*. *Accountability* wordt evenals *responsibility* in het Nederlands vertaald met 'verantwoordelijkheid'. Dit woord heeft een andere connotatie dan het woord 'verantwoording', dat vaak als synoniem voor *accountability* wordt gebruikt (Lerner en Tetlock, 1999, p. 255).

Om conceptuele duidelijkheid te bieden zal allereerst de definitie van verantwoording toegelicht worden die centraal zal staan in het onderzoek naar publieke managers in de netwerksamenwerking van Rijkswaterstaat in paragraaf 3.2.1. Vervolgens zal aan de hand van vijf vragen, voornamelijk ontleend aan Bovens, duidelijk worden wat verantwoording is. Deze vragen zijn: 'aan wie moet verantwoording afgelegd worden?', 'wie moet verantwoording afleggen?', 'waarover moet verantwoording worden afgelegd?', 'waarom voelt de actor zich geroepen om verantwoording af te leggen?' (Bovens, 2005, p. 33) en 'wanneer legt de actor

verantwoording af?' Aan het eind van deze paragraaf zal een samenvatting volgen met wat er geleerd is over verantwoording aan de hand van deze vragen.

4.2.1. De leidende definitie over verantwoording

Het verantwoordingsproces bestaat volgens Elzinga (1989, p. 70-2 in Schillemans, 2007, p. 63) en Mulgan (2003, p. 30 in Schillemans, 2007, p. 63) uit acht elementen verdeelt over drie fasen:

Informatiefase

1. Er is een relatie tussen een actor en een forum,
2. Waarin de actor verplicht is of zich verplicht voelt,
3. Zijn gedrag (in de ruimste zin van het woord) uit te leggen,

Debatfase

4. En zo nodig te rechtvaardigen
5. Terwijl het forum aanvullende informatie kan opvragen, nadere vragen kan stellen en voorlopige oordelen kan formuleren. De actor zal zijn gedrag zo nodig nader toelichten, verklaren, rechtvaardigen en/of verdedigen.

Oordeelfase

6. Het forum beoordeelt het gedrag,
7. Tegen het licht van bepaalde impliciete en expliciete verwachtingen,
8. Hetgeen vervolgens (in)formele consequenties kan hebben voor de actor. Respectievelijk consequenties via een netwerksamenwerking of via openbaarheid, het mogelijke gevolg is reputatieschade, boetes, ontslag of het aanscherpen van regelgeving.

De kern van de acht elementen is dat de publieke manager verantwoording moet afleggen, aan een beoordelend persoon of instantie, respectievelijk de actor en het forum. Waarbij de actor zich verplicht voelt om verantwoording af te leggen over zijn gedrag of handelen.

Verantwoording kan lichte of zware vormen aannemen. Of een vorm van verantwoording licht of zwaar is, hangt samen met de sancties waarover het forum beschikt. "*Het gewicht van het oordeel is afhankelijk van het gezag van het forum en de inhoud van de boodschap*" (Schillemans, 2007, p. 65). Verantwoording is 'licht' wanneer het forum alleen een oordeel kan

vellen. Voorbeelden zijn: maatschappelijke jaarverslagen, beleidsevaluaties en internetsites. Verantwoording is ‘zwaarder’ wanneer het forum nadere vragen kan stellen, wanneer het forum met de actor in debat kan gaan en een oordeel uit kan spreken. Een voorbeeld is een visitatiecommissie bij universiteiten en zelfstandige bestuursorganen. De ‘zwaarste’ vormen van verantwoording, zijn vormen waarbij een sanctie wordt opgelegd. Sancties kunnen informeel of formeel zijn. Informele sancties beginnen met *the ability to shame* (Schillemans, 2008, p. 178). Formele sancties zijn het afkeuren van besluiten, strafrechtelijk verantwoorden, boetes opleggen, aanvullende regels stellen of de organisatie liquideren (Bovens, 2005, p. 30-31). Het is niet noodzakelijkerwijs het geval dat zwaardere sancties meer invloed op de actor hebben dan lichte sancties. Sancties worden over het algemeen maar zelden toegepast, omdat de sanctie ook consequenties heeft voor het forum, waardoor het forum zelf ook nadelen zal ondervinden van de sanctie.

De vraag kan gesteld worden of de acht elementen allemaal hetzelfde gewicht hebben? Verschillende auteurs geven antwoorden op de vraag wat de kern van de acht elementen is. McCandless geeft aan dat element vier, ‘het openbaar rekenschap afleggen’, het belangrijkste is (2001, p. 83 in Schillemans, 2007, p. 63), terwijl Elster element acht ‘de mogelijkheid tot sancties’, als de kern ziet omdat er hier een relatie is tussen verantwoording en straf (1999, p. 29 in Schillemans, 2007, p. 63). Doordat er geen eenduidigheid is onder wetenschappers of en zo ja welk element uit de definitie het belangrijkste is, is er voor gekozen om alle elementen even zwaar te laten wegen in dit onderzoek.

Een formele verantwoordingsrelatie onderscheidt verantwoording van andere communicatieve relaties van publieke managers met andere partijen. Verantwoording is volgens Schillemans echter ook het gevoel dat voor de actor voelt als een verplichting om verantwoording af te leggen over zijn gedrag, zijn optreden of prestaties aan een forum (2008, p. 177). Daarnaast heeft deze verantwoording die gebaseerd is op een verplicht gevoel dezelfde impact op de actor: het beschrijven en verklaren wat hij doet, hoe en waarom (Bovens, Schillemans, ’t Hart, 2008, p. 225). Daarom zullen in dit onderzoek de verantwoordingsrelaties van de actor behandeld worden aan de hand van de acht elementen. Maar zal er niet voorafgaand aan het interview de elementen als criteria worden genoemd, waaraan verantwoording moet voldoen. De respondent is vrij het aangeven van de verantwoordingsrelaties die hij heeft en ervaart.

Een verdere afbakening van het begrip verantwoording gebeurt door alleen te kijken naar 'publieke' verantwoording. De uitleg van het 'publieke' in publieke verantwoording is als volgt: het proces moet openbaar zijn, waarbij het proces en de informatie hierover toegankelijk zijn voor het algemene publiek (middels verhoren en debatten en het bekend maken van het oordeel door het forum) en ten tweede betreft het zaken waarin organisaties of individuen met een publieke functie krachtens de wet publieke taken uitvoeren (Bovens, 2005, p. 32).

4.2.2. Doel verantwoording

Er zijn verschillende uitgangspunten waarin naar voren komt wat het doel van verantwoording kan zijn. Deze uitgangspunten zullen als kader gebruikt worden voor waarom publieke lijn- en topmanagers verantwoorde over het zoutdossier en waarom ijverig verantwoording kan leiden tot een disfunctie. Voor elk uitgangspunt geldt namelijk een verantwoordingsdilemma of paradox.

Democratie

Democratisch gezien kan publieke verantwoording worden gezien als een controle op machtsuitoefening (Bovens, 2005, p. 45). Burgers hebben met hun stem in de verkiezingen de macht gegeven aan de volksvertegenwoordiging. Het parlement delegeert vervolgens de macht aan de regering. De regering zal op haar beurt de macht geven aan een minister om publieke taken uit te voeren. Rijkswaterstaat heeft bevoegdheden van de minister van Infrastructuur en Milieu gekregen om het hoofdwegennet, het hoofdwaterwegennet en het hoofdwatersysteem te onderhouden. Hierop wordt Rijkswaterstaat gecontroleerd en ter verantwoording geroepen door de minister. De minister moet vervolgens verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. De burger kan uiteindelijk het optreden van het parlement beoordelen en sancties treffen door niet te stemmen op bepaalde volksvertegenwoordigers (Bakker & Yesilkagit 2005, p. 16).

Rechtstatelijk

Rechtstatelijk bestaat publieke verantwoording om corruptie, vriendjespolitiek, misbruik van macht en andere vormen van ongewenst gedrag te voorkomen (Bovens, 2005, p. 193). Rijkswaterstaat is een grote uitvoeringsorganisatie van het ministerie Infrastructuur en Milieu. Zij is de enige partij die de bevoegdheid heeft om de veiligheid op het vaarwegen en wegennetwerk te waarborgen. Een grote partij heeft veel macht in onderhandelingen, maar is tegelijkertijd kwetsbaar in de media. De aanname is dat publieke managers ontmoedigd worden

om in het geheim misbruik te maken van hun gedelegeerde bevoegdheden. Daarnaast geeft verantwoording essentiële informatie aan journalisten, belangengroepen, Tweede Kamerleden of inspecties om administratieve misbruiken op te sporen (Bovens, 2005b, p. 193). Ook zal door het afleggen van verantwoording aan verschillende fora de 'macht' van Rijkswaterstaat verkleind worden, waardoor machtsmisbruik en corruptie binnen Rijkswaterstaat niet mogelijk is (Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008, p. 231).

Cybernetisch

Cybernetisch dient verantwoording voor het "*op peil houden en versterken van het geïnstitutionaliseerd leervermogen van het openbaar bestuur*" (Bovens 2005, p. 46). Het woord 'cybernetisch' houdt het 'sturen op' in. Met betrekking tot verantwoording wordt er gesproken op het sturen van een organisatie zijn leervermogen. Verantwoording leidt in deze benadering tot het delen van informatie en kennis en het beoordelen van en reflecteren op deze informatie, waardoor het bestuur kan leren van verantwoording. Verantwoording gaat in die zin niet alleen over controle, maar ook over preventie.

Verantwoording zal volgens Schillemans aan het leervermogen bijdragen als er wordt voldaan aan drie aspecten: informatierijkheid in de informatiefase, een kritische reflectie in de debatfase en het formuleren van lessen die leiden tot beleidsveranderingen in de oordeelfase (2008, p. 180).

Linker maakt dit leervermogen concreter door aan te geven dat verantwoording een proces is. Eerst zal feedback geanalyseerd moeten worden naar aard, urgentie en omvang, waardoor de verantwoording verbeterd kan worden. Vervolgens kan een verantwoordingsdoel bepaald worden: wat wil de publieke manager bereiken met verantwoorden aan de fora? Waarna een verantwoordingsplan opgesteld kan worden. Ten derde moet er verantwoordingsinformatie gegenereerd en gedistribueerd worden. Tot slot zal de publieke manager interactie met de fora moeten organiseren (Linker, 2009, p. 65).

Bovens maakt bij de cybernetische benadering de koppeling tussen verleden en de toekomt. Verantwoording is ter controle, wanneer een forum prestaties van de publieke manager uit het verleden evalueert en beoordeelt en ter preventie van toekomstig falend beleid en incidenten (Bovens, 2005, p. 46).

Legitimiteit

De drie voorgaande functies van verantwoording: democratie, rechtsstatelijk en cybernetisch verschaffen een vierde functie van publieke verantwoording: het behouden of vergroten van de legitimiteit van een publieke organisatie. In Nederland worden overheden steeds meer geconfronteerd met kritische burgers, media en belangengroepen. De uitoefening van het openbaar gezag, ook van Rijkswaterstaat, is niet vanzelfsprekend. Meerdere discussies zijn gevoerd of Rijkswaterstaat wel moet blijven bestaan en of taken niet meer naar de markt en andere overheden moeten worden overgelaten (Metze, 2010). Publieke verantwoording, in de zin van transparantie, reactievermogen en verantwoording is enerzijds bedoeld om het vertrouwen van het publiek in de overheid te waarborgen en anderzijds om de kloof te overbruggen tussen burgers en vertegenwoordigers en tussen onderworpenen en besturen (Aucoin & Heintzman, 2004, p. 49-52 in Bovens, 2005b, p. 193).

Disfuncties uitgangspunten

Er bestaat een permanente spanning tussen verantwoording en een effectieve uitvoering van de taak. De vier uitgangspunten kunnen gemakkelijk veranderen in disfuncties wanneer verantwoording te ijverig wordt nagestreefd.

De controle op machtsuitoefening kan zich ontwikkelen tot een disfunctie wanneer de controle te streng is waardoor het ondernemerschap in de publieke manager wordt beperkt tot het minimum en de organisatie daardoor veranderd in een door regel geobsedeerde bureaucratie (Bovens, 2005b, p. 194).

De organisatie zal steeds meer procedures willen invoeren om de nadruk te leggen op integriteit en het voorkomen van corruptie. Te veel nadruk op verantwoording en transparantie kan leiden tot niet optimale en ineffectieve beslissingen in plaats van verbeterende optredens (Bovens, 2005b, p. 194). Terwijl te veel nadruk op verantwoording in een situatie waarin het verdelen van middelen over wie krijgt wat en waarom centraal staat, kan leiden tot een inefficiënte distributie van deze middelen.

Tot slot is de relatie tussen transparantie en legitimiteit niet onvoorwaardelijk. Transparantie garandeert niet een positieve pers. Elke imperfectie, elke overtreding van de regels, hoe onbelangrijk ze ook zijn, elk geschil in een besluitvorming, kan worden blootgesteld door de media. Journalisten vinden altijd procedures of regels die niet opgevolgd zijn en zullen deze

afschilderen als een teken van irrationaliteit of afwijkend gedrag (Bovens, 2005b, p. 195). Een toegenomen transparantie kan dus publieke verantwoording veranderen in een politiek schandaal of een vermindering van de legitimiteit van de publieke organisatie.

4.2.3. Vraag 1: Aan wie moet de actor verantwoording afleggen?

Bij de vraag 'aan wie verantwoording moet worden afgelegd?', wordt een verdeling gemaakt in fora waar een actor verantwoording aan kan afleggen. Allereerst kan een indeling gemaakt worden tussen interne en externe fora. Moet er in de organisatie zelf, met andere woorden intern, verantwoording worden afgelegd? Of is het forum extern, buiten de organisatie? Extern zijn er verschillende fora te onderscheiden en elk forum vraagt op een andere manier een bepaalde publieke verantwoording aan de publieke manager. De indeling die gemaakt kan worden voor externe fora is: politieke, juridische, administratieve, professionele en maatschappelijke verantwoording.

Politieke verantwoording omvat de media, de kiezer/ het publiek, de volksvertegenwoordiging en politieke partijen (Bovens, 2005, p. 34).

Juridische verantwoording komt overeen met de rechtbanken. De rechtbanken worden gevormd door de bestuursrechter, op basis van de Algemene Wet Bestuursrecht of administratieve wetgeving, de burgerlijke rechter en de strafrechter (Bovens, 2005, p. 35).

Administratieve verantwoording houdt de cluster ombudslieden, rekenkamers, toezichthouders en inspecties in. De Europese, nationale en lokale ombudslieden houden zich samen met de rekenkamers bezig met doelmatigheid en rechtmatigheid van publieke uitgaven. Een voorbeeld van een onafhankelijke toezichthouder is de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Onder inspecties vallen inspecteurs- generaals, integriteitbureaus en accountants (Bovens, 2005, p. 35-36).

Professionele verantwoording komt voor bij professionele organisatie met technische werknemers. Technische werknemers hebben eigen beroepsverenigingen en normen en regels die vastgelegd zijn in protocollen of verordeningen. Deze technische werknemers, ook professionals genoemd, leggen verantwoording aan elkaar af middels tuchtrechtspraak of visitatiecommissies (Bovens, 2005, p. 36).

Tot slot maatschappelijke verantwoording. Hierbij moet de actor verantwoording afleggen aan de burger als klant of belangenbehartiger. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van cliëntenraden en klantenfora zijn: een orgaan waarin afnemers van een dienst vertegenwoordigt zijn, die periodiek spreekt met het bestuur van de publieke organisatie die de dienst levert (Trappenburg, Schillemans & Bovenkamp, 2009, p. 182). De beeldvorming en informatievoorziening van de burger vindt tegenwoordig meer en meer plaats via de massamedia (Bardoel, 2005, p. 119). Hierdoor wordt de media enerzijds ook een (informeel) forum en anderzijds zal de media ook kritisch benaderd worden of ter verantwoording worden geroepen om de verslaglegging (Bardoel, 2005, p. 119).

4.2.4. Vraag 2: Wie moet er verantwoording afleggen?

Het optreden van een organisatie is vaak een optelsom van tal van en aantal deelhandelingen van hen, maar ook van andere (private) partijen waar zij mee samenwerken. Hierdoor wordt het moeilijk om na te gaan welke publieke manager in welke mate verantwoordelijk kan worden gehouden voor het optreden van de organisatie. Er zijn vier strategieën om met dit ‘probleem’ om te gaan en iemand verantwoordelijk te houden voor het optreden.

Ten eerste kan er uitgegaan worden van corporatieve verantwoording. Dit houdt in dat de organisatie als actor een rechtspersoonlijkheid is. Deze rechtspersoonlijkheid kan in de vorm van een stichting of een publiek rechtspersoon zijn (Bovens, 2005, p. 37). Hierbij wordt de organisatie als rechtspersoonlijkheid verantwoordelijk gehouden.

Ten tweede hiërarchische verantwoording, met het principe ‘één voor allen’. Één persoon is dan verantwoordelijk voor het geheel. Deze vorm komt meestal voor bij politieke verantwoordelijkheid, waarbij de minister, wethouder of staatssecretaris gezien wordt als de verantwoordelijke (Bovens, 2005, p. 38).

Collectieve verantwoording is het derde uitgangspunt en is het tegenovergestelde van hiërarchische verantwoording. Met het principe ‘allen voor één’ wordt de publieke organisatie gezien als een collectief verband. De gehele organisatie zal verantwoordelijk worden gehouden voor het optreden van een individu (Bovens, 2005, p. 38).

Tot slot individuele verantwoording. Het morele uitgangspunt is dat individuele functionarissen aansprakelijk zijn voor hun eigen persoonlijke bijdragen en zich niet kunnen verschuilen achter een werknemer. Deze vorm komt voor bij professionele verantwoording (Bovens, 2005, p. 39).

4.2.5. Vraag 3: Waarover moet de actor verantwoording afleggen?

Bij vraag drie speelt de inhoud waarover verantwoording afgelegd wordt een rol. Datgene waarover een actor verantwoording af kan leggen is enorm breed. Hierbij kunnen verschillende indelingen gemaakt worden. Er kan gekeken worden naar: financiële, procesmatige of programmatische verantwoording, naar de aard van verantwoording; proces, product of inhoud of naar het forum waaraan verantwoording moet worden afgelegd (Bovens, 2005, p. 40). Bij het juridische fora staat de rechtmatigheid van het optreden centraal, bij een professioneel fora de professionaliteit van het optreden, terwijl bij administratieve, politieke en maatschappelijke fora verschillende aspecten aan de orde kunnen zijn (Bovens, 2005, p. 40).

In het onderzoek zal de indeling ‘forum’ en ‘aard van verantwoording’ de vraag waarover structuren. Omdat bij het forum verschillende aspecten aan de orde kunnen komen, volstaat de indeling van forum niet. Terwijl de indeling aard van verantwoording te beperkt is. Daarom zal een combinatie van deze twee indelingen gebruikt worden.

Wat belangrijk is bij het afleggen van verantwoording is de beschikbaarheid van informatie. Informatie is een voorwaarde voor de informatiefase van verantwoordingsprocessen. Verantwoordingsfora moeten immers een reconstructie kunnen maken van de feiten (Meijer, Grimmelikhuijsen & Brandsma, 2009, p. 206). Of informatie beschikbaar is, hangt samen met transparantie. Transparantie wordt door Meijer et. al. (2009) geformuleerd als: “*de mogelijkheid om informatie te krijgen over gedrag, besluitvorming, beleid en prestaties van bestuurders, ambtenaren en publieke organisaties*” (p. 207).
Anderzijds werd ook gemeld dat verantwoording informatie beschikbaar maakt. Door te verantwoorden verkrijgen journalisten, belangengroepen, Tweede Kamerleden en inspecties informatie om administratieve misbruikten op te sporen (Bovens, 2005b, p. 193).

Als deze redenatie wordt gevolgd zou het vergroten van transparantie, dus meer informatie beschikbaar, kunnen leiden tot een verbreding van verantwoording (Meijer et. al., 2009, p. 210). Een verbreding houdt in dat meer burgers of andere partijen de mogelijkheid krijgen het

handelen van de publieke manager te controleren en daarmee in debat kunnen gaan met de publieke manager en de publieke manager kunnen beoordelen (Meijer et. al., 2009, p. 211). Een toenemende transparantie zal echter niet vanzelf leiden tot een verbreding van verantwoording. De burger zal zelf ook belangstelling moeten tonen om mee te doen aan het verantwoordingsproces.

4.2.6. Vraag 4: Waarom voelt de actor zich geroepen om verantwoording af te leggen?

De aard van de verplichting tussen de actor en het forum staat in deze vraag centraal. Er kan sprake zijn van een hiërarchische verhouding, vrijwillig verantwoorden en een contractuele afspraak. Deze drie uitgangspunten komen respectievelijk overeen met verticale, horizontale en diagonale verantwoording.

Sommige verantwoordingsrelaties tussen een actor en een forum zijn verantwoordingsarrangementen. Hiervan wordt gesproken wanneer de verantwoordingrelatie een institutioneel karakter heeft. Institutioneel wordt uitgelegd als: "*in regels vastgelegd, staande praktijken en vaste routines of wanneer het verantwoordingsproces vaste vormen, waarden en instrumenten kent*" (Bovens, 2005, p. 32). Verantwoording komt dan voort uit een expliciete verplichting. Bij een verantwoordingsarrangement kan onderscheid worden gemaakt tussen een verplicht en een vrijwillig verantwoordingsarrangement, respectievelijk ervaart de actor een verantwoordingsdwang of een verantwoordingsdrang (Schillemans, 2007, p. 66)?

Verticale verantwoording is wanneer het forum formele macht heeft over de actor. Hierdoor ontstaat een hiërarchische relatie. Een voorbeeld bij Rijkswaterstaat is dat zij als uitvoeringsorganisatie verantwoording moeten afleggen aan de minister en de minister moet verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. Verticale verantwoording komt het meeste voor bij vormen van politieke verantwoording en juridische verantwoording. Bij beide fora is sprake van een formele bevoegdheid van het forum om de actor tot verantwoording te dwingen (Bovens, 2005, p. 40).

Horizontale verantwoording, ook wel maatschappelijke verantwoording genoemd, is een verhouding waarbij geen sprake is van een bovengeschikte relatie, maar van vrijwilligheid en zonder tussenkomst van iemand in de relatie tussen actor en forum (Bovens, 2005, p. 40). Volgens Schillemans zou horizontale verantwoording een toegevoegde waarde hebben, omdat

verantwoording het leren stimuleert (2008, p. 175). Voorbeelden van horizontale verantwoording zijn klanten, partners of journalisten. Schillemans geeft aan dat horizontale verantwoording geen nut heeft als er in een situatie sprake is van een strakke verticale verantwoording. Horizontale verantwoording zou dan een symbolische vorm aannemen, waarbij de suggestie gewekt wordt dat de publieke manager de belangen en meningen van de stakeholders in acht nemen (Schillemans, 2008, p. 192).

Tot slot diagonale verantwoording, een vorm die tussen verticale en horizontale verantwoording in ligt. Diagonale verantwoording ligt in de schaduw van de hiërarchie. De hiërarchisch bovengeschikte heeft een organisatie aangewezen om toezicht te houden of het handelen te controleren van een publieke manager, aan deze organisatie zal de publieke manager zich ook moeten verantwoorden. Voorbeelden zijn administratieve verantwoording en de meeste vormen van professionele verantwoording (Bovens, 2005, p. 41).

4.2.7. Vraag 5: Wanneer moet de actor verantwoording afleggen?

Tegenwoordig neemt de openbaarheid van documenten steeds meer toe. Waar er eerst door publieke organisaties passief documenten openbaar werden gemaakt, is dit nu in hoge mate geïnstitutionaliseerd naar actief openbaar maken (Meijer, Grimmelikhuijsen & Brandsma, 2009, p. 205). De verplichting van verantwoorden kan op verschillende momenten plaatsvinden in het proces.

Daarnaast kan er door een forum naar verantwoording worden gevraagd of wordt er door de actor zelf verantwoording afgelegd. Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen harde en zachte verantwoordingseisen. Van harde verantwoordingseisen is sprake wanneer rekenschap wordt afgelegd over van tevoren afgesproken gegevens, tijdstip en oordelende instantie. Bij zachte verantwoordingseisen gaat het meer om de bereidheid tot transparantie van het handelen, zonder dat hierover een oordeel wordt uitgesproken en sancties kunnen volgen (WRR, 2004, p. 190).

Naast de harde en zachte verantwoordingeisen, past ook de indeling passief en actief bij deze vraag. Passief verantwoorden houdt in dat publieke managers achteraf, ter verantwoording geroepen kunnen worden en al dan niet verantwoordelijk gehouden kunnen worden voor de handeling (Bovens, 1989, p. 22). Bij actief verantwoorden ligt de nadruk op "*het handelen in*

het heden, op het voorkomen van ongewenste situaties en gebeurtenissen" (Bovens, 1989, p. 22). Daarbij hoort de publieke manager zijn verantwoordelijkheid te nemen, om zich verantwoordelijk te gedragen. Deze tegenstelling tussen hard en zacht is in de werkelijkheid echter minder scherp. De al dan niet aanwezige beschikbare vormen van actieve verantwoording geven een excuus om passief te verantwoorden. Passief verantwoorden is dan moreel aanvaard.

4.2.8. Samenvatting

In deze paragraaf stond het verkrijgen van een antwoord op de vraag: ´wat wordt verstaan onder verantwoording´ centraal. Door het opdelen van verantwoording in verschillende aspecten werd het brede begrip verantwoording inzichtelijk gemaakt, om zodoende ook te kunnen gaan onderzoeken.

De paragraaf begon met de definitie van verantwoording. Wanneer verantwoording als proces wordt benaderd bestaat deze uit drie onderdelen: de informatiefase, de debatfase en de oordeelfase. Verantwoording kan echter ook gezien worden als een gevoel, een verplichting die een actor voelt om zijn gedrag uit te leggen of te verklaren. Het gevoel hoeft dan niet te bestaan uit de drie procesonderdelen.

Vervolgens werden er vier doelen van verantwoording afleggen uitgelegd. Verantwoording kan een democratisch, rechtstatelijk, cybernetisch en legitiem uitgangspunt hebben.

Tot slot werden er vijf vragen gesteld over de verantwoordingrelatie. De vragen en de antwoorden op deze vragen zijn samen weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 2. De vragen over verantwoording

De vraag	Zal in het onderzoek getypeerd worden aan de hand van de indeling:
Aan wie?	Interne en externe fora (politieke, juridische, administratieve, professionele en maatschappelijke verantwoording)
Wie?	Corporatieve, hiërarchische, collectieve en individuele principes
Waarover?	De interne en externe fora

	De aard van verantwoording: inhoud, product of proces
Waarom?	De uitgangspunten hiërarchisch, contractuele afspraak of vrijwillig verantwoorden
	Vrijwillig of verplicht verantwoordingsarrangement
Wanneer?	Harde of zachte verantwoordingseisen
	Passief of actief verantwoording afleggen

5. Methoden van onderzoek

Het hoofdstuk ‘methoden van onderzoek’ zal ingaan op de positionering, oftewel de wetenschapsfilosofische benadering en hoe het onderzoek vorm gegeven wordt. Enerzijds is dit een structurering van de analysemethoden: de aard van het onderzoek en de respondenten. Anderzijds een structurering van het theoretisch kader.

In § 5.1. zal de wetenschapsfilosofische benadering, een combinatie van positivisme en de interpretatieve benadering uitgelegd worden.

Vervolgens zal in § 5.2. de gebruikte analysemethoden beschreven en verantwoord worden. Hierbij zal allereerst ingegaan worden op het interview, waarbij de respondenten, het gebruik van het interview in het onderzoek en de betrouwbaarheid, nauwkeurigheid, consistentie en validiteit van het interview worden besproken. Daarna zal kort ingegaan worden op een verantwoording van de documentanalyses. De beschrijving van de documenten is terug te vinden in de bijlage.

In § 5.3. wordt de onderzoekscasus onderbouwd. Eerst zal hierbij ingegaan worden op het soort casus en vervolgens wordt een uitleg gegeven van de onderzochte casus: het zoutdossier.

Tot slot zal in § 5.4. de operationalisatie van de concepten ‘publieke managers’ en ‘verantwoording’ naar interviewvragen schematisch weergegeven worden.

5.1. Wetenschapsfilosofische benadering

De wetenschapsfilosofische benadering, de relatie tussen wetenschap en de wereld, is bepaald aan de hand van de vier posities van Deetz, ook paradigma's genoemd. Volgens Deetz zijn er twee dimensies. De eerste dimensie: 'elite/ a priori' tegenover 'local/ emergent', geeft een verschil in onderzoeksoriëntatie aan; worden er één of meerdere standpunten naast elkaar gebruikt. De tweede dimensie: de consensus tegenover de dissensus discours geeft de relatie van het onderzoek tot de bestaande sociale orde aan. In de dimensie wordt er of met een dominante set van sociale en natuurlijke systemen gewerkt (kennis, sociale relaties en identiteiten) of het doel is het ontwrichten van deze structuren die de bestaande orde in stand houden (Deetz, 1996, p. 195).

De twee posities: de interpretatieve benadering en het positivisme zullen in dit onderzoek naast elkaar worden gebruikt. Er wordt getracht een verband te leggen tussen typen publieke managers en hoe deze typen verantwoording vormgeven en betekenis geven. Op een deels positivistische manier, er wordt begrippenkader centraal gezet, wordt er onderzoek gedaan naar de betekenissen, belevingen en ervaringen van de respondenten. De uitgebreide literatuurstudie met de vastgelegde typen en de indeling van verantwoording is de basis waar de bevindingen door gestructureerd worden. Het onderzoek heeft een elite onderzoekstheorie. Daarnaast is het onderzoek interpretatief en positivistisch, omdat er gekeken wordt naar de consensus discours. Hierbij wordt er orde gebracht in de sociale en natuurlijke systemen op een nauwkeurige en realistische manier.

Het onderzoek gaat in op de betekenis die de respondenten geven aan verantwoording. Wat doen mensen en waarom? Mensen handelen niet 'zomaar' en situaties doen zich niet 'zomaar' voor. Er wordt gekeken of het handelen van de respondenten verklaard kan worden door publieke managers benaderingen. Het handelen van de respondenten is intentioneel en betekenisvol. De respondenten hebben individuele motivaties en beweegredenen voor hun handelen. Hierin speelt de context een belangrijke rol. Door de context kunnen interpretaties veranderen, waardoor er ook niet gesproken kan worden van vaststaande gegevenheden. De wereld is continu in beweging en kennis is contextspecifiek, waardoor er geen sprake is van een objectieve waarheid.

De bevindingen in dit onderzoek gelden alleen voor de context zoutdossier. In het onderzoek moet rekening gehouden worden met dat de motivaties en beweegredenen van de respondenten kunnen veranderen.

Om te onderzoeken wat de motivaties en beweegredenen zijn van de respondenten in de specifieke casus, het zoutdossier, kan gebruik gemaakt worden van een kwantitatieve of kwalitatieve onderzoeksmethode. Het verschil in beide typen onderzoek berust op het soort gegevens dat verzameld wordt. Er is in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatief perspectief. Hierbij staat betekenisgeving door respondenten over hun sociale werkelijkheid, specifiek de betekenisgeving over verantwoording door publieke managers. De onderzoeker is bij deze kwalitatieve onderzoeksmethode onderdeel van de organisatie en interpreteert zelf hoe de organisatie is (Burrell & Morgan, 1979, p. 28). Het doel van de kwalitatieve onderzoeksmethode is om te laten zien hoe de sociale werkelijkheid (van publieke managers over verantwoording) binnen een systeem (Rijkswaterstaat) tot stand komt en gewaarborgd kan worden middels normen, regels en dagelijkse activiteiten (Deetz, 1996, p. 143).

In dit onderzoek wordt ook uitgegaan van het innemen van een positie door een onderzoeker en niet het zijn van een positie als onderzoeker. Het innemen of zijn van een positie is een discussie op zichzelf. Mijn standpunt is hierin dat een onderzoeker bepaalde voorkeuren kan hebben in onderzoeksonderwerpen en voor de keuze van bepaalde onderzoeksmethoden. Door de jaren heen kan een onderzoeker groeien in het doen van onderzoek met een bepaalde wetenschapsfilosofische benadering, waardoor iemand uiteindelijk wel een positie kan worden.

5.2. Verantwoording en beschrijving gebruikte analysemethoden

Nadat de wetenschapsfilosofische positie en de onderzoeksmethoden zijn gekozen. Kan de vraag gesteld worden welke zelfstandige analysemethoden gebruikt zullen worden bij het verkrijgen van de data. Dit zijn: het verkennende en het semigestructureerde interview en documentanalyses. Beide methoden hebben een verklarend karakter en geven een interpretatie van de werkelijkheid.

Het onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een onderzoeksstage op de afdeling Control en Toezicht bij Rijkswaterstaat Dienst Utrecht. Deze stage maakte het mogelijk om als onderzoeker onderdeel te worden van de organisatie. Daardoor was er veel gemakkelijker

contact te leggen met de respondenten. Ook kon daardoor gemakkelijker toegang gevonden tot informatie over Rijkswaterstaat. Veel informatie staat toch afgeschermd op intranet. Daarnaast gaf de stage de kans om het werk van publieke managers waar te nemen, informele gesprekken te voeren met verschillende medewerkers en mee te lopen met diverse diensten die te maken hadden met het zoutdossier.

De onderzoeksstage bracht ook gevaren met zich mee. Het grootste gevaar was om afstand te houden tot het onderzoeksonderwerp. Door de beschikbaarheid van informatie wordt je als onderzoeker meegesleurd in deze brij van informatie. Het gevaar is dat je in details treed en daardoor niet de verbanden zult gaan zien tussen de publieke managers en tussen de typen en verantwoording. Dit gevaar is ondervangen door de wekelijkse intervisies met de medestudenten en docent Stephan Grimmelikhuijsen.

De verantwoording en beschrijving van de gebruikte analysemethoden zullen per methode besproken worden. Per methode zullen de voor- en nadelen besproken worden en hoe er geanticipeerd is op deze voor- en nadelen. Bij het interview zal er vervolgens ingegaan worden op de respondenten en hoe het interview is verwerkt in het onderzoek, terwijl de documentanalyse ingegaan zal worden op de documenten die gebruikt zijn voor dit onderzoek. Tot slot zal er bij beide analysemethoden de betrouwbaarheid en validiteit van de analysemethode behandeld worden.

5.2.1. Het interview

Het semi- gestructureerde interview is de belangrijkste analysemethode in dit onderzoek. De interviews zijn vormgegeven op basis van de concepten ‘publieke managers’ en ‘verantwoording’. Op basis van het theoretisch kader is een topiclijst opgesteld.

Het voordeel van het afleggen van interviews is dat doordat er meteen ingegaan kan worden op datgene wat de respondent zegt, er grote vrijheid is om informatie te verzamelen. Nieuwe invalshoeken komen op deze manier aan bod, omdat de houding van de onderzoeker flexibel is. Daarnaast kunnen gedachten, emoties, meningen en kennis van publieke managers in context geplaatst worden.

Gedachten, emoties, meningen en kennis zijn echter moeilijk te analyseren. De ervaringen van de respondenten worden geïnterpreteerd door de onderzoeker. Het kan zijn dat de onderzoeker de ervaringen anders interpreteert dan de respondent bedoeld heeft. Om de analyse zo overzichtelijk mogelijk te maken is er gewerkt met het programma Microsoft Excel. Daarnaast is het onderzoek gelezen door enkele respondenten. Zij hebben feedback gegeven op het onderzoek en deze is ook later verwerkt in het onderzoek.

Respondenten

Allereerst zal besproken worden wie de respondent is in het interview. Er zal ingegaan worden op de keuze voor publieke lijn- en topmanagers en tevens de actor in verantwoordingsrelaties. Daarna zal ingegaan worden op hoe de respondenten zijn benaderd.

Publieke lijn- en topmanager

De respondenten die centraal stonden binnen dit onderzoek zijn kort samengevat in tabel 3. De respondenten bestaan uit publieke lijn- en topmanagers. Er zijn in totaal negen publieke lijnmanagers en vijf publieke topmanagers geïnterviewd. Publieke lijn- en topmanagers verantwoorden beide op een ander niveau in de organisatie. De publieke topmanager staat boven de publieke lijnmanager. Daaruit volgt dat het verschil in aantallen dat meer respondenten een publieke lijnmanager zijn dan een publieke topmanager. Door de hiërarchische vormgeving van het zoutdossier en de politieke gevoeligheid van het zoutdossier, waren relatief veel publieke lijn- en topmanagers betrokken.

Publieke lijn- en topmanagers hebben verschillende uitdagingen die zij moeten managen in verschillende omgevingen. De publieke lijn- en topmanagers zijn afkomstig uit diverse diensten, namelijk: het Directieteam Rijkswaterstaat Utrecht, DVS, VCNL en Stafdirectie Rijkswaterstaat. Naast dat de omgeving letterlijk anders is, de diensten zijn respectievelijk in Utrecht, Delft, Utrecht en Den Haag, houden de diensten zich ook met een ander aspect bezig van het zoutdossier. Een verdere verantwoording hierover wordt besproken bij de casus uitleg.

In de interviews is ingegaan op de rol van publieke lijn- en topmanagers in het zoutdossier. In januari 2010 hebben publieke topmanagers het Zoutloket opgezet en vorm gegeven. Publieke topmanagers kregen deze rol vanwege de politieke gevoeligheid en de maatschappelijke impact van het zoutdossier. Het instrument ‘Zoutloket’ als middel voor de verdeling van zout, is als idee vormgegeven door publieke topmanagers, vervolgens hebben publieke lijnmanagers het

‘Zoutloket’ voortgezet. Het verschil in de groepen publieke lijnmanagers en publieke topmanagers zal verder ingevuld worden in de bevindingen hoofdstuk. Waar het verschil op het gebied van managementwaarden en verantwoording afleggen verduidelijkt zal worden.

Overzicht respondenten

De tabel geeft bepaalde indelingen aan, die voortkomen uit de casus zelf. In de bevindingen zullen respondenten worden ingedeeld in de basisbenaderingen van publieke managers ontleend aan Noordegraaf. De tabel geeft een indeling in winters aan, een indeling in diensten en een indeling in publieke lijnmanager of publieke topmanager. Één deelvraag gaat in op of er overeenkomsten zijn tussen typen publieke lijn- en topmanagers en hoe zij denken over verantwoording. Middels deze tabel kan naast de indeling van typen managers gekeken worden of er bijvoorbeeld overeenkomsten zijn tussen een hiërarchische positie en hoe er gedacht wordt over verantwoording.

Tabel 3: overzicht respondenten

	Zoutdossier Winter 2009-2010		**Zoutdossier Winter 2010-2011**	
	Lijnmanager	**Topmanager**	**Lijnmanager**	**Topmanager**
Rijkswaterstaat Dienst Utrecht	Afdelingshoofd bureau HID (R4)	Directeur Bedrijfsvoering (R3)	Voorzitter Regionaal Zoutloket Utrecht (R1) Coördinator Inspectie Algemeen - Gladheidbestrijding Regionaal Zoutloket Utrecht (R10)	HID Utrecht (R12)
Landelijke dienst: Dienst Verkeer en Scheepvaart	Afdelingshoofd BCT (R9) Afdelingshoofd Accountmanagement (R11)		Teamleider Nationaal Zoutloket (R8)	Directeur DVS (R7)
Operationele dienst: Verkeerscentrum Nederland	Senior adviseur/ specialist-Procesmanager (R2)	Directeur VCNL (R5)	Afdelingshoofd Operationeel Verkeersmanagement (R6)	
Stafdirectie Netwerken	Adviseur Stafdirectie (R13)	Stafdirecteur (R14)	Adviseur Stafdirectie (R13)	Stafdirecteur (R14)

De actor in de verantwoordingsrelatie

Bij het afleggen van verantwoording zijn er altijd twee partijen: een actor en een forum (Bovens, 2005, p. 30). Voor dit onderzoek is gekozen om alleen de actor centraal te stellen, vanwege een inhoudelijke en een praktische reden. Ook zal er gekeken worden naar de toegevoegde waarde om het forum weg te laten uit het onderzoek. Tot slot zullen de gevolgen van het kiezen voor het uitgangspunt van de actor, voor het onderzoek behandeld worden.

Inhoudelijk is het interessant om te onderzoeken hoe de actor verantwoording beleeft en hoe hij zijn eigen rol zien in het gladheidbestrijding proces ziet. De laatste jaren zijn er steeds vaker discussier over verantwoordingsdruk en een verantwoordingstoename. Het is interessant om te bekijken of en hoe de actoren deze spanningen ervaren. Het forum creëert deze spanningen. Het zou een heel ander onderzoek opleveren om te bekijken hoe deze spanningen ontstaan door het forum.

Praktisch gezien moet er een keuze gemaakt worden in een groep respondenten. Het uitgangspunt was om te bekijken hoe de publieke uitvoeringsorganisatie Rijkswaterstaat om gaat met verantwoording. Er was geen tijd voor het verkrijgen van een compleet beeld van alle verantwoordingsrelaties waarbij actor en forum zouden worden geïnterviewd. Door de complexiteit van de maatschappelijke opdracht van Rijkswaterstaat heeft zij heel veel ketenpartners en stakeholders waar verantwoording aan afgelegd wordt. Deze ketenpartners en stakeholders zijn extern. Bij het centraal stellen van het forum, zouden de fora uit verschillende organisaties afkomstig zijn geweest. Een opdracht die moeilijker te bewerkstelligen is, dan een opdracht waar respondenten uit één organisatie centraal worden gesteld. Dit omdat de managers van Rijkswaterstaat elkaar kennen en van elkaar weten dat zij samen het zoutdossier gemanaged hebben. Terwijl fora elkaar niet kennen. De verbindende factor tussen de fora is de actor. Om achter de fora te komen, zal de actor geïnterviewd moeten worden.

Daarnaast legt elke werknemer verantwoording af in een organisatie, dat kan beschouwd worden als een gegeven. Het is echter niet bekend of iedere werknemer ook om verantwoording vraagt. Publieke topmanagers en wellicht enkele publieke lijnmanagers zullen een dubbelrol van forum en actor hebben. Dit kan verklaard worden uit de hiërarchische positie die zij hebben. Rijkswaterstaat is een hiërarchisch opgebouwde organisatie. De minister van Infrastructuur en Milieu is eindverantwoordelijke van Rijkswaterstaat. Van de sluiswachter tot

de DG, iedereen zal dus sowieso verantwoording afleggen. Maar de DG zal om te kunnen verantwoorden aan de minister, ook verantwoording moeten vragen aan de lagen onder hem.

Door de actor centraal te stellen en de fora weg te laten is er een compleet beeld verkregen van hoe publieke lijn- en topmanagers verantwoording afleggen binnen het zoutdossier. Doordat er een compleet beeld is ontstaan van publieke lijn- en topmanagers kunnen er verbanden gelegd worden tussen management basisbenaderingen en verantwoording. Bij het centraal stellen van het forum had dit wellicht niet gekund, omdat niet duidelijk zou zijn op voorhand of het forum ook een manager was of een gewone medewerker. Mogelijk ontstond er dan een diffuse groep van respondenten waar geen verbanden gelegd hadden kunnen worden over 'waarom zij doen, wat zij doen'.

In dit onderzoek hebben enkele respondenten een dubbelrol van actor en forum in zich. Uit de dagelijkse Rijkswaterstaatstructuren zou men verwachten dat alle publieke topmanagers een dubbelfunctie in zich hebben, vanwege de hiërarchische opbouw van de organisatie. Binnen het zoutdossier gelden er echter andere relaties. Publieke lijnmanagers konden ook optreden met partners, het ging dan om één ketenpartner of stakeholder. Terwijl publieke topmanagers veelal in contact treden met meerdere ketenpartners en stakeholders. De respondenten met een dubbelrol zijn de publieke lijnmanagers R1, R6 en R13 en de publieke topmanagers R3, R5, R7 en R12. De forumrol van respondenten is buiten beschouwing gelaten, omdat het geen antwoord geeft op de onderzoeksvragen. Wel is in de schema's en in de tekst benoemd als een respondent verantwoording aflegde aan de directeur van Verkeerscentrum Nederland, dat dit R5 was.

Naast dat sommige respondenten een actor en forum rol in zich hadden, waren sommige respondenten beide winters betrokken bij het zoutdossier en diende de eerste interviews met respondenten er ook voor een beter begrip van de casus te verkrijgen. De respondenten 13 en 14 zijn in beide winters actief geweest. De interviews met de respondenten 1, 2 en 3 hadden twee delen in zich. Het eerste deel van het interviews was verkennend en had als doel grip krijgen op de casus. Het tweede deel van het interview ging in op de deelname van de respondent aan het zoutdossier.

Deze twee aspecten hebben een positieve invloed gehad op het onderzoek. Er is een beter beeld ontstaan van hoe verantwoording een rol kreeg binnen het zoutdossier. Beide aspecten zijn

ondervangen door meer tijd in te plannen voor de interviews. Waardoor alle vragen van de topiclijst aan bod zijn gekomen. Daarnaast zorgde het verkennende gedeelte van het interview ervoor dat de onderzoeker een beter beeld kreeg van de betrokken partijen en wie er benaderd konden worden voor een interview.

Het uitgangspunt van het onderzoek was niet om een vergelijking te maken tussen verantwoording in de winter 2009-2010 en in de winter 2010-2011. Dit was niet mogelijk omdat er in beide winters verschillende medewerkers van Rijkswaterstaat betrokken waren. Wel zullen er in de bevindingen overeenkomsten op hoofdlijnen worden aangegeven.

Benadering respondenten

Naar aanleiding van de gesprekken met de stagebegeleider vanuit Rijkswaterstaat over het zoutdossier, werd er een beeld verkregen van de respondenten die betrokken waren bij het zoutdossier. De gesprekken met deze respondenten hebben allemaal in het begin van het onderzoeksproces plaatsgevonden en vallen daardoor samen met de respondenten één tot en met vijf.

De betrokkenheid van de andere respondenten werd verkregen uit deze eerste vijf interviews. Aan het einde van het interview werd aan hen de vraag gesteld of zij nog respondenten wisten die geïnterviewd konden worden voor het onderzoek. Daaruit zijn uiteindelijk nog negen namen van respondenten gekomen.

Alle respondenten zijn eerst gemaild en vervolgens gebeld. In de mail werd het onderzoek en mijn positie binnen Rijkswaterstaat uitgelegd. Vervolgens werd uitgelegd waarom hij of zij relevant was voor het onderzoek. Het doel hiervan was om te laten zien dat er goed nagedacht was over het zoutdossier, omdat publieke managers toch vaak druk bezet zijn en belang te creëren voor een interview met de respondent. Tot slot werd de vraag aan de respondent gesteld of hij of zij medewerking wilde verlenen aan het onderzoek. Een dag later werd telefonisch contact opgenomen met de respondent. Alle respondenten wilden graag meewerken. Via de managementassistente werd uiteindelijk een afspraak geregeld voor een interview.

De volgorde van de interviews kwam enerzijds voort uit de beschikbaarheid van de publieke managers en anderzijds uit de volgorde waarin de managers benaderd werden (sommige respondenten werden pas benaderd naar aanleiding van een interview met een respondent). Er

is dus geen volgorde in publieke lijn- en topmanagers. Wel is er volgorde van diensten ontstaan. De namen van respondenten die de onderzoeksbegeleider van Rijkswaterstaat doorgaf waren allen van VCNL en het Directieteam van Utrecht. Dit had als gevolg voor het onderzoek dat er pas laat een helder beeld ontstond van alle diensten, omdat er slechts gesproken werd met VCNL en het Directieteam. Het DVS perspectief bleef daardoor in het begin onderbelicht gebleven. Deze onderbelichting heeft zich na de interviews met DVS rechtgetrokken.

Gebruik van het interview in het onderzoek

Startpunt van het onderzoek zijn verschillende informele verkennende gesprekken geweest over de organisatie Rijkswaterstaat en de plaats van deze bachelorscriptie daarin.

Daarna zijn er drie interviews afgelegd met publiek managers over de verschillende verantwoordingsrelaties binnen het zoutdossier. Deze interviews waren deels verkennend en deels gingen zij in op het onderzoeksonderwerp verantwoording door publieke managers.

In totaal zijn er veertien semi- gestructureerde interviews afgelegd. De interviews zijn opgenomen op een memorecorder, zodat de opnames later teruggeluisterd konden worden om te transcriberen.

De interviews zijn in drie thema's in te delen. Het eerste deel had als doel een beeld verkrijgen over het zoutdossier en de rol van de respondent in dit dossier. Het tweede deel van het interview had als doel inzicht te krijgen in de uitgangspunten van de publieke manager waarmee hij of zij zijn werk invult. In het derde deel van het interview werd inzicht verschaft in de vormgeving van verantwoording. Hoe de interviews precies zijn ingericht is te lezen in de paragraaf 'operationalisatie'.

De interviews hebben allemaal plaatsgevonden op het kantoor van de respondent. Deze locatie had te maken met de druk bezette agenda's van de managers en het scheelde voor hen veel reistijd. Het voordeel van deze locatie voor het onderzoek is dat er een beter beeld gevormd kon worden van de respondent, doordat zij zich begaven in hun eigen omgeving waar zij zich hoogstwaarschijnlijk op hun gemak zullen voelen. Een ontspannen sfeer werd noodzakelijk geacht omdat er toch gesproken werd over een wellicht beladen onderwerp verantwoording.

Na het afnemen van de interviews zijn er transcripties, lopende teksten van de gesprekken, gemaakt. Vervolgens hebben de opmerkingen van de respondenten labels gekregen, dit worden ook codes genoemd. De labels gaven in het kort weer waar de opmerking over ging en maakte de vooraf geformuleerde operationalisatie in de topiclijst concreet. Aan de respondenten is in het interview gevraagd of zij de transcriptie wilde van het gesprek. Geen enkele respondent wilde de transcriptie inzien.

Tot slot zijn de labels geanalyseerd. De complexiteit van verantwoording is onderzocht om deze complexiteit ook uiteindelijk te kunnen gaan begrijpen. De analyse was tweeledig. Enerzijds heeft er per label een analyse plaatsgevonden. Deze analyse ging in op de typen publieke managers en de vormgeving van verantwoording. Anderzijds heeft er een analyse plaatsgevonden naar bepaalde patronen in de labels van een respondent, waarbij er gezocht werd naar patronen tussen hoe verantwoording werd vormgegeven en welke managementwaarden de publieke manager had. Door de labels met elkaar te vergelijken kon er gezocht worden naar een onderlinge samenhang van de labels (Van Thiel, 2007, p. 154-166).

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid van een onderzoek houdt in dat "*het antwoord, het gevraagde feit of de mening van de respondent juist wordt weergegeven en niet vertekend is door de manier van vragen van de interviewer of enquêteur of door de plek waar het onderhoud plaatsvindt, enz.*" (Korswagen, 1989, p. 82).

Uit het eerste gedeelte van het citaat komt de 'juistheid van weergeven' naar voren. De juistheid van weergeven zal geen probleem vormen in dit onderzoek. Door transcripties, letterlijke tekst van het gesprek, wordt het antwoord, het gevraagde feit of de mening van de respondent weergegeven. De stap na het transcriberen, de analyse, kan wel een probleem vormen. De onderzoeker zal dan het antwoord, het gevraagde feit of de mening moeten gaan interpreteren. Er kan hierdoor verschil optreden tussen hoe de respondent zijn uitspraak heeft bedoeld en hoe de onderzoeker, de uitspraak interpreteert. Dit mogelijke probleem is ondervangen door het onderzoeksrapport voordat deze bij de studie is ingeleverd te laten lezen door de begeleider van Rijkswaterstaat en enkele respondenten die aangegeven hadden mee te willen denken met het onderzoek.

Uit het tweede gedeelte van het citaat ‘vertekening door de manier van vragen’, zal de onderzoeker zich moeten realiseren dat haar eigen verwachtingen nooit volledig uitgeschakeld kunnen worden. Door het meetinstrument, het semi- gestructureerde interview te gebruiken, wordt getracht verwachtingen tot op een bepaalde hoogte uit te schakelen.

Daarnaast bestaat ‘vertekening door de manier van vragen’ ook uit het verloop van het interview. Elk interview kan anders verlopen. In elk interview zullen nieuwe invalshoeken aan het licht komen waardoor geen enkel gesprek op dezelfde manier zal verlopen. Hierdoor worden de resultaten minder betrouwbaar. Om de betrouwbaarheid te waarborgen zullen de topiclijsten, het instrument van de interviewer, gestructureerd worden. Dit houdt in dat de vragen van de topiclijsten te herleiden zijn naar het theoretisch kader en de vragen in een bepaalde volgorde door de onderzoeker worden gesteld (Thiel, 2007, p. 113). Doordat echter de topiclijsten semi- gestructureerd worden, zal de onderzoeker de respondent in een bepaalde richting sturen (Thiel, 2007, p. 107). Ook kan de interviewer de respondent overdonderden met vragen, waardoor de benodigde informatie niet verkregen wordt. Dit probleem is ondervangen door altijd open vragen te stellen en alleen noodzakelijke voorbeelden te geven bij de toelichting van de vragen. Door de toelichting van de vragen werd de kans verkleind dat respondenten de vragen verkeerd konden begrijpen.

De respondent kan daarentegen de resultaten ook beïnvloeden door sociaalwenselijke antwoorden te geven. Dit is getracht te voorkomen door wederom de vragen goed te introduceren. Maar ook door de resultaten anoniem te verwerken, waardoor de respondenten het vertrouwen kregen om open te kunnen spreken over verantwoording in het zoutdossier.

Het derde deel van het citaat betrouwbaarheid ‘de plek van onderhoud’ was bij elke respondent zijn of haar eigen kantoor. Verondersteld werd dat door elke respondent op zijn eigen werkplek te interviewen, dat de respondent hierdoor op zijn gemak werd gesteld. Daarnaast werd een mogelijke drempel tot deelname aan het onderzoek verkleind, doordat de interviewer bij de respondent langskwam, koste het interview minder tijd dan wanneer de respondent naar Utrecht had moeten reizen.

Er wordt van uitgegaan dat ‘de plek van onderhoud’ geen negatieve gevolgen had voor het onderzoek. De plekken waar de interviews werden afgenomen waren verschillend. Maar de werkplekken toonde toch veel overeenkomsten. Alle werkplekken straalde een Rijkswaterstaat

huisstijl uit. Een neutrale omgeving, waarbij alleen de grootte van het kantoor verschillend was. Publieke topmanagers hadden bijvoorbeeld een groter kantoor met een grotere ontvangsttafel, dan publieke lijnmanagers.

Nauwkeurigheid en consistentie

Naast de definitie van Korswagen, kan betrouwbaarheid getypeerd worden door de begrippen nauwkeurigheid en consistentie. De nauwkeurigheid van het onderzoek heeft betrekking op de meetinstrumenten die onderzoekers gebruiken, dit is in dit onderzoek het interview.

Het onderzoek is nauwkeurig te noemen. Er is een topiclijst gebruikt, de onderzoeker heeft de vragen in de interviews bij alle respondenten op dezelfde manier toegelicht en van alle verzamelde data zijn transcripties geschreven.

Consistentie houdt de herhaalbaarheid van het onderzoek in; "*onder welke omstandigheden zal dezelfde meting tot dezelfde bevinding leiden*." (Thiel, 2007, p. 55) Aangezien de analyse van de data in het hoofd van de interviewer afspeelt, wordt de controleerbaarheid en herhaalbaarheid van het onderzoek moeilijker. Om dit probleem op te vangen, zullen de conclusies die getrokken worden in de beantwoording van de empirische deelvragen altijd terug te beredeneren zijn via de labels naar uitspraken van respondenten. Dit wordt gedaan door de interviews te coderen in labels.

Validiteit

Validiteit is onder te verdelen in interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat over de geldigheid van het onderzoek, of er gemeten is wat onderzocht moest worden. De thema's publieke managers en verantwoording dienen op de juiste wijze te worden geoperationaliseerd. Vervolgens moeten de labels in het interview goed beschreven worden.

Externe validiteit is de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Thiel, 2007, p. 56-57). Dit betekent bijvoorbeeld in hoeverre het onderzoek ook van toepassing is op andere publieke managers van Rijkswaterstaat bij andere projecten. Of breder genomen publieke managers van uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid of in hoeverre de bevindingen over verantwoording stabiel zijn, of dat dit onderzoek een momentopname is.

Het onderzoek is slechts op slechts geringe mate generaliseerbaar omdat er een *single case study* is uitgevoerd. Deze *single case study* is wellicht niet op alle vlakken representatief voor

de organisatie Rijkswaterstaat. Het vormgeven van verantwoording is gebaseerd op de verantwoordingsrelaties in het zoutdossier en niet de verantwoordingsrelaties binnen Rijkswaterstaat. Omdat Rijkswaterstaat echter bestaat uit heel veel projecten, zal in de reflectie getracht worden om tot op bepaalde hoogte verbanden te leggen naar de organisatie Rijkswaterstaat.

5.2.2. Documentanalyse

De tweede onderzoeksmethode is de documentanalyse van beleidsdocumenten. Hierbij gaat het om het analyseren van bestaande documenten. Enerzijds zijn documenten nodig voor een beter begrip van de theoretische begrippen binnen Rijkswaterstaat en van de onderzoeksorganisatie. Hierbij volstaat algemene literatuur over de kernbegrippen publieke managers, verantwoording en Rijkswaterstaat. Anderzijds zijn er specifieke documenten nodig om te achterhalen welke plek 'verantwoording' binnen Rijkswaterstaat heeft. Beleidsdocumenten zijn ter verkenning of ter verdieping gebruikt. Ter verkenning zijn beleidsdocumenten ingezien over wie betrokken was bij 'dossier zout' en zijn auditrapporten gelezen over de winter 2009-2010. Ter verdieping zijn beleidsdocumenten geraadpleegd om te achterhalen welke verwachtingen er speelden binnen 'dossier zout' en welke sturingslijnen er waren. De documenten dienden ter versterking van de resultaten, ter bevestiging van de documenten of als controlemiddel.

In de bijlage is een overzicht te vinden over welke documenten geraadpleegd zijn, waar deze documenten over gaan, wat er gedaan is met deze documenten en in welke deelvragen de documenten zijn gebruikt.

5.3. Onderbouwing onderzoekscasus

Voordat ingegaan kan worden op de onderzoekscasus zal beschreven worden welke stappen in de tussentijd genomen zijn om tot deze casus te komen. Hierbij is de onderzoeker Yin als leidraad voor gebruikt. Yin heeft veel geschreven over *case study research*, in het Nederlands gevalstudies. Hij maakt de tweedeling *single en multiple case studies*. De keuze voor één van beide hangt samen met de soort onderzoeksvraag, de mate van controle die de onderzoeker heeft op de gebeurtenissen en de mate waarin het onderzoek zich richt op hedendaagse of historische gebeurtenissen (Yin, 1994, p. 5).

In dit onderzoek is ten eerste gekozen om een *single case study* uit te voeren. Binnen Rijkswaterstaat is een *most likely case study* uitgezocht die samenhangt met datgene wat onderzocht moet worden: de onderzoeksvraag. Verwacht werd dat er binnen het zoutdossier typen managers zouden zijn die verantwoording op een bepaalde manier vorm gaven. Deze verwachting was gebaseerd door de actualiteit van het thema gladheidbestrijding binnen de organisatie Rijkswaterstaat de media en politieke aandacht die uitging naar dit thema.

De aspecten voor de keuze van een *single case study* hangen volgens Yin ook samen met de mate van controle van de onderzoeker om een onderwerp te kiezen. Bepaalt de onderzoeksorganisatie of bepaalt de onderzoeker of er een *single* of *multiple case* wordt onderzocht? De keuze voor een *single case study* is gemaakt door de onderzoeker, maar wel in overleg met de onderzoeksbegeleider vanuit Rijkswaterstaat en de begeleider van de opleiding.

Het derde aspect is of de gebeurtenis zich afspeelt in het heden of in het verleden. Om verantwoording te onderzoeken, moet verantwoording hebben plaatsgevonden. Een *single case study* in het verleden is daardoor een vereiste.

De tweede stap is volgens Yin een keuze maken tussen een descriptieve, een verkennende of een uitleggende gevalsstudie. Er is vanwege de onderzoeksvraag gekozen om een descriptieve case uit te voeren. Hierin staat het beschrijven van het fenomeen, verantwoording, centraal. Daarnaast heeft het onderzoek aspecten van een uitleggende gevalsstudie, omdat er causale verbanden tussen verantwoording en type publieke managers worden weergegeven (Yin, 2003, p. 5).

De derde stap is uiteindelijk het kiezen van een onderwerp van de *single case study*. Het zoutdossier als *single case study* sluit aan bij de onderzoeksvraag en een gebeurtenis die zich afspeelt in het verleden.

Rijkswaterstaat heeft veel verschillende (incidentele) taken. Het uitvoeren van deze taken kost enkele maanden tot ongeveer tien jaar, waardoor ook de beleving van verantwoording heel anders zal zijn en er moeilijk verbanden gelegd kunnen worden tussen typen publieke managers en verantwoording. Daarnaast zijn bij een project van tien jaar vele publieke managers betrokken. Bij het zoutdossier zijn deze twee factoren niet het geval. Het zoutdossier heeft

alleen een rol gespeeld in de wintermaanden van 2009-2010 en 2010-2011. Daarnaast is de groep managers die betrokken zijn bij het zoutdossier te overzien.

Uitleg casus

"In januari 2010 hadden we te maken met een vergeten crisis. Rijkswaterstaat is op het gebied van infrastructuur, dus water en wegen, voorbereid op allerlei grote en kleine crisissen, verkeersinfarcten, tunnels die in de fik gaan, overstromingen. Daar wordt op geoefend met het leger, de politie, de brandweer. Een zoutcrisis had zich nog nooit voor gedaan. Er was nog nooit op geoefend. We wisten ook helemaal niet hoe we dat moesten organiseren" (R13).

Zouttekort crisis winter 2009-2010

De taken van de verkeersmanagers bij Rijkswaterstaat zijn het begaanbaar houden van de Rijkswegen, zorgen voor veilige Rijkswegen en een maximale doorstroming. Het zoutloket is een incidenteel, met name virtueel, coördinatiecentrum in de wintermaanden voor gladheidbestrijding. *"Tijdens de Nederlandse winters schommelt de temperatuur over het algemeen rond het vriespunt. Juist rond deze temperaturen is er een grote kans op het ontstaan van gladheid"* (Klaasen, Minnen, Kool & Engels, 2010, p. 4).

Omdat er een moment in de winter kwam dat de gladheidbestrijding niet meer optimaal kon plaatsvinden door een mogelijk zouttekort, waardoor de veiligheid en de doorstroming in het gedrang zouden komen, is het zoutloket ingericht. Het zoutloket was een centraal coördinatiepunt en had als taak om controle te krijgen op aanvoer, invoer en uitvoer (R3). Hierdoor werd het mogelijk om effectief zout te gaan verdelen. Wanneer iedereen voor zichzelf de afweging maakt van waar het zout ligt en waar zij het zout gaan strooien, dan kan er minder effectief gewerkt worden (R4). Daarnaast kon door de oprichting van het zoutloket op een eenduidige manier gecommuniceerd worden. *"De drijfveer bij ons zat vooral in het éénduidig en met één mond en één blik communiceren"* (R5).

In de winter van 2009-2010 was er grofweg vier keer zoveel zout nodig als alle wegbeheerders van Nederland: de gemeenten, de provincies, de waterschappen en Rijkswaterstaat hadden willen strooien (R1). Zeven jaar lang waren de winters niet heel streng geweest in Nederland en hadden er geen problemen voorgedaan. De wegbeheerders waren niet voorbereid op een enorme sneeuwval, waardoor zij verrast werden (R2, R3, R7, R14).

De wegbeheerders waren op allerlei gebieden niet voorbereid. De buitenwereld zag allereerst het ontstaan van zouttekorten onder de wegbeheerders, waardoor de wegen niet meer gestrooid konden worden. Het zouttekort ontstond omdat er jarenlang op allerlei gebieden was bezuinigd: er werd jarenlang minder zout ingekocht, er was jarenlang geen aandacht besteed aan de logistiek van zout en er was bezuinigd op het aantal loodsen voor de opslag van zout (R7). Ten tweede waren er geen goede beschrijvingen over: wanneer en waar strooit een wegbeheerder. Aan de beschrijvingen die er waren, hield niemand zich. In de praktijk bleken de regio's heel verschillend om te gaan met wanneer er gestrooid moest worden (R11).

Impact probleem

Nederland is een distributieland, waarbij mobiliteit een voorwaarde is. Het zoutdossier was in de winter 2009-2010 opgeschaald naar het Departementaal Crisis Coördinatie Centrum, omdat alle departementen van de overheid werden getroffen door het zouttekort.

"Justitie, politie dus, Binnenlandse Zaken met hulpverlening. Maar ook onderwijs, want heel veel studenten konden gewoon niet met de trein komen bij hun universiteit of konden er niet vandaan, omdat er geen bussen gingen. Of ouders die hun kinderen niet naar school konden brengen. Maar ook Verkeer en Waterstaat, want wij waren de probleemhouder. En ook bijvoorbeeld Financiën, want je moet je voorstellen dat het land dreigt te ontwrichten door veel sneeuw en ijzel. Dan gaan mensen eerst geld hamsteren, dus dan gaan zij al die flappentappen leeg halen, en vervolgens gaan zij naar de supermarkt alles besteden. (...) Dus we moeten met de banken gaan regelen dat er geld was en vervolgens moest je met de politie gaan regelen dat je het geld weer, want al die supermarkten krijgen veel geld binnen. Maar de geldtransporten hebben ook weer problemen om het geld weg te krijgen. Dus hetzelfde weer in die hoek. Het zout had ook zijn impact op Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Je gaat dan praten over het instellen van een soort winterverlet. Dat je thuis mag werken. En ook Economische Zaken was toen heel nauw betrokken bij het verlenen van vergunningen in het noorden van het land voor zoutwinning" (R2).

Gezien de grote economische en maatschappelijke belangen werd het voorkomen en het bestrijden van gladheid een belangrijk aandachtsgebied binnen het wegbeheer in Nederland (Klaassen, Minnen, Kool & Engels, 2010, p. 5). Een mogelijk tekort van zout zou maatschappij ontwrichtend zijn (R2, R5). In het citaat werd al de impact omschreven op de ministeries

Justitie, Binnenlandse Zaken, Onderwijs, Verkeer en Waterstaat, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Economische Zaken. Naast de impact op het verkeer, betekent een zouttekort ook gladheid. Als er niet gestrooid wordt dan konden er ongelukken gebeuren. Bij elke kleine verstoring of aanrijding op het wegennet ontstaan files.

Vroeg begin winter 2010-2011

"In de periode december- februari 2011 is sprake geweest van een situatie waarbij er in één maand tijd meer zout gestrooid moest worden dan normaal in een hele winter noodzakelijk is. Hierdoor dreigde een tekort aan strooizout te ontstaan en aan calciumchloride, een stof die wordt bijgemengd bij het strooien" (Klaassen et. al., 2010, p. 5).

In de winter 2010-2011 werden de wegbeheerders opnieuw verrast door een enorme sneeuwval. Dit maal waren zij beter voorbereid, maar hadden zij geen rekening gehouden met het vroege begin van de winter. Hierdoor dreigde opnieuw een zouttekort (R5).

Organisatievorm zoutdossier

Het zoutdossier bestond niet alleen uit het Nationale Zoutloket en de Regionale Zoutloketten. De beschreven diensten in het context hoofdstuk werden allemaal vertegenwoordigd in bepaalde teams die het zoutdossier moesten managen. In de winter 2009-2010 waren er vier teams: het beleidsteam, het communicatieteam, het calamiteitenteam en het operationele team. Binnen deze teams was er een hiërarchie: het beleidsteam stond bovenaan, het communicatieteam ondersteunde het beleidsteam en in de lijn stonden het expertteam en het operationeel team. Deze teams worden binnen Rijkswaterstaat opgezet als er sprake is van een calamiteit.

Het beleidsteam vertegenwoordigde het strategische niveau. Vanuit het operationele team verkregen zij informatie, op basis daarvan konden zij een advies uitbrengen over de gevolgen van de crisissituatie voor beleid en politiek. Dit deden zij in de vorm van een situatiebeschrijving over de stand van zaken over de wegen (waren er bijvoorbeeld ochtend of avondspitsen geweest en wat waren de verwachtingen voor de wegen voor de komende vierentwintig uur). Het beleidsteam werd voor een groot gedeelte gevormd door het directieteam van Rijkswaterstaat Dienst Utrecht.

Er hebben alleen interviews plaatsgevonden met medewerkers van het beleidsteam en het communicatieteam. Dit omdat hier publieke lijn- of topmanagers een plaats in namen.

Daarnaast waren het Departementaal Crisis Centrum (DCC) en een Nationaal Coördinatie Crisiscentrum (NCC) betrokken vanwege de dreiging van een zouttekort en de grote maatschappelijke impact van het zoutdossier. Hierbij is het DCC van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en is het NCC van de Rijksoverheid. Deze centra regelt de coördinatie van informatievoorziening.

In de winter van 2010-2011 was er een winterteam opgezet. Omdat DVS zelf de zoutloketten ging regelen, ontstond er een lijn buiten de landelijke verkeersmanager om. Om de eenduidige communicatie en besluitvormingslijn te behouden was er een winterteam opgezet met vijf spelers van DVS (NZL en vorstschadespecialisten) en VCNL. Op die manier kwamen alle deskundigen op de gebieden zout, asfalt, weer en verkeer samen. Het winterteam stelde een inhoudelijk deskundig advies op over wat de stand van zaken was op de weg, wat de verwachtingen waren over het weer en wat de invloed van deze twee aspecten waren op de avond- ochtendspits voor de landelijke verkeersmanager.

5.4. De operationalisatie

Uit het theoretisch kader zijn bepaalde theorieën over de concepten publieke managers en verantwoording naar voren gekomen. Dit was een eerste aanzet om de begrippen te onderzoeken. De tweede stap in de operationalisatie van de concepten is om de beschreven elementen concreet te maken door middel van interviewvragen. Hierdoor kan er in de analysemethoden met een specifieke lens naar de werkelijkheid gekeken worden. De topics die aan de orde zullen komen in de interviews zullen hieronder uiteengezet worden. De vragen die gekozen zijn, passen in de lijn van het theoretisch kader. De topiclijst is voordat deze gebruikt is in de interviews voorgelegd aan de begeleider vanuit Rijkswaterstaat en de begeleider vanuit de universiteit.

Doel	**Topic**	**Vraag**
Beeld krijgen van het zoutdossier	Werkwijze zoutloket	Kunt u mij een beeld schetsen wat de taken zijn van het Zoutloket?
		Welke doelstellingen had het Zoutloket?
		Welke groepen belanghebbenden heeft het Zoutloket?
Rol van de respondent in het zoutdossier	Functieomschrijving	Wat waren uw verantwoordelijkheden binnen het Zoutloket?
		Wat was uw leeftijd, ervaring?
		Hoe kunt u hiërarchisch gepositioneerd worden in het Zoutloket?

Publieke manager	Bedrijfsmanager	Houdt u rekening met het zo efficiënt en zakelijk mogelijk beheersen en besturen van de organisatie?
	Organisatiemanager	Welke rol speelt kennis in de organisatie?
		In hoeverre bent u bezig met verbinden van strijdige kennis?
	Beleidsmanager	In hoeverre bent u als manager bezig met het vormen van een dialoog tussen verschillende partijen?
		Waarover gaat het dialoog dan?
	Politiek manager	Houdt u rekening met politiek strategische belangen in uw werk?
Verantwoording	Beleving	Wat is uw beleving over het woord verantwoording?
		Als u verantwoordt over het Zoutloket, wat beoogt u hier dan mee te bereiken?
	Aan wie: intern?	Aan wie legt u in de organisatie zelf verantwoording af?
	Aan wie: extern?	De instantie of persoon waaraan u moet verantwoorden kan ook buiten de organisatie zijn. Zijn er externe organisaties waar u mee te maken heeft?
	Waarover?	Als u intern verantwoording moet afleggen, waar gaat dit dan inhoudelijk over?
		Er zijn net externe verantwoordingsrelaties onderscheiden. Kunt u benoemen waarover u dan moet verantwoorden?
	Wie?	In hoeverre is het voor u duidelijk wie voor welke taken verantwoordelijk is?
		In welke mate bent u uiteindelijk verantwoordelijk voor uw eigen handelen?
	Waarom?	Op basis waarvan bestaan de verantwoordingsrelaties? U kunt u hier bijvoorbeeld denken aan regels waarin staat dat u moet verantwoorden.
	Wanneer: actief, reactief of passief?	Over een handeling kan op verschillende momenten verantwoord worden. Kunt u aangeven of u actief, reactief of passief verantwoord?
	Wanneer: op eigen initiatief of vraaggericht?	De verantwoording over een handeling kan op eigen initiatief of op vraag van een forum plaatsvinden. In hoeverre is er sprake van verantwoorden op eigen initiatief?

6. Bevindingen deelvraag 1:

Hoe kunnen de publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat ingedeeld worden in typen managers?

Persoonlijkheidsstructuren vindt je niet terug in de formele lijnen binnen een organisatie. Die haal je niet uit handboeken, organisaties, crisismanagement, uit structuren en dingen. Maar dat zie je dus wel gebeuren in een crisissituaties, of bepaalde situaties waar snel en slagvaardig gehandeld moet worden, je ziet dat mensen buiten formele lijnen gaan handelen. (R13)

De publieke lijnmanager R13, gaf aan dat het moeilijk is om er achter te komen welke inzichten, theoretische oriëntaties en waarden door publieke managers worden uitgedragen. In een crisis stellen managers zich anders opstellen, dan in hun dagelijks werk, omdat de situatie dit van hun vraagt.

Als leidraad worden in dit hoofdstuk de operationalisatie van de basisbenaderingen over management in hoofdstuk vier gebruikt. De operationalisatie laat zien waarom iemand een bedrijfs-, organisatie-, beleids- of politieke manager is. In de § 6.1., § 6.2., § 6.3. en § 6.4. wordt per benadering uitgewerkt welke kenmerken of oriëntaties in de casus het zoutdossier onder de respondenten is voorgekomen. De paragraaf § 6.5. zal het hoofdstuk afsluiten met indeling van de respondenten in typen managers.

De uitkomsten uit dit hoofdstuk zijn in beginsel gebaseerd op vier vragen uit de interviews. Er zijn echter ook uit andere uitspraken van respondenten kenmerken van de basisbenaderingen te onderscheiden. Hierbij was niet door de respondent zelf direct de link gelegd met een publieke manager benadering, maar heeft de onderzoeker dit verband gelegd.

6.1. Bedrijfsmanager

Zakelijke en efficiënte werkwijze

Een groot deel van de respondenten geeft aan op een zakelijke en efficiënte manier hun werk te organiseren, het gaat hierbij om de respondenten 3, 4, 5, 7, 9, 10 en 13. Volgens R5 is vanuit Rijkswaterstaat de opdracht geformuleerd om efficiënt te opereren en stuurt de organisatie ook hierop. Dit werd bevestigd door R4, in haar dienstkolom is sprake van een efficiency taakstelling, waarin door het aangeven van prioriteiten het werk zo efficiënt mogelijk wordt georganiseerd. Volgens R4 en R5 komt deze efficiency taakstelling doordat afdelingen moeten krimpen, er minder technische mensen beschikbaar zijn op de arbeidsmark, terwijl de taken uitbreiden voor medewerkers.

Ook voor R9 is de efficiency een opdracht, alleen komt de efficiency hier voort uit de inhoud van zijn werk. *"Mijn advies naar de HID heeft altijd te maken met die doelmatigheid, die efficiency, de uitvoering van taken binnen het kader van rechtmatigheid"* (R9).

Bij R13 is de efficiency opdracht ingegeven door de crisissituatie waar managers op een efficiënte manier inhoudelijke deskundigheid moeten verzamelen om een besluit te kunnen nemen.

De respondenten 3, 9 en 10 gingen in op de zakelijke kant van werken: het geld. Deze publieke managers brachten de zakelijke werkwijze in verband met geldstromen, balansen en overzichten. Voor R3 is het hebben van een overzicht van hoeveel geld waar zit, belangrijk bij het maken van afspraken, dat hij niet over zijn begroting heengaat. R10 maakte deze zakelijke werkwijze concreter door onderstaand citaat van het zoutdossier aan te halen.

"Voorheen was het heel makkelijk, als het weerbureau dan belde van preventief strooien, dan dacht je laat maar gaan, heel makkelijk. Maar nu wordt er ook gezegd van jongens kijk goed, want je bent zo weer 200.000 ton zout kwijt. Dat zijn ook allemaal dingen die spelen en op een gegeven moment ga je je er ook zelf meer in verdiepen. De beoordelingen van het Weerbureau worden echt gecontroleerd. (…) Ik zeg dan van ik ga nu niet strooien, dat is leuk, maar het gaat eerst regenen, dan natte sneeuw, dat zout verdunt dan op de wegen, het spoelt weg. Dus als het zometeen echt koud gaat worden, dan kun je opnieuw gaan strooien. Ik vroeg dan aan hem: hoe beoordeel je dat. Dat zout is weg gegooid geld. Veiligheid staat altijd bovenaan, dat is heel

makkelijk ik ga geen Russisch roulette spelen. Punt één is dat de weggebruikers veilig van de wegen gebruik kunnen maken. Dat je niet met Jan met de korte achternaam gaat strooien, voor niets, het blijft wel gemeenschapsgeld." (R10)

Tot slot benadrukte R5 de *lean and mean* organisatie. Volgens R7 doet een manager dit gewoon en streeft hij dat ook na. Uit de andere interviews met de publieke managers kwam echter niet naar voren dat managers dit 'gewoon' nastreven. Een *lean and mean* organisatie heeft geen onnodige elementen in zich en stelt zich zeer competitief op.

Besturen en beheersen van de organisatie

Drie publieke managers gaven aan dat zij bezig zijn met het beheersen van hun organisatie onderdeel. Hierbij gaat het volgens R2, en R3, beide manager bij VCNL, vooral om het controleren van de organisatie middels het principe *plan, do, check, act*. Ook bij het zoutdossier zou volgens hen sprake zijn geweest van dit principe. Het principe duidt een *workflow* aan met vaste tijdstippen voor wanneer wat af moet zijn (R2). De publieke topmanager R7 was daartegenover vooral bezig met 'krijgen we genoeg zout?' Hij wilde controle behouden op de organisatie Rijkswaterstaat, zodat zij haar taak kan blijven uitoefenen.

Prestatiemanagement

Bij prestatiemanagement staat verzakelijking van een beleids- of bedrijfsvoering door een prestatiecultuur centraal. Volgens R3 wordt een bedrijfsmatige aanpak door een prestatiecultuur steeds belangrijker. De organisatie moet continu werken aan het zichzelf verbeteren. In die zin moet hij ook steeds blijven werken aan het verbeteren van werkprocessen om zodoende de beste te blijven (R3). Deze drive om het altijd beter te doen hebben R1 en R11 ook. R1 geeft aan dat hij een lijst met *Lessons of identived* bijhoud met constateringen over hoe hij het volgend jaar beter wil doen, terwijl R11 aangeeft dat deze drive komt door de inhoud van zijn werk.

Een ander beeld van prestatiemanagement wordt geschetst door R5 en R12. Zij gingen vooral in op de instrumenten van prestatiemanagement. Naar aanleiding van de werkwijzers kan er een audit plaatsvinden, om te kijken wat er beter moet en zijn er speciale afdelingen die waar nodig een procesverbetering kunnen gaan opstarten (R5). Daarnaast zijn er de KPI's en de SLA's waardoor verantwoording mogelijk wordt gemaakt (R12).

Strategisch management

Het strategisch management richt zich op het inspelen op marktontwikkelingen en de toekomst. Twee respondenten, R13 en R14, hebben aangegeven dat zij hun werk alleen goed uitvoeren, wanneer zij op de hoogte zijn van wat er binnen en buiten de waterstaat speelt. Dit wordt deels ingegeven door de politiek- bestuurlijke kant van hun werk, waardoor zij geacht worden breed te kijken naar kwesties. Respondent 6, publieke lijnmanager bij Verkeerscentrum Nederland, moest breed kijken naar wat er zich op de weg afspeelde en hoe dit zich kon ontwikkelen. Op basis van de adviezen die hij schreef konden in de lijn besluiten worden genomen over bijvoorbeeld wel of niet strooien en welke wegen er dan wel of niet gestrooid werden.

Evenals R6, R13 en R14 keek ook R4 naar de toekomst, maar dan naar wat speelde in de omgeving; wat zijn de belangen van de verschillende gemeenten of bewonersgroepen.

De respondenten 3, 5 en 8 gingen in op innovatief opereren. Een strategisch manager kan volgens Noordegraaf aan positiebepaling, reputatie opbouwen, innovatie en leren doen door strategisch management (2008, p. 165). Verondersteld wordt in dit onderzoek dat publieke managers die zich bezig houden met innovatie binnen een organisatie ook bezig zijn met strategisch management. R3, R5 en R8 stelden in de interviews dat zij zelf actief bezig zijn met het uniformeren van processen en de opbouw van de organisatie. Dit doen zij om stabiliteit te generen binnen de organisatie. Met andere woorden zij zijn bezig met de continuïteit van de organisatie.

"Normaal zitten wij meer aan de strategische kant. Bijvoorbeeld in december een visie gladheidbestrijding bij het bestuur doorgebracht. Dus dan ben je bezig met die zakelijke en organisatorische kant en altijd gericht op gladheidbestrijding. (...) Wij zorgen meer dat gladheidbestrijding in Nederland goed ingebed is met werkprocessen, dat iedereen weet welke rol hij heeft en dat tot de gladheidcoördinatoren in de wegendistricten. Welke functionaris moet welke rol vervullen en hoe ziet die rol eruit? Ook daar zitten we tussen, dus heel breed. Dus meer de zakelijke, operationele kant." (R8)

Volgens R3 kost het soms wel enkele jaren om de medewerkers te overtuigen van het idee dat de nieuwe manier van werken belangrijk is om in de toekomst ook nog je diensten te kunnen leveren.

6.2. Organisatiemanager

Professionele werkwijze

Op professionele wijze gaan publieke managers om met kennisintensieve en complexe organisaties. Één publieke lijnmanagers ziet zichzelf als een professional (R2), terwijl anderen de basis van kennis die zij nodig hebben om hun werk te doen benadrukken bij een professionele werkwijze (R4, R5, R8, R9, R10, R11 en R13). Bij kennis als basis wordt een onderscheidt gemaakt tussen respondenten die kennis en advies zien als de basis van hun dienst en kennis in de respondent zelf om het werk te kunnen uitvoeren.

De publieke lijnmanagers R8, R9 en R11 zijn werkzaam bij de landelijke adviesdienst Dienst Verkeer en Scheepvaart. Deze dienst is gericht op kennis, onderzoek en kaderstelling. Hierdoor zullen zij handelen vanuit hun eigen ervaringen. De operationele dienst Verkeerscentrum Nederland met verkeersmanagement als taak, denkt daarentegen meer vanuit de omgeving (R3). R5 ontkrachtte echter deels deze uitspraak van R3. Volgens R5 brengt zijn dienst ook kennis en expertise in over de impact op het verkeer. Hoeveel ontwrichting er bijvoorbeeld zou zijn wanneer er nog maar één rijbaan zwart gehouden kon worden.

"We [Dienst Verkeer en Scheepvaart] zijn een dienst die heel zwaar leunt op kennis, dat is onze core business. Alleen is het wel bij ons dat we leunen op een grote mate van professionaliteit. Dat onze kennis wel altijd ten doel wordt gesteld van de missie en de visie waarvoor we gaan. Kennis is de basis waar wij ons werk op doen, maar wel vanuit het gemeenschappelijke doel weten we vaak maat te houden. (…) Die afweging van die belangen vind ik best wel goed geplaatst. Dat er toch wel een grote mate van doelconformiteit is binnen de dienst. Maar dat is wel de natuurlijke strijd die elke dag geleverd wordt." (R9)

Ook R4 gaf aan dat kennis cruciaal is. Op haar afdeling zijn verschillende soorten kennis. Kennis over hoe Rijkswaterstaat in elkaar zit; wie gaat waarover binnen de organisatie, kennis over welke afspraken er zijn binnen Rijkswaterstaat en afspraken over hoe er wordt gecommuniceerd in bepaalde situaties en kennis over de omgeving; wat speelt er in de gemeenten, de bewonersgroepen (R4).

De publieke lijnmanager R10 kan advies geven door zijn kennis en ervaring. Het advies geven bij R13 is op basis van de juiste kennis en informatie waardoor hij snel en slagvaardig kan handelen.

Iedereen meekrijgen in een organisatiesetting

Bij het beïnvloeden van technisch complexe organisatiesettings zullen publieke managers wellicht strijdige kennis van verschillende actoren samen moeten brengen om iedereen mee te krijgen in het aanpakken van een probleem. R5, R7, R11, R12, R13 en R14 gaven aan dat zij in het proces alle belangen meenemen om draagvalk en tevredenheid te creëren voor de oplossing. Volgens R5 en R13 kan ook geen besluit genomen worden zonder dat er samengewerkt wordt, omdat mensen niet overal kennis over beschikken.

"Een dialoog is dan misschien een groot woord, ik heb daar wel draagvlak voor nodig. Ik moet zorgen dat de juiste keuzen worden gemaakt en die doe ik niet achter een bureau." (R11)

6.3. Beleidsmanager

Creatieve werkwijze

Een beleidsmanager zoekt op creatieve werkwijze naar het vinden van middelen, die door beleidscontroversen schaars zijn geworden, om het beleid uit te kunnen blijven voeren. Zo ook bij het zoutdossier.

Het beleid was: alle wegen zwart. Toen bleek dat dit niet haalbaar was om te blijven nastreven omdat het middel zout schaars werd, moesten er andere oplossingen gevonden worden. R8 en R11, beide werkzaam bij Dienst Verkeer en Scheepvaart, hebben op creatieve wijze ervoor gezorgd dat er voldoende zout was in Nederland. R8 is naar Saoedi-Arabië geweest en R11 heeft de tennisballen grootte zoutbrokken met hakbijlen in Limburg klein geslagen.

De publieke lijnmanager, R10 was op een andere manier creatief. Hij was bezig met het spelen van het spel: wel of niet strooien waarbij hij omging met wel of niet nemen van risico's. Veiligheid staat voorop, maar een rondje strooien in het areaal van het wegendistrict Utrecht, kost toch 30.000 euro.

Het doel is het realiseren van interactie

Een beleidsmanager tracht interactie te bereiken tussen groepen mensen, zodat het beleid in goede banen geleidt kan worden. R1, R4, R5, R7, R8, R9, R11, R13 en R14 hebben in het interview het managen van interacties tussen mensen of groepen naar voren laten komen als een aspect van management waar zij rekening mee houden.

Bij sommige publieke managers hoorde het bij de aard van hun werk. De publieke lijnmanager R4 hield zich bezig met communicatie, in die zin was zij ook betrokken bij de informatiekanalen richting de burger. Via voorlichtingsavonden of bijeenkomsten werd de burger geïnformeerd over een bepaald project. Ook de publieke topmanager R5 houdt zich bezig met de communicatie naar de weggebruiker via landelijke woordvoering. De publieke lijnmanager R11 houdt zich daarentegen bezig met accountmanagement en is omdat hij een landelijke dienst beheert, continu bezig met het vormen van een dialoog tussen verschillende groepen mensen met verschillende belangen. *"We zijn ook een landelijke dienst met landelijke taken en programmeringen van 200 miljoen, die kan ik niet opleggen"* (R11).

Ten tweede werd de dialoog opgezocht met ketenpartners. R1, R5, R8 en R9 hielden zich bezig met de partners in de eigen keten. Allereerst zijn dit de wegbeheerders, de dialoog werd hier gevoerd over onderlinge solidariteit: help elkaar op het gebied van zout. R5 hield zich met de tweede groep de hulpdiensten, brandweer, ambulance en politie, bezig. R7, R12, R13 en R14 zochten tot slot de dialoog op met de leveranciers en de koepelverengingen als partner.

"Op een gegeven moment kwam de VNG in het nieuws, en gemeenten zeiden: 'Rijkswaterstaat heeft allerlei wurgcontracten en zij nemen al dat zout af en wij krijgen dus niets meer. Wij zijn zielig en die grote Rijkswaterstaat trekt alles naar zich toe.' En wij zeiden: 'Ho, ho, ho, weten jullie wel hoe het zit? Zullen wij eens een gesprek met elkaar voeren met leveranciers, over hoe die marktpartijen erin zitten wat er nu gebeurd is, wat de situatie bij de gemeenten is?' Toen hebben we ook gezorgd dat VNG, IPO, Waterschappen, marktpartijen en die leveranciers samen kwamen te zitten, dat is samen met R7 gebeurd. Bij elkaar aan tafel gezet en daar het gesprek over gevoerd. We zijn ook voortdurend alert geweest op dat soort zaken, over hoe ziet de situatie eruit, wat zijn de signalen in hoe is de media hierover" (R14).

Ook R8 was in dialoog met overheden, maar dan vanuit het idee dat de relaties met de overheden onderhouden moesten worden en men op de hoogte moest blijven van elkaars

situatie. Het op de hoogte blijven van elkaars situatie is essentieel om de taken van Rijkswaterstaat uit te kunnen blijven voeren (R8). Wanneer Rijkswaterstaat bijvoorbeeld voorraadbeheer wil doen en niets weet van de voorraden bij de andere wegbeheerders, dan moeten deze partijen toch weer samen in gesprek gaan, anders wordt het uitvoeren van voorraadbeheer heel lastig volgens R8.

De dialoog vergde volgens R5 ook continue alertheid dat Rijkswaterstaat niet zijn rol overspeelde en dat er gelet wordt op het elkaar aanvullen en komen tot gezamenlijke afspraken.

De dialoog werd tot slot ook intern op twee manieren met elkaar opgezocht. Ten eerste gaf publieke topmanager R7 aan dat er onder zijn medewerkers soms spanningen waren, omdat zij nu niet onder leiding van R7 stonden, maar onder leiding van R5. De medewerkers moesten samenwerken met collega's van Rijkswaterstaat die zij niet kenden en zij kregen een nieuwe 'baas'. Volgens publieke topmanager R7 dreigden sommigen medewerkers te ontsporen, waardoor de dialoog opgezocht moest worden met zijn collega 'baas' om de samenwerking optimaal te houden. Ten tweede moest er intern een dialoog gevoerd worden tussen de deskundigen die tot een integraal advies moesten komen over het zoutdossier. R13 zorgden hierbij ervoor dat deskundigen contact met elkaar zochten en samen tot een advies zouden komen.

Management van ambiguïteit

Bij management van ambiguïteit staat het managen van strijdige betekenissen en verwachtingen centraal. De verwachtingen tussen een actor en een forum, tussen Rijkswaterstaat en de weggebruiker en tussen Rijkswaterstaat en de ketenpartner kwamen niet overeen. Daardoor is de publiek manager van Rijkswaterstaat deze verwachtingen gaan managen.

Bij management van ambiguïteit gaat het hoofdzakelijk om wat mag de buitenwereld van Rijkswaterstaat verwachten. Enerzijds bestaat die buitenwereld uit de wegbeheerders. Zo gaf R1 aan dat hij bij het instellen van het Regionaal Zoutloket Utrecht in december 2010 veel aandacht heeft besteed aan het managen van de verwachtingen van de wegbeheerders. Het ging dan over wat zijn wel en vooral wat zijn geen taken van het Regionaal Zoutloket. Anderzijds bestond de buitenwereld uit koepelverenigingen. Hier hebben de publieke topmanagers R7, R12 en R14 zich bezig gehouden met wat mogen we van elkaar verwachten.

Maar ook intern moesten soms verwachtingen worden gemanaged. De publieke lijnmanager R1 had naar zijn idee geen kaders meegekregen van het Nationaal Zoutloket waarbinnen zij mochten opereren. Hij is vervolgens een paar keer bezig geweest met het managen van de verwachtingen die het Nationaal Zoutloket had over zijn functie.

Tot slot zijn ook enkele publieke managers (R2, R5, R6 en R8) bezig geweest met het managen van verwachtingen over verkeer, zout en weersituaties.

"Je brengt dan op een gegeven moment jouw rol in, als kennis en expertise in het bredere interdepartementale gedoe. Wij geven dan aan, dat was de vraag naar ons, wat kunnen we verwachten? Wat als nog maar één rijbaan zwart gehouden kan worden, of als de spitsstrook niet meer zwart gehouden kan worden. Wat betekent het dan, wat wordt dan de impact op het verkeer? En op basis van hoeveel ontwrichting wij dan konden inschatten, kon je dan gaan doorrekenen dat je dan na zoveel dagen colonnes moest gaan rijden" (R5).

6.4. Politiek manager

Doel is het politiek bestuurlijke spel ondergeschikt maken

Bij een politiek bestuurlijk spel gaat het om wie krijgt wat, wanneer en hoe? Het bestuurlijk spel gaat om complexe en omstreden kwesties. Het hele zoutdossier gaat om de vraag welke gemeente of provincie krijgt hoeveel zout? Vervolgens wordt er gekeken naar hoe urgent de vraag is en of dat de vraag nog kan wachten tot morgen. Tot slot zal besloten worden op welke manier de wegbeheerders het zout krijgen. Moet bijvoorbeeld het zout onderling herverdeeld worden of moet Rijkswaterstaat zout halen uit haar eigen loodsen. Dit politiek bestuurlijk spel werd vormgegeven door de publieke lijnmanagers van het Regionale en Nationale Zoutloket R1, R8 en R10. Deze publieke lijnmanagers moesten in de lijn verantwoorden over de politieke kant van hun werk.

Symbolisch management

Resultaat, reputaties en politieke winst zijn belangrijke waarden bij symbolisch management. Omdat alles wat Rijkswaterstaat naar buiten brengt via verschillende media, direct de politieke verantwoordelijkheid kan raken, kan het niet anders dan dat publieke managers bezig zijn met

de politiek (R4). Respondenten 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11 en 13 hebben aangegeven dat zij continu rekening houden met wat de gevolgen zijn van de besluiten die zij nemen.

"Dat speelt continu wel in je achterhoofd, want je moet gewoon weten wat de impact is van bepaalde besluiten. Of een advies eigenlijk. En dan geven wij een advies en dat kan heel veel gevolgen hebben dus je moet gewoon goed nadenken over wat je advies inhoudt" (R8).

Respondenten 4 en 6 zijn op een andere manier bezig met wat gebeurt er op het hoofdwegennet en wat voor een impact heeft dit voor de stakeholders. In de verkeersberichtgeving wordt bijvoorbeeld ook melding gegeven over ongevallen. Hierbij zijn vaak vrachtwagens bij betrokken. Wanneer dit in de verkeersberichtgeving groot wordt uitgemeten van 'alweer vrachtwagens betrokken', dan levert dit een negatief imago voor deze organisaties op en zullen zij wellicht naar de politiek stappen dat de wegen aangepast dienen te worden. Op het communicatieve vlak zal Rijkswaterstaat dus bewust bezig moeten zijn met wat en hoe zenden we de informatie uit (R6)

Ten tweede gaat symbolisch management ook over reputaties. Veel publieke managers werken aan een 'stabiel' imago van Rijkswaterstaat. Vooral tijdens de zoutproblematiek heeft het instant houden van een imago een rol gespeeld bij R1, R4, R5, R6, R7, R12, R13 en R14. Ondanks dat de kosten voor zout liggen tussen de 60 en de 90 euro en de kosten op de Rijkswaterstaat begroting maar heel klein in beslag nemen, genereert zout wel veel slechte publiciteit, vooral omdat het nu twee winters achter elkaar een puinhoop is geweest.

"Wat wij doen op dat hoofdwegennet heeft een hele snelle impact op, positieve zin of in negatieve zin op het imago van Rijkswaterstaat tot en met de minister. Want het staat zo in het blikveld als we hier iets niet goed doen. Dan lopen we heel erg snel imagoschade. Dus in die zin moet je alert zijn op wat zenden we, wat doen we, waar lopen we risico's. Steeds indachtig van joh daar kun je politieke problematiek of imagoschade oplopen. Daarvoor is ook die samenwerking met andere partijen heel belangrijk, want je moet je ook verplaatsen in hun positie. Want als we alleen voor onze eigen minister gaan, dan kom je niet tot samenwerking. Dus ergens probeer je te uniformeren, maar samen moet je ook geven en nemen. Dus een continue afweging van en proberen een optimum op te zoeken" (R5: 410).

Respondent 7 gaf twee redenen aan waarom hij werkt aan het behoud van het imago van Rijkswaterstaat. Ten eerste omdat hij niet wil dat Rijkswaterstaat hetzelfde lot staat te wachten als ProRail. Hij vindt het sneu als een organisatie zo door het leven moet gaan. Ten tweede omdat hij ervoor moet zorgen dat het Nederlandse publiek een overwegend positief beeld heeft over gladheidbestrijding.

In het verlengde van een imago of reputatie hooghouden is het belangrijk om ook het vertrouwen van de burger te behouden in de organisatie. Dit werd al aangehaald door R7, maar ook R1, R8 en R13 zeiden hier meer over. Een organisatie moet geloofwaardig zijn. Geloofwaardigheid is in die zin een aspect van het imago.

6.5. De typen publieke managers

Uit de voorgaande paragraven blijkt hoe de basisbenaderingen over publieke managers terugkomen binnen Rijkswaterstaat.

Van de bedrijfsmanager zijn verschillende kenmerken terug gekomen in het zoutdossier. Ten eerste kwam een zakelijke en efficiënte werkwijze terug in de taakstelling, de wens van de organisatie en de *lean and mean* organisatie. Het tweede kenmerk, besturen en beheersen van de organisatie, staat de controle op het blijven uitvoeren van de taak centraal. De prestatiecultuur kwam als derde kenmerk terug in de drive van de medewerker of de organisatie om het beter te doen. Tot slot speelde ook strategisch management een rol. Hierbij werd strategisch management gezien als het kijken naar de toekomst en de omgeving of strategisch in de zin van innovatief opereren.

Een organisatiemanager binnen het zoutdossier kenmerkt zich door een professionele werkwijze, waarbij het werk uitgevoerd kan worden door een basis van kennis. Daarnaast kenmerkt een organisatiemanager zich door iedereen mee te krijgen in de aanpak voor een probleem. Dit wordt belangrijk geacht omdat draagvlak en tevredenheid gecreëerd moeten worden voor de oplossing.

Van de basisbenadering beleidsmanager kwamen in het zoutdossier de kenmerken een creatieve werkwijze, waarbij ingegaan werd op de omgang met zout als middel en tegen

gladheid, het realiseren van een interne en externe dialoog en management van interne en externe verwachtingen.

De politieke manager heeft tot slot twee uitingen in het zoutdossier: het ondergeschikt maken van het politiek- bestuurlijke zoutverdelingsvraagstuk en de omgang van de politieke gevoeligheid van jouw besluiten, het instant houden van het imago van Rijkswaterstaat

Aan de hand van onderstaande tabel, blijkt dat er geen typen gemaakt kunnen worden. Blijkbaar kunnen niet over verschillende niveaus managers en managers die verantwoordelijk zijn voor verschillende organisatieonderdelen van een organisatie, niet samen typen managers vormen.

Tabel 4: overzicht per respondent van de kenmerken

	Topmanagers					**Lijnmanagers**								
	R3	R5	R7	R12	R14	R1	R2	R4	R6	R8	R9	R10	R11	R13
Bedrijfsmanager	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Zakelijke efficiënte werkwijze	X	X						X			X	X		X
Besturen/ beheersen organisatie	X		X				X							
Prestatiemanagement	X	X		X		X							X	
Strategisch management	X	X			X			X	X	X				X
Organisatiemanager		X	X	X	X		X	X		X	X	X	X	X
Professionele werkwijze		X	X				X	X		X	X	X	X	X
Iedereen meekrijgen in setting		X	X	X	X								X	X
Beleidsmanager		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Creatieve werkwijze										X		X	X	
Doel: realiseren van interactie		X	X	X	X	X		X		X	X		X	X
Management van ambiguïteit		X	X	X	X	X	X		X	X				
Politiek manager		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Doel: politiek bestuurlijke spellen ondergeschikt maken						X				X		X		
Symbolisch management		X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X

Naar aanleiding van deze tabel blijkt dat er geen typen managers gemaakt kunnen worden. Op basis van de zwarte kruisjes zou er gekeken kunnen worden naar welke kenmerken van de basisbenaderingen de publieke manager in zich heeft. Wanneer de zwarte kruizen als leidraad zouden worden genomen zou het resultaat veertien verschillende typen zijn. Een andere mogelijkheid zijn de groene kruizen, waarbij duidelijk wordt of een publieke manager behoort

tot een basisbenadering. Wanneer deze indeling gekozen zou worden, zou het resultaat vier typen managers zijn. Voor deze benadering is niet gekozen. Omdat in een type dan grote verschillen zullen bestaan tussen de respondenten, daarnaast zullen er dan drie typen zijn met één of twee respondenten en het vierde type met vrijwel alle respondenten. Beide benaderingen zijn niet representatief voor het beeld dat in dit hoofdstuk over de respondenten is geschetst.

Dat er geen typen gemaakt kunnen worden kan inhoudelijk niet; er zijn te veel verschillen tussen de respondenten. Er is echter ook een verklaring te geven vanwege de opbouw van het onderzoek.

Ten eerste is er geen sprake van een homogene groep respondenten. De respondenten zijn afkomstig vanuit verschillende diensten en zijn werkzaam op verschillende niveaus in de organisatie. Deze twee factoren maken dat de groep onderling zo erg verschilt dat een vergelijking niet meer mogelijk is. Geconcludeerd kan worden dat om typen publieke managers te onderscheiden onderzoek gedaan moet worden naar één dienst waarbij de respondenten allen werkzaam zijn op hetzelfde niveau.

Daarnaast kan de oorzaak van 'het niet kunnen maken van typen managers' gezocht worden in de keuzen die in dit onderzoeksproces gemaakt zijn. De eerste keuze was het centraal stellen van de onderzoeksorganisatie Rijkswaterstaat en de tweede keuze was de *single case study* 'het zoutdossier'. Rijkswaterstaat is een organisatie die vraagt om verschillende houdingen. Vanuit de samenstelling van de organisatie worden bewust tegenstellende belangen gecreëerd. Zo staat een organisatie als VCNL bewust niet gelijk aan DVS. Beide organisaties moeten vanuit een ander perspectief een probleem beredeneren. Dit verschil creëert ook verschil in hoe respondenten ingaan op de basisbenaderingen.

Ook heeft de casus zoutdossier zijn impact gehad op het niet kunnen formuleren van typen managers. Een crisissituatie vergt een bepaalde manier van handelen door respondenten. Respondenten moeten hun positie weten in het dossier en het belang inzien van de juistheid van de informatie die zij geven. De input die jij levert is een onderdeel van een advies, een advies dat moet kloppen vanwege de grote maatschappelijke impact wanneer dit niet zo is.
Enerzijds moet de publieke manager bezig met de politiek, daartegenover de burger en de media. De maatschappelijke taak is complex, maar toch worden er keiharde prestaties afgesproken. De politiek geeft aan dat alles mag, hoe dan ook moeten de wegen zwart blijven,

maar Rijkswaterstaat moet wel zakelijk en efficiënt blijven handelen. Uiteindelijk lijkt het alsof de publieke managers getraind zijn om vanuit deze verschillende posities te kunnen handelen.

6.6. Conclusie

De antwoord op de deelvraag: ‘hoe kunnen publieke lijn- en topmanagers ingedeeld worden in typen managers?’ blijkt ‘nee, er kan indeling gemaakt worden’ te zijn. Er kunnen geen typen managers onderscheiden worden omdat de managers qua kenmerken te zeer van elkaar verschillen. Wel blijkt bijna elke manager alle kenmerken in zich te hebben.

Uit tabel 4, waarin wordt weergegeven welke kenmerken van de basisbenaderingen de managers in zich hebben, kunnen enkele conclusies getrokken worden. In de theorie werd gesproken over een organisatie die opereert in een dwingende, een richtinggevende of een onbepaalde managementsetting. Uit het beleid van Rijkswaterstaat komt de publieksgerichte netwerkmanager, de crisismanager en de projectmanager naar voren. Dit beleid geeft een richtinggevende setting aan, terwijl uit de praktijk blijkt dat er sprake is van een onbepaalde setting. Een publiek manager heeft allerlei kenmerken van de verschillende publieke managers basisbenaderingen in zich.

Daarnaast blijkt dat publieke lijn- en topmanagers niet behoren tot een bepaalde basisbenadering. Er is geen duidelijk verschil in wat publieke topmanagers belangrijk vinden en wat publieke lijnmanagers belangrijk vinden.

De publieke manager benaderde het zoutvraagstuk op een bedrijfs-, organisatie-, beleids- en politieke manier. Kenmerken van deze benaderingen en kenmerken van het verantwoordingsproces komen (deels) overeen met de kernwaarden van een publieke manager van Rijkswaterstaat; resultaatgedreven, aanspreekbaar, dienstverlenend, integerheid en ondernemendheid.

De eerste kernwaarde resultaatgedreven, komt overeen met prestatiemanagement. De tweede kernwaarde, aanspreekbaar, houdt enerzijds het aanspreken van anderen op hun gedrag of handelen, met andere woorden, een forum in verantwoordingsrelatie en anderzijds wordt er bij aanspreekbaar ingegaan op het doel van verantwoorden: leren. Dienstverlenend houdt allereerst het kennen van de organisatie in, kennis wordt hierbij gezien als de basis om te werken, waarbij

daarnaast de kennis op een creatieve manier wordt ingezet. De vierde kernwaarde, integerheid is door de organisatie omschreven als het 'kennen van de algemene normen en daarna te handelen'. Omdat niet duidelijk is welke normen en waarden dit zijn, is deze kernwaarde buiten beschouwing gelaten. Ondernemendheid houdt tot slot het inspelen op vernieuwing en verbetering in. Op basis van deze omschrijving is de volgende tabel opgesteld:

Tabel 5: Kernwaarden van Rijkswaterstaat

	Resultaatgedreven	**Aanspreekbaar**	**Dienstverlenend**	**Ondernemendheid**
	Prestatie management	Respondent is forum (X) en leren is doel van verantwoorden (X). Beide is (X)	Kennis als basis van werk (X), dat op een creatieve manier wordt ingezet. Beide is (X)	Strategisch management
R1	X	X		
R2				
R3	X	X		X
R4		X	X	X
R5	X	X	X	X
R6		X		X
R7		X	X	
R8			X	X
R9		X	X	
R10		X	X	
R11	X	X	X	
R12	X	X		
R13		X	X	X
R14		X		X

Uit de tabel blijkt dat niet alle kernwaarden terugkomen bij elke respondent in het zoutdossier. Deze kernwaarden vindt Rijkswaterstaat heel belangrijk, terwijl de respondenten in het zoutdossier veelal andere kenmerken nog belangrijker vonden, zoals het managen van het imago van Rijkswaterstaat. De kernwaarden volgens de organisatie komen dus niet overeen met de kernwaarden van het zoutdossier.

Of er om het zoutdossier te managen verschillende typen managers nodig waren, kan niet geconcludeerd worden. Wel is duidelijk dat het zoutprobleem met verschillende respondenten met allen verschillende kenmerken van de basisbenaderingen in zich, is opgelost. Volgens enkele publieke managers was er wel sprake van een richtinggevende setting bij het zoutdossier: het zout was een politiek gevoelig onderwerp, waarbij bedrijfsmatige principes achterwegen gelaten werden, omdat er sprake was van een crisis.

7. Bevindingen deelvraag 2:

Hoe geven publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat vorm aan het afleggen van verantwoording?

In dit hoofdstuk worden de vragen: 'aan wie, waarover, waarom en wanneer verantwoordt een publieke lijn- of topmanager van Rijkswaterstaat', beantwoordt.

De verantwoordingsrelaties die in dit hoofdstuk behandeld zullen worden, bevatten niet alle acht de elementen uit de verantwoordingdefinitie. Er is voor gekozen om alle relaties waarbij de respondent het gevoel had dat hij of zij verantwoording aflegde, te behandelen. Op deze manier is een zo volledig mogelijk idee verkregen over hoe publieke lijn- en topmanagers verantwoording vormgeven.

Het hoofdstuk zal beginnen met een bespreking van de verwachtingen waar verantwoording op gebaseerd was binnen de casus in § 7.1. Vervolgens zullen in de paragraven § 7.2., § 7.3., §7.4. en § 7.5. De aspecten van verantwoording behandeld worden. Tot slot zal § 7.6. in het teken staan van een conclusie.

7.1. Verantwoorden naar aanleiding van… Verwachtingen?

Om te kunnen verantwoorden, zullen er verwachtingen geformuleerd moeten worden door een forum. Wanneer verwachtingen zijn uitgesproken, kan een forum een publiek manager daarop aanspreken. In de winter van 2009-2010 was er slechts sprake van één duidelijke verwachting. De wegen moesten hoe dan ook zwart blijven volgens minister Eurlings. De minister wilde geen politiek probleem en Rijkswaterstaat moest hoe dan ook zorgen voor zwarte wegen waarbij alle rijstroken open zouden blijven (R3, R4, R13).

De respondenten in de winter van 2010-2011 hadden een beter beeld van welke verwachtingen er waren rondom het zoutdossier. De verwachtingen die in deze paragraaf besproken zullen worden, gaan dan ook vooral om de verwachtingen van de afgelopen winter.

Managementcontract

Een managementcontract geeft algemene doelstellingen aan. Dit contract is een overall verantwoording op service level agreements (SLA's) tussen een DG en een HID. Ook wordt in dit managementcontract de service vastgelegd op verkeersmanagement gebied.

Bijvoorbeeld de prestatieafspraak: 'Rijkswaterstaat plaatst informatie over aanwezige files en alternatieve routes op elektrische borden boven de weg. Rijkswaterstaatstaat geeft deze informatie ook door aan radio, teletekst en internet'. Hierbij wordt de indicator: 'Op alle bemeten wegvlakken wordt gemiddeld over het jaar minimaal 95% van de tijd betrouwbare reis en route-informatie geleverd die binnen vijf minuten zowel beschikbaar is voor de DRIPs als voor de serviceproviders' (Jaarverslag Rijkswaterstaat 2009, p. 33).

De bereikbaarheid van de wegen wordt gemeten aan de hand van de SLA's. Er wordt een percentage geformuleerd waaraan Rijkswaterstaat moet voldoen. Alleen wordt er geen onderscheid gemaakt in factoren waardoor de wegen niet bereikbaar zijn. De bereikbaarheid wordt dus wel gemeten, alleen niet specifiek voor weer. Volgens R11 verwachten weggebruikers dat de wegen te allen tijde begaanbaar zijn. Weggebruikers zullen niet accepteren dat het weer tegen zit (R11).

"Maar mijn DG zegt wel jij zorgt ervoor dat er niet meer dan 10% overlast komt over een heel jaar door wegwerkzaamheden of wat dan ook. Dat zie je ook bij de NS, ook van die keiharde eisen. Dus ik mag niet meer overlast geven op de weg dan dit. Maar het is niet per onderdeel gedefinieerd hoeveel dat mag. Dus er is wel verantwoording, maar overall. Wij moeten een doortocht garanderen op onze wegen. Dat het veilig kan enzo" (R7).

De inhoud van de managementcontracten zijn niet bij alle medewerkers van Rijkswaterstaat bekend, waaronder de respondenten 1, 2 en 10. Zij geven aan dat weer niet te voorspellen valt, waardoor ook niet gezegd kan worden dat de wegen 365 dagen per jaar zwart moeten zijn. Wanneer dit gezegd wordt zal Rijkswaterstaat ook elke avond om acht uur gaan strooien, om deze cijfers te behalen. Een voorbeeld is 16 december 2010, toen binnen vijf minuten het knooppunt Lunetten, Ouderijn, Everdingen onder een laagje sneeuw lag, terwijl enkele kilometers verderop niets aan de hand was. Op sommige momenten is niet te voorkomen dat het verkeer hinder zal ondervinden door de sneeuw. Bij sneeuwval remt het verkeer af en gaat het langzamer rijden, waardoor files zullen ontstaan. Het verkeer zal door de lage snelheid het

zout vast rijden, omdat in Nederland zeer open asfalt beton ligt. Wanneer het zout vast gereden wordt, ontstaat er één ijsplaat. Daarom moet ook voorruit zout gestrooid worden. Maar tijdens files kan er niet gestrooid worden, want strooiauto's hebben snelheid nodig om te kunnen strooien en daarnaast zullen ze nooit door de file komen. De laatste vijftien jaar wordt dan ook preventief gestrooid om ervoor te zorgen dat de mensen over een veilige weg kunnen rijden (R10).

NDW+ netwerk, de noodscenario's en strategische zoutvoorraden

Het NDW+ netwerk werd gezien als een kader voor welke wegen wel en welke wegen niet gestrooid werden (R12). Het NDW+ netwerk houdt bijvoorbeeld de calamiteiten routes in naar ziekenhuizen, brandweerkazernes, politiebureaus en bejaardenhuizen. Naar aanleiding van het NDW+ netwerk mag de burger verwachtingen creëren over wat Rijkswaterstaat wel of niet strooit en waarop hij Rijkswaterstaat kan aanspreken.

Daarnaast waren noodscenario's geschetst om aan te geven welke wegen gestrooid zouden worden, als de zoutvoorraad nog verder zou krimpen (R4, R6). De noodscenario's waren: zwarte weg, rijstrook zwart, witte rijstrook en worstcase scenario (R6). In deze scenario's werd gekeken naar het serviceniveau van de rijbaan: zijn alle rijstroken begaanbaar of zijn plusstroken, vluchtstroken en/ of een spitsstroken afgesloten? Daarnaast werd er in de noodscenario aandacht besteed aan de hoeveelheid zout: was er een nog een voorraad voor meer dan een week, nog maar drie tot zeven dagen of minder dan drie dagen. Ook werd er gekeken naar welke operationele maatregelen genomen moesten worden, wat de verkeerskundige effecten waren van de scenario's en wat de communicatieboodschap was.

Tot slot moest bij aanvang van de winter iedere wegbeheerder een buffer zout hebben om een bepaald aantal dagen voorruit te kunnen met strooien. De buffer is een strategische voorraad zout en vormt een drempel waar verantwoording over afgelegd kan worden. Als een wegbeheerder niet de hoeveelheid zout heeft die hij moet hebben voor de buffer, dan is de wegbeheerder ook niet voorbereid op de winter (R12).

Geen verwachtingen: een kader ontbreekt

De respondenten 1 en 10 hebben beide geen kader van verwachtingen gehad voor het uitvoeren van hun werk. Beide zijn in hun dagdagelijkse werk publieke lijnmanager en waren werkzaam in het Regionaal Zoutloket Utrecht. De respondenten kregen geen duidelijke kaders mee van

het Nationaal Zoutloket over hoe zij als Regionaal Zoutloket het zout onder de wegbeheerders moesten verdelen. Het ontbreken van een kader, zorgde ervoor dat het Regionale Zoutloket Utrecht zelf beslissingen ging nemen op basis van wat zij zelf uitlegbaar of fatsoenlijk vonden (R1).

7.2. Aan wie + waarover: winter 2009-2010 en winter 2010-2011

In deze paragraaf zullen de algemene lijnen van de aspecten aan wie en waarover besproken worden. Hierbij zal een onderscheid gemaakt worden in interne en externe fora en de aanleiding tot verantwoorden proces en inhoud. De verantwoordingsrelaties die besproken worden gaan over waar publieke managers verantwoording over afleggen en niet waar zij verantwoordelijk over zijn.

Intern

Bij interne verantwoording is sprake van verantwoording afleggen in de organisatie zelf. De fora die voorkwamen waren: verantwoorden aan een hiërarchisch gepositioneerde leidinggevende en verantwoorden aan medewerkers onder elkaar. Binnen het zoutdossier zijn er drie externe verantwoordingsfora te onderscheiden: politiek, maatschappelijke en stakeholder/ partner verantwoording.

Extern

Externe verantwoording had drie uitingsvormen binnen het zoutdossier, namelijk: politieke, maatschappelijke en ketenpartners of stakeholder verantwoording. Van politieke verantwoording is alleen sprake geweest in de winter 2009-2010 via de fora media en volksvertegenwoordiging. De media is een politiek verantwoordingsforum wanneer de media bericht over het proces ‘wie wat en wanneer krijgt.’ De volksvertegenwoordiging vroeg om verantwoording aan de minister van Verkeer en Waterstaat (V&W). De minister schakelde vervolgens Rijkswaterstaat in om de vragen van de volksvertegenwoordiging te beantwoorden.

Het tweede fora, maatschappelijke verantwoording, was de media die optrad in naam van de burger. Bij maatschappelijk verantwoording wordt de burger gezien als klant of belangenbehartiger. Omdat het onderscheid tussen media als politiek forum en maatschappelijk forum niet duidelijk naar voren is gekomen en bij waarover verantwoord niet duidelijk te herkennen is om de media een maatschappelijk of politiek forum is, is gekozen om de media

als politiek en tegelijk maatschappelijk forum te beschouwen. Als de media bijvoorbeeld verantwoordt over de verdeling van zout is de media een politiek forum, maar kan dit ook worden gezien als de media die inzicht in de verdeling wilt scheppen voor de burger.

Een derde forum, die niet in de literatuur naar voren is gekomen, is verantwoording richting ketenpartners of stakeholders. De relatie met ketenpartners en stakeholders bestond vooral uit informatie geven en is dus geen zuivere vorm van verantwoording afleggen.

Bij de externe verantwoordingsfora; de volksvertegenwoordiging en de media (politiek en maatschappelijk) waren in feite maar enkele medewerkers van Rijkswaterstaat bij betrokken. Bij de volksvertegenwoordiging was het de minister die verantwoording moest afleggen en in de media verschenen enkele vaste woordvoerders. In praktijk was echter de hele organisatie bezig met het verzorgen van informatie voor de minister of de mensen die voor de camera moesten verschijnen.

Waarover

De aanleiding tot verantwoorden was het proces of de inhoud. Onder proces wordt vertaan het uitleggen van hoe of waarom iets gedaan is binnen het zoutdossier. Het tweede aspect, het product, staat gelijk aan verantwoorden over de financiën. Het zoutdossier gaat om het instant houden van een maatschappelijke waarde, namelijk het garanderen van doorstroming op de Rijkswegen op een veilige manier. Er kan hierbij verantwoord worden over hoeveel zout er is verbruikt, hoeveel het zout gekost heeft, maar niet over wat het zout heeft opgeleverd, want dat laat zich niet in geld uitdrukken (R2). De maatschappelijke waarde is een proces en geen product. Het derde aspect, inhoud, houdt in dat er verantwoording plaatsvindt over een gebeurtenis dat plaatsvindt op dit moment.

Uit het onderzoek blijkt dat in beide winters grote overlap is op de punten ‘aan wie’ en ‘waarover’. Daarom zullen alleen de grote opvallende verschillen in beide winters besproken worden. Opmerkelijke verschillen zullen in de schema´s aangegeven worden door W1 (winter 1: 2009-2010)’ en W2 (winter 2010-2011). Daarnaast zal er niet per respondent in detail ingegaan worden op waarover de respondent verantwoording aflegt.

7.2.1. Interne verantwoording

Verantwoorden aan de leidinggevende

Proces

Over het proces werd aan diverse leidinggevende door vrijwel alle respondenten verantwoord. In onderstaande tabel is te zien welke dienst als forum fungeerde, welke persoon dit specifiek was, welke respondent verantwoord heeft en waarover hij of zij verantwoord heeft.

Tabel 6. Verantwoorden aan de leidinggevende over het proces

Dienst	Forum	Actor	Waarover
Dienst Verkeer en Scheepvaart	Nationaal Zoutloket = R8	W2: R1, R10	Zoutvoorraden en zout strooien
	Afdelingshoofd Beheer en Onderhoud	W2: R8	Verdeling zout
	Directeur Dienst Verkeer en Scheepvaart	W1: R9, R11	Financiën
Dagelijks Bestuur	Directeur Generaal	W1: R2, R3, R4, R5, R9, R11, R13, R14	Audit zoutcrisis
		W2: R7, R8	Verdeling zout
	Chief Financial Officier	W1: R9, R11	Financiën

Het eerste onderwerp waren de zoutvoorraden. Dit onderwerp van verantwoording moet expliciet worden afgelegd door de Regionale Zoutloketten. Het RZL moest een eerste controle uitvoeren op de cijfers die de wegbeheerders doorgaven op basis van de afgesproken spelregels. Vervolgens stelde het RZL een voorstel op voor het uitleveren van zout aan het Nationaal Zoutloket. Het RZL had het idee dat zij verantwoording aflegde over de zoutvoorraden, maar er volgde slechts incidenteel een debatfase. R1 zei dat zelfs wanneer het Regionaal Zoutloket Utrecht onrealistische cijfers over de zoutvoorraden presenteerde, reageerde het Nationaal Zoutloket niet. Wel werden R1 en R10 aangesproken als zij geen cijfers over de zoutvoorraden leverden aan het Nationaal Zoutloket. Het feit dat er gegevens opgestuurd werden over de zoutvoorraden was dus blijkbaar belangrijker dan welke gegevens er opgestuurd werden. Daarnaast moest het RZL verantwoording afleggen over de hoeveelheden zout die zij strooiden in hun areaal. Door te kijken naar waarom de regio Utrecht in verhouding meer strooide dan

andere regio's, zette de regio Utrecht aan om te kijken naar hoe de verschillen verklaard konden worden.

R8 van het Nationaal Zoutloket zei over het niet leveren van gegevens:

"En dat zijn de momenten dat ik iedere keer van die vervelende mails moest sturen, van: 'joh, ik moet nog steeds Jan Hendrik mailen'. Ik snap ook dat die mensen nog ander werk hebben. Net als wij dat [zoutdossier] nog even tussendoor proberen te doen. Je hebt er ook niet om gevraagd hé. Het overkomt je".

De verdeling van zout ging in op of het beschikbare zout op de goede plekken werd gebracht en of Rijkswaterstaat niet in de problemen raakte door zout te leveren aan andere wegbeheerders. R8 verantwoorde aan het afdelingshoofd Beheer & Onderhoud hoe hij kwam tot de verdeling van zout. Daarnaast moest R7 en R8 ook over de verdeling van zout verantwoorden aan de DG. De ambitie van RWS was om het NDW+ wegennet conform scenario 'zwart' te strooien en dreigende tekorten te voorkomen. Tegelijkertijd bestond de wens om samen te werken met de andere wegbeheerders waarbij wel de wegbeheerders verantwoordelijk bleven voor het eigen areaal (inclusief inkoop van strooizout) en mocht gladheidbestrijding bij RWS als gevolg van de samenwerking niet in het geding komen.

Een derde onderwerp van verantwoording waren de financiën. De financiën gingen over of de inkoop wel op orde was, of er goede afspraken waren gemaakt met zoutleveranciers. De Chief Financial Officer (CFO), lid van het dagelijks bestuur, moest zijn goedkeuring geven over het contract.

Het vierde onderwerp was de audit, die plaats heeft gevonden in mei 2010 naar aanleiding van een dreigend tekort aan strooizout tijdens de winter 2009-2010. De opdracht voor deze audit was geformuleerd door de plaatsvervangend Directeur Generaal (pDG). De pDG was geïnteresseerd in de risico's die genomen waren, juist omdat het streven is zo min mogelijk politieke risico's te creëren. Vanuit dit perspectief werd gekeken naar hoe het zoutdossier was aangepakt en welke leerpunten uit het dossier getrokken konden worden. Naar aanleiding van de audit zijn er een aantal verbetermaatregelen uitgevoerd. Naast de overall audit, hebben er ook evaluaties per dienst plaatsgevonden.

Inhoud

Via de dagelijkse hiërarchische lijn moesten publieke lijn- en topmanagers informatie leveren, waarop bijvoorbeeld adviezen op bepaald konden worden of waarop scenario's op uitgedacht konden worden. Afhankelijk van de dienst waar de publieke manager werkte, leverde hij of zij bepaalde informatie. Doordat het zoutdossier een incidentele organisatie betreft, zijn er naast de dagdagelijkse hiërarchische lijnen ook andere speciaal voor het zoutdossier hiërarchische lijnen ontstaan.

Tabel 7: Verantwoording afleggen aan de leidinggevende over de inhoud

Dienst	**Forum specifiek**	**Actor**	**Waarover**
-	Beleidsteam = o.a. R3, R5 en R11	W1: R2, R4	Op de hoogte houden van…
-	Landelijke verkeersmanager = R12	W1: R3, R5, R11	Advies geven
-	Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing	W1: R13, R14	Op de hoogte houden van…
Dienst Verkeer en Scheepvaart	Directeur DVS = R7	W1: R9, R11	Input leveren
		W2: R8	Input leveren
-	Winterteam = o.a. R6	W2: R7	Input leveren
Dagelijks bestuur	Directeur Generaal	W2: R7, R12, R13, R14	Over de adviezen en/ of genomen besluiten
Wegendistrict Utrecht	Afdelingshoofd Inspectie	W2: R10	Waarom wel of niet strooien

Het beleidsteam, waaronder de respondenten 3, 5 en 11 moest elke dag aan de landelijke verkeersmanager een update geven over de stand van zaken van het zout en de wegen. Om een stand van zaken te kunnen presteren, moesten mensen die dichter op de operatie zaten verantwoorden aan hen. R2 moest bijvoorbeeld verantwoorden over de zoutbalans. Terwijl R4 betrokken bij de communicatie over het zoutdossier, aangaf welke aanvragen door de pers binnen kwamen en een voorstel deed aan het beleidsteam over de antwoorden op deze aanvragen. Daarnaast gaven R9 en R11 via hun directeur informatie aan het beleidsteam over

hoeveel zout er ingekocht was, hoeveel zout er ontvangen was, hoeveel boten er met zout binnen kwamen in Nederland en waar (via Havenbedrijf Rotterdam of Vliegveld Valkenburg bijvoorbeeld) en welke districten zout kregen geleverd.

Meer specifiek moesten de respondenten 3, 5 en 11 van het beleidsteam over twee onderwerpen verantwoorden aan de landelijke verkeersmanager. In het begin van de winter was de taak van het beleidsteam het inzichtelijk maken van het zoutprobleem. Het verantwoorden hierover ging over managementinformatie, zoals waar liggen de zoutloodsen, hoeveel licht er nog aan zout in deze loodsen, wie zijn de leveranciers en wanneer leveren deze leveranciers. Nadat het probleem inzichtelijk was gemaakt, veranderde het afleggen van verantwoording in het geven van een balans in het zout (zoutvoorraad en verdeling zout), de weersvoorspellingen en de gevolgen van deze twee elementen op de Rijkswegen. Het beleidsteam zorgde ervoor dat deze elementen samen kwamen en werden geïntegreerd in het advies dat zij gaven aan de landelijke verkeersmanager. In dat advies werd ook een communicatieboodschap meegenomen (die het beleidsteam weer op hun beurt kreeg van het communicatieteam). In deze boodschap werd aangegeven of alles onder controle was, of het spannend was of politiek gevoelig (R3).

De landelijke verkeersmanager gaf op basis van het advies van het beleidsteam een besluit over welk scenario, bijvoorbeeld ´wegen zwart´ of ´rijstrook zwart´ doorgevoerd moet worden. Soms voerde de landelijke verkeersmanager een combinatie in van scenario´s, omdat de weersvoorspellingen niet betrouwbaar genoeg waren of men niet zeker wist of de leveranciers zout zouden gaan leveren. De landelijke verkeersmanager moest aan de DG verantwoording afleggen over wat zij besloten had. R11 zei over deze verantwoordingsrelatie:

“En die cijfers laat je zien aan een DG, wat voor tent ben je? Op een gegeven moment ga je dan met drie scenario’s werken, omdat je het niet weet. Maar dat is lastig uit te leggen, dan denkt iedereen van de cijfers zijn bagger, het valt allemaal reuze mee, nee het weer is bagger” (R11).

Om als Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing de taken uit te voeren, moesten de respondenten 13 en 14 dit centrum op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen op het zoutdossier. De relatie tussen het DCC en R13 en R14 bestond uit informatievoorziening. De relatie was gebaseerd op onderlinge afhankelijkheid om het zoutprobleem te kunnen managen.

In de winter van 2010-2011 was er geen beleidsteam en ook geen Departementaal Coördinatiecentrum Crisisbeheersing. Wel was er een nieuw team: het winterteam. Dit team was te vergelijken met het beleidsteam en legde verantwoording af aan de landelijke verkeersmanager. Verschillende respondenten gaven aan hun leidinggevende input, zodat hun leidinggevende deze input door kon spelen aan het winterteam. R7 liet bijvoorbeeld zien hoeveel er gestrooid was, waar er gestrooid was en welke wegbeheerders behoefte hadden aan nieuw zout. Het winterteam verzamelde alle input in een statusrapport op het gebied van weer, zout, verkeersmanagement, vorstschade aan het asfalt en de communicatie en koppelde hier een besluit aan. Bijvoorbeeld op het gebied van weer werd er aangeven of er neerslag, mist, of het ging vriezen en wat de minimumtemperaturen waren. Vervolgens werd er gekeken wat dit voor het verkeer kon betekenen: files door gladheid, hoe groot het verkeersaanbod was en of problemen zouden ontstaan wat betreft doorstroming. Op het gebied van zout werd er gekeken naar wat is de visueel waargenomen voorraad, hoeveel is er gestrooid volgens Vista/ SMS en kwam dit overeen met de prognose, wordt er nog zout geleverd en zo ja, waar? Naar aanleiding van deze memo volgde een gevraagd besluit waar de landelijke verkeersmanager in mee kon gaan of niet. De landelijke verkeersmanager moest vervolgens haar besluit toelichten aan de DG. Vooral wanneer er sprake was van strijdige belangen overlegde zij met de DG. Zij legde dan voor wat zij zag aankomen en vroeg wat het standpunt van de DG in dat geval was.

"Het gaat alleen met tegenstrijdige belangen, als de één zegt het moet daar naar toe en de ander zegt nee het moet daar naar toe. Dan is het van waar gaat de pijn terecht komen. Gaan we die weg afsluiten. Gaan we een verkeersalarm afgeven, dat soort dingen doe ik dan. Op een gegeven moment komen dan belangen tegenover elkaar te staan. En dan moet er iemand iets, en dat ben ik dan" (R12).

Ook de publieke topmanager R7 moest verantwoording afleggen aan de Directeur Generaal. R7 belde dagelijks de DG om te vertellen wat hij gedaan had of wat hij ging doen en dan kon de DG daarover zeggen wat hij daarover vond, dit kwam voor hem niet direct over als verantwoording.

Naast het winterteam moesten respondenten ook aan hun directe leidinggevende verantwoorden over andere onderwerpen dan input leveren voor het memo van het winterteam. Zo moest R10 incidenteel verantwoording afleggen aan zijn afdelingshoofd Inspectie over gladheidbestrijding. Als er doordat er geen zout gestrooid was ongelukken of files ontstonden,

dan moest hij zich uit kunnen leggen bij zijn leidinggevende waarom hij niet gestrooid had. Een ander voorbeeld is R13, hij verantwoorde aan de DG over dat hij buiten zijn bevoegdheden een collega had aangesproken in het belang van het zoutdossier. Het is de taak van R13 om problemen te signaleren binnen en buiten de Waterstaat. In deze adviezen moesten zij heel gedocumenteerd aangeven hoe zij tot hun adviezen kwamen. Wanneer zij aankonden geven dat de cijfers over de zoutvoorraden gecheckt waren bij DVS, dan won dit aan vertrouwen en geloofwaardigheid in hun advies.

Tot slot is namens de DG door R7 en R13 verantwoording gevraagd aan mensen die niet adequaat werkten in de regio. *"Dat de DG dan een mailtje stuurde en zei, dat schreef ik dan of Martin namens de DG en zei: 'van goh als jullie niet meewerken dan kom ik bij je langs.' Dat is samenwerken op een heel hiërarchische manier. Dat moet ook op die manier"* (R13).

Aan medewerkers onder elkaar

Proces

Bij het proces was vooral sprake van verantwoording afleggen binnen de eigen diensten. Van de vijf respondenten die verantwoording aflegde over het proces, was er bij vier sprake van verantwoording binnen de dienst. De respondenten R4, R5, R10, R11 en R13 hebben verantwoording afgelegd binnen de dienst en/ of om verantwoording gevraagd. Bij R4 ging het bijvoorbeeld om de afstemming tussen de landelijke en regionale woordvoering over wat er wel en niet gezegd kon worden of waar medewerkers op moesten letten, zodat er een consistent verhaal verteld werd aan de buitenwereld. Maar ook over 'doe je werk' door R5 en R11 in plaats van te pauzeren of het VCNL dat aan R10 vraagt waarom er niet gestrooid wordt als de regio Brabant dat wel doet. Mensen werden aangespoord om hun verantwoordelijkheid te nemen, anders kon het zoutdossier niet gemanaged worden. Tot slot werd al eerder gezegd dat R13 soms buiten zijn bevoegdheden mensen aanspreekt binnen de waterstaat en hierover de DG inlicht. Daarnaast zal hij ook achteraf verantwoording afleggen over waarom hij deze persoon heeft aangesproken.

Inhoud

Over de inhoud is door de respondenten 9 en 11 van DVS verantwoording afgelegd aan de respondenten 3 en 4 en hebben de respondenten 7 en 8 van DVS en R12 verantwoording afgelegd aan R13.

Tabel 8: Verantwoording afleggen door medewerkers onder elkaar over de inhoud

Dienst	**Forum specifiek**	**Actor**	**Waarover**
Rijkswaterstaat Dienst Utrecht	Directieteam = R3, R4	W1: R9, R11	Werkelijkheidswaarde cijfers zoutvoorraden, hoeveelheid zoutvoorraad
Staf DG	Adviseur Netwerken = R13	W2: R12	Loodscapaciteit, uitleg geven
		W2: R7, R8	Uitleg geven
-	Landelijke verkeersmanager = R12	W2: R13	Informatie doorspelen

De respondenten 9 en 11 werden aangesproken op twee onderwerpen. Ten eerste op de werkelijkheidswaarde van de zoutvoorraden cijfers. Het ging dan over kloppen de cijfers of moeten de cijfers nogmaals gecontroleerd worden. De controle was essentieel omdat men zelf direct last had als de gegevens niet klopte, doordat de media dan vragen zou gaan stellen. Door naar elkaar te verantwoorden nam de betrouwbaarheid van de gegevens toe (R11). Ten tweede ging R3 in op of DVS zich wel hield aan de aanbevolen voorraden zout. Uiteindelijk bleek DVS uit te gaan van een gunstigere weersverwachting waardoor zij ook de hoeveelheid zoutvoorraden omlaag haalden. Doordat zij minder zout hadden konden zij niet de nieuwe sneeuwval managen. Mede hierdoor moest de minister naar de Tweede Kamer om uit te leggen dat er een dreigend zoutprobleem was door tegenvallend weer en zoutleveranties die niet geleverd werden (R11).

De landelijke verkeersmanager R12 is aangesproken door R13 op twee punten. Ten eerste de loodscapaciteit voor zout in de regio Utrecht. Ten tweede uitleg geven of verifiëren van of er in de adviezen aan de minister en de besluiten alle relevante informatie en de juiste mensen betrokken worden in het proces. Ook gaf R13 vaak informatie aan R12. Doordat besluiten van een minister of Directeur Generaal bekend zijn binnen de gehele organisatie, gaf R13 deze informatie vaak door aan belangrijke actoren binnen het zoutdossier. Wanneer R12 verantwoording aflegde aan R13, verantwoorde R13 ook aan R12 waarom hij haar bijvoorbeeld

opbelde om half twaalf ’s nachts. Dan moest er ook uitlegt kunnen waarom iemand uit bed gebeld werd.

“*Dan zeg ik joh dan heeft de minister heeft dit of dat besloten, dat hoor ik dan net van de DG of ik heb erbij gezeten. Karin, de minister wil links af, betrek dat in jou advies en als je dan toch rechts af wil Karin, zeg dan goed beargumenteerd waarom je dat wil, want de minister wil in eerste aanleg dat niet doen. Dus een soort oliemannetje ben ik dan. Ik ben niet één van de raderen, maar in dat geval wel zorgt dat er wat olie tussen de raderen zit”* (R13).

Ook de respondenten 7 en 8 van DVS legden verantwoording af aan R13. Alles wat DVS besloot of ten uitvoer bracht kwam bij Staf DG terecht, wiens taak het was om de stukken door te spelen aan de Directeur Generaal. Als de DG iets niet begreep van de stukken, dan stelde hij een vraag aan R13 en ging R13 vervolgens weer naar DVS voor een antwoord op deze vraag.

7.2.2. Externe verantwoording

Politieke verantwoording

Inhoud

Aan de minister van Verkeer en Waterstaat moest dagelijks een update gegeven worden van de zoutvoorraad en de bijbehorende communicatieboodschap voor die dag door de DG (R4). De communicatieboodschap was belangrijk omdat de minister bevraagd werd door de pers en de volksvertegenwoordiging. Daarnaast zou er een moment komen dat Rijkswaterstaat wellicht zonder zout zou komen te zitten (R3, R14). Het communiceren over zout dat bijna op is, doet geen enkele bestuurder graag. Om ervoor te zorgen dat het communiceren het minste pijn zou doen, moest de communicatieboodschap zo duidelijk mogelijk zijn.

“Of de DG zoekt politieke rugdekking, hij belt de minister. ‘We hebben een zoutvoorraad van bijvoorbeeld ‘klein’ en er kan nog maar een week lang het hele wegennetwerk gestrooid worden, zullen we besluiten om bepaalde stukken van de wegen niet meer te strooien?’ Dan zoekt hij contact met de minister of dat politiek verdedigbaar is” (R13).

De situatie op de wegen en in het openbaar vervoer tijdens het winterweer hebben ervoor gezorgd dat er twee keer een spoeddebat is geweest. Op 12 januari 2010 stond een spoeddebat

voor de minister van Verkeer & Waterstaat op het programma, dit debat was aangevraagd door Rita Verdonk. Zij stelde vragen over hoe het kon gebeuren dat de weggebruiker zo slecht werd geïnformeerd toen de rondweg van Amsterdam op 6 januari helemaal besneeuwd was en mensen urenlang in de file stonden? Maar ook waarom pas op 8 januari door de minister een brief naar de Tweede Kamer was gestuurd met daarin de mededeling dat er nog maar voor twee à drie dagen strooizout was terwijl de zoutvoorraad al vanaf 17 december slonk? (https://zoek.officielebekendmakingen.nl). Ook op 3 maart 2010 was er een spoeddebat, ditmaal over het tekort aan strooizout, wederom was het debat aangevraagd door Rita Verdonk (https://zoek.officielebekendmakingen.nl).

Om als minister voorbereid naar het spoeddebat te kunnen gaan werd de DG ingeschakeld om het zoutdossier te gaan voorbereiden en daarmee ook de gehele organisatie Rijkswaterstaat.

"Dan heb je een heel spel in Den Haag en dat vinden we een ingewikkeld stressvol spel, want in feite ben je een operatie aan het runnen. En dan komt opeens een vrouw van je moet een presentatie af hebben want de DG moet naar de minister. Wat ga ik doen? Wat ga ik vertellen? En dat moest dan eigenlijk gister al af? (...) Maar dat is echt een energie vretende factor. Zeker mensen die heel hard gewerkt hebben en dan toch nog het idee hebben dat ze politiek afgebrand worden. Dat werd niet door iedereen als leuk ervaren. Los van dat zij misschien dingen fout hadden gedaan" (R11).

Met de communicatieafdeling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat werd de communicatieboodschappen afgestemd door R4. De minister is kwetsbaar op de dossiers die onder hem vallen (R14). Dit was niet zozeer verantwoording, maar meer informatievoorziening en het krijgen van goedkeuring om te communiceren. *"We moeten natuurlijk niet hebben dat iemand wat voor de media verteld, waarvan de minister zegt dat is grote onzin"* (R3).

De media (politiek en maatschappelijke verantwoording)

Verantwoording over het zout in de media kwam veelvuldig voor. "*Nederland had geen ander belangrijk nieuws. Maar het hield ook veel mensen bezig"* (R3). Door R11 werd de kwestie 'het voetbal van de Telegraaf' genoemd. Door de pers werd de zoutkwestie volgens R11 een beetje overdreven. Want hoe groot was het probleem echt, als er nog steeds zout gestrooid wordt en er geen wegen hoeven te worden afgesloten (R11)?

Proces

Het uitleggen van wat er gebeurde binnen Rijkswaterstaat gebeurde via persberichten, televisiebulletins en de Rijkswaterstaat website. Alle media gaven een statusupdate in de zin van 'komt het goed of niet?' (R7) De berichten gingen bijvoorbeeld over 'de zoutloketten gaan open' of 'Rijkswaterstaat koopt extra zout in'. In het NOS Journaal kwam R7 in de uitzending om te vertellen dat gemeenten en provincies werden geholpen door Rijkswaterstaat. Op de website werd onder andere uitgelegd hoe Rijkswaterstaat werkte aan gladheidbestrijding, stonden er actuele updates over de vorstschade aan het asfalt en was te lezen hoe weggebruikers voor schade aan hun auto's door de staat van de Rijkswegen terecht konden bij Rijkswaterstaat voor een vergoeding (R6, R13).

Via de media werd de weggebruiker ook op de hoogte gesteld van feit dat gladheid op de Rijkswegen niet altijd te voorkomen was, maar dat Rijkswaterstaat er alles aan deed om de gladheid te voorkomen (R12, R13). Aan de burger moet elke dag worden verteld wat er gebeurd binnen Rijkswaterstaat om gladheid te voorkomen, anders heeft de burger geen vertrouwen in de organisatie (R13). Als mensen urenlang in de file staan op de wegen in Nederland, gaan deze mensen zich afvragen of er niet eerder gestrooid had kunnen worden. In die situaties zal Rijkswaterstaat uit moeten kunnen leggen hoe zij het probleem hebben aangepakt (R12)

"*En dan zegt die weggebruiker van laat maar eens zien. Dan moeten wij kunnen laten zien we hebben vannacht om vier uur preventief gestrooid, we hebben nog eens na de ochtendspits gestrooid, we hebben voor de avondspits weer gestrooid, we hebben sneeuw geschoven toen het ging sneeuwen. Dus je moet altijd kunnen vertellen wat je doet"* (R13).

Daarnaast heeft de weggebruiker ook een eigen verantwoordelijkheid en kan niet overal Rijkswaterstaat op aangewezen worden. Als een persoon in de auto stapt, dan weet deze persoon waar hij of zij aan toe is. Want via de verkeersinformatie of de website van Rijkswaterstaat kan deze persoon op de hoogte zijn van de situatie op de Rijkswegen. Daarnaast heeft hij zelf heel veel invloed op de manier van reizen. De relatie tussen Rijkswaterstaat de burger is daarom minder hulpbehoevender, dan tussen de NS en de klant. Want als er geen trein komt en je staat op het station, dan kun je niets.

De communicatie verloopt in een winter altijd via een DG. Vervolgens kan een minister, de DG of een betrokken medewerker in de media komen om het zoutdossier uit te leggen. Alles wat met het winterweer te maken had verliep via dit punt. Omdat de pers geen gaten in de wegen kon onderscheiden van de zouttekorten of van de ouderen die niet meer de deur uitkomen (R1, R5). Daarom werd besloten om enkele woordvoerders voor het zoutdossier aan te wijzen.

Inhoud

De informatielijn 0800-8002 geeft publieksfeedback op het functioneren van Rijkswaterstaat. Op deze lijn komen spontaan klachten, informatieverzoeken, mededelingen, complimenten, suggesties of ideeën en publicatieaanvragen binnen (Ahdid, 2010, p. 2). Vervolgens was het de taak van de Publieksdienst om antwoord te geven op deze vragen. De Publieksdienst heeft de vragen neergelegd bij experts wanneer zij zelf geen antwoord konden geven op de vraag. De procedure was om binnen drie dagen antwoord te geven op de vragen. Voor het idee: in de periode 20 december 2010 tot 1 januari 2011 kwamen er 700 meldingen binnen bij de Publieksdienst over de begaanbaarheid van de wegen, de genomen veiligheidsmaatregel (snelheidsdeken), dat bepaalde wegdelen erg glad waren of niet gestrooid waren en gaten in het wegdek (Ahdid, 2010, p. 2). Het winterteam, waaronder R6, kreeg in beginsel als eerste de meldingen van de Publieksdienst die zij zelf niet konden beantwoorden. Het winterteam speelde vervolgens de meldingen door naar de betreffende diensten.

"Gladheidbestrijding, daar hebben 15 miljoen mensen verstand van hier in Nederland. Zij weten het altijd wanneer we het niet goed hebben gedaan, niet wanneer we het goed hebben gedaan". R8 gaf aan dat het veel werk was om deze vragen zorgvuldig te beantwoorden door de reactietijd van drie dagen en de hoeveelheid vragen die hij krijgt, waaronder vragen die geen relatie tot de weg hebben, maar wel beantwoordt dienen te worden. Daarnaast leidt het beantwoorden van de vragen af van de taken die verbonden zijn aan het zoutdossier.

"*Iedere keer persvragen beantwoorden, dat voel ik wel als verantwoorden. Dan krijg je echt van die vragen waarom doe je dit niet zo, waarom heb je dit niet. Dan vragen ze hoeveel strooiers heb je, ja 400, waarom zijn er vannacht dan maar 200 strooiers op de wegen geweest? Ja, omdat het niet overal nodig was, maar dat begrijpt de weggebruiker niet"* (R8).

Ketenpartners/ stakeholders

Tabel 9: Verantwoording afleggen aan ketenpartners en stakeholders over de inhoud en het proces

Ketenpartner of stakeholder?	Forum	Actor	Waarover?
Ketenpartner	Wegbeheerders: gemeenten, provincies en waterschappen	W1: R3	Proces: discussie NDW+ netwerk
		W2: R1, R7, R10	Proces: Zoutvoorraden, zoutverdeling, mediaberichten
	Hulpdiensten: politie, brandweer en ambulance	W1: R2	Inhoud
	Meteo Vista	W2: R10	Proces: waarom wel of niet strooien
Stakeholders	Servicediensten	W1: R2	Proces: informatie over situatie op de wegen
		W2: R6	Inhoud: memo winterteam
	Landelijke stakeholders	W1: R4	Proces

Proces

Ten eerste waren de wegbeheerders verwikkeld in een discussie met R3 over welke wegen behoorde tot het NDW+ netwerk. Aan beide zijde moest constant verantwoording worden afgelegd over waarom welke wegen belangrijk genoeg waren om tot het NDW+ netwerk te mogen behoren. Daarnaast moesten de wegbeheerders aan R1 en R10 van het Regionale Zoutloket Utrecht verantwoording afleggen over de zoutvoorraden en moest het RZL op haar beurt verantwoording afleggen over de totstandkoming van de zoutverdeling door Rijkswaterstaat. Ook werden de wegbeheerders door R7 ter verantwoording geroepen waarom zij Rijkswaterstaat beschuldigde van zout inpikken en de markt klem zetten door leveranciers boetes op te leggen wanneer zij niet leverden aan Rijkswaterstaat (R8).

Ten tweede moest R10 als gladheidcoördinator verantwoorden aan Meteo Vista waarom hij niet besloot om te gaan strooien. Vooral wanneer dit in ging tegen het advies om wel te strooien van het weerstation.

De servicediensten kregen ten derde informatie over de situatie op de wegen van R2.

Tot slot werd door R4 de landelijke stakeholders op de hoogte gehouden van de besluiten van Rijkswaterstaat. De stakeholders werden geïnformeerd omdat R4 het niet 'chique' vond als zij de informatie uit persberichten moesten halen.

Inhoud

Aan de hulpdiensten is sprake geweest van informatievoorziening over de stand van zaken op de Rijkswegen door R2. Naast de hulpdiensten kon er ook een berger betrokken worden in deze informatievoorziening (R2).

De serviceproviders waren één van de partijen die van het winterteam de memo kregen die ook verzonden werd aan de landelijke verkeersmanager. Op deze manier waren alle partijen meteen op de hoogte van de situatie weer, verkeer, asfalt en zout (R6). En konden deze partijen in de media communiceren over de verkeersberichtgeving.

7.2.3. Beantwoording vragen 'aan wie' en 'waarover' leggen publieke lijn- en topmanagers verantwoording af.

Naar aanleiding van onderstaande tabel kunnen algemene uitspraken gedaan worden over aan wie en waarover publieke lijn- en topmanagers verantwoording afleggen.

Tabel 10: Overzicht aan wie en waarover verantwoorden

			Zoutdossier winter 2009-2010								**Zoutdossier winter 2010-2011**							
			2	3	4	5	9	11	13	14	1	6	7	8	10	12	13	14
Intern	Leidinggevende	Proces	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X			
		Inhoud	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X

	Medewerkers	Proces			X	X		X							X		X	
		Inhoud					X	X					X	X		X	X	
Extern	Politiek	Inhoud	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Media	Proces	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		Inhoud	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Ketenpartners	Proces		X							X		X		X			
		Inhoud	X															
	Stakeholders	Proces	X		X													
		Inhoud										X						

Vrijwel alle publieke lijn- en topmanagers hebben verantwoording afgelegd over het proces en de inhoud van het zoutdossier aan hun hiërarchisch gepositioneerde leidinggevende. Veel minder is er onder de managers aan elkaar verantwoording afgelegd. Hiërarchische verantwoording speelt dus een grotere rol, dan horizontale verantwoording.

Extern gezien zijn alle respondenten betrokken geweest bij het afleggen van verantwoording aan de volksvertegenwoordiging en de media. Terwijl in feite de managers niet in de Tweede Kamer hoefde te verschijnen, of voor het NOS journaal in een interview de zoutaanpak moesten toelichten. Daartegenover staat de verantwoording aan ketenpartners en stakeholders, waar slechts enkele respondenten bij betrokken waren.
In de inleiding van deze paragraaf werd aangegeven dat niet alle verantwoordingsrelaties alle acht de elementen van het verantwoordingsproces bevatten. De interne verantwoording varieerde van een verantwoordingsproces met de elementen van één tot en met drie tot een verantwoordingsproces waarin alle acht de elementen in aanwezig waren. De consequenties voor de actor liepen uiteen van het bijstellen van het proces tot het controleren van de informatie. Bij externe verantwoording was er sprake van de elementen één tot en met drie met ketenpartners en stakeholders tot de elementen één tot en met zes bij de media en de elementen één tot en met negen bij de politiek.

7.3. Wie verantwoordt?

Bij de vraag ‘wie is verantwoordelijk?’ wordt gekeken wie in feite verantwoordelijk is voor het optreden van een respondent. In de theorie werden vier strategieën onderscheiden, maar in de

praktijk van het zoutdossier is slechts sprake van het principe ‘één voor allen’ (hiërarchische verantwoording) en ‘elke werknemer handelt voor zichzelf’ (individuele verantwoording). Deze tegenstelling komt ook terug in de ontwikkeling die de laatste jaren gaande is bij Rijkswaterstaat. Volgens R3 is de tendens om de eigen verantwoordelijkheid van een werknemer te verminderen en de organisatie meer verantwoordelijk te geven.

7.3.1. Hiërarchische verantwoording

Hiërarchische verantwoording houdt het principe ‘één voor allen’ in. De respondenten 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11, 12 en 14 gaven aan dat dit principe heersend is binnen Rijkswaterstaat. Er wordt echter wel een verschil aangegeven in ‘wie’ die verantwoordelijke persoon is. Daarnaast gaven de respondenten aan dat er verschil is tussen wie de eindverantwoordelijke is binnen Rijkswaterstaat: de DG en wie in een crisissituatie zich opstelt als verantwoordelijke.

In feite heeft de landelijke verkeersmanager het mandaat op DG niveau over verkeersmanagement. Zij kon namens Rijkswaterstaat zeggen welk besluit genomen werd. Omdat de DG eindverantwoordelijke is van Rijkswaterstaat wordt hij alsnog in alle belangrijke kwesties betrokken, vooral als het een crisis betreft (R5). Het kost de DG zijn positie als er een puinhoop is binnen Rijkswaterstaat (R10, R12). En uiteindelijk werkt Rijkswaterstaat voor een minister die verantwoording aflegt richting het publieke en politieke partijen (R4). De positie van de minister hangt af van de mate waarin de minister met succes verantwoording kan afleggen. Als Rijkswaterstaat geen verantwoording kan afleggen aan de minister, dan kan de minister nooit in de Tweede Kamer of in de media verantwoording afleggen. En ook al is de minister verantwoordelijk, de minister zal zijn hoogste ambtenaren binnen Rijkswaterstaat aanspreken als hij of zij zijn informatie niet krijgt (R4). De respondenten waren ingehuurd door de DG om de minister te helpen met en bij te dragen aan het realiseren van zijn doelstellingen, daaraan moesten de respondenten zich aan committeren (R11).

In de praktijk kregen echter de politieke topmanagers R5 en R7 veel verantwoordelijkheid. In de winter 2009-2010 was er veel verantwoordelijkheid voor R5 weggelegd, omdat het zoutdossier opgepakt werd door VCNL. In de winter 2010-2011 heeft DVS het zoutdossier gemanaged en werd R7 verantwoordelijk gemaakt. Beide managers voelde zich ook sterk verantwoordelijk voor het zoutdossier. Zij mochten namens de landelijke verkeersmanager vaak besluiten, wanneer er geen sprake was van strijdige belangen, of er een snelheidsdeken

werd ingevoerd, of er wegen moesten worden afgesloten of dat spits- en plusstroken niet meer gestrooid zouden worden.

Tegelijkertijd werd in de winter 2010-2011 de publieke topmanager R7 ook meer verantwoordelijk gehouden voor DVS taken. Er had zich al een winter voorgedaan met zouttekorten, men wist nu beter hoe het probleem gemanaged kon worden en kon dus ook meer verantwoordelijk worden gehouden op hun taken. Fora konden eenvoudig controleren hoe de zoutcontracten werden gemanaged, hoe de logistiek in elkaar zat en of er wel voldoende strooizout was ingekocht (R7). Als een leverancier geen zout leverde kon de vraag gesteld worden wiens schuld dat was. Er kon dan gekeken worden naar hoe hard de afspraken waren in het contract en of DVS steken daarin heeft laten vallen (R12).

7.3.2. In hoeverre 'verantwoordelijk'

Uit de voorgaande paragraaf kan geconcludeerd worden dat Rijkswaterstaat vanwege de hiërarchisch opbouw overeenkomt met de klassieke theorie van organisaties. Mintzberg onderscheidt vijf soorten coördinatiemechanismen, waarvan één direct toezicht is. Direct toezicht is een kenmerk van een hiërarchisch opgebouwde organisatie (Oosterwijk, 1995, p. 65).

De vraag die nu gesteld kan worden is: 'in hoeverre is een manager verantwoordelijk voor een optreden?' In de vorige paragraaf hebben een aantal respondenten aangegeven dat het hiërarchische principe binnen Rijkswaterstaat heersend is, maar hoever gaat dit principe? Tot hoever zijn deze respondenten aansprakelijk?

Het antwoord is dat er geen 'afrekencultuur' binnen Rijkswaterstaat bestaat (R7, R8, R9). Vooral districtshoofden of directeuren worden aangesproken, in dit onderzoek vallen deze functies onder de categorie publieke topmanagers (R4, R6). Publieke lijnmanagers worden veel minder aangesproken. Volgens R4 is het niet binnen Rijkswaterstaat dat iemand als hij of zij iets verkeerds doet, dat hij of zij er dan mee weg komt, maar ook niet dat iemand er dan meteen uit ligt. Dit komt ook doordat er vrij gemakkelijk terug gezocht kan worden naar hoe iets tot stand is gekomen, ook al is iemand een kleine schakel in het geheel (R6). Daarnaast geeft R13 aan dat de 'afrekencultuur' er ook niet is als mensen zich goed kunnen uitleggen en transparant zijn. Door verantwoording af te leggen zou het afrekenen niet bestaan.

“Bij Rijkswaterstaat mag je heel veel. En niemand die je daarop keihard op afrekent. En ze zeggen wel of je het goed of niet goed doet. En ze hebben snel genoeg door of je het kan. En als jij het kan, dan vinden ze het wel goed. Dan wordt dat ook wel gewaardeerd, dan krijg je ook het vertrouwen en dan hoef je ook niet iedere vijf minuten uit te leggen. Dan hebben ze aan een half woord genoeg. Dan vragen ze: 'Piet, is het geregeld? En dan weten ze al genoeg. Dus dat is hier gewoon zo” (R8).

R9 gaf aan dat in de winter 2009-2010 geen sprake was van een afrekencultuur omdat er geen normatief kader was waarlangs consequenties voor respondenten geformuleerd konden worden. Doordat een dreigend zouttekort nieuw was en gaande de rit duidelijk werd hoe het probleem gemanaged kon worden, was er vanuit zijn beleving geen sprake van oordeelsvorming.

R7 gaf zelfs aan dat de politiek in Nederland in het algemeen teveel bezig is met afrekenen. Volgens R7 schiet niemand daar iets mee op. *“Als je tot de conclusie komt dat jij niets hebt en ik alles, ja boeiend”* (R7).

7.3.3. Individuele verantwoording

De publieke lijnmanagers 1, 2, 8, 9, 10, 11, 13 gaven aan dat ondanks dat er binnen Rijkswaterstaat een sterke nadruk ligt op hiërarchische verantwoordelijkheid, er ook sprake is van individuele verantwoording. De respondenten 1, 2, 8, 10 en 13 gaven aan dat zij altijd verantwoordelijk zijn en aanspreekbaar zijn op het functioneren in hun functie. Wanneer zij zaken zouden verpesten, dan zal de organisatie in de problemen komen, maar ook zij zullen dan daarover iets te horen krijgen. Dit komt ook doordat je als medewerker veel verantwoordelijkheid krijgt (R8).

Het principe ‘elke werknemer handelt voor zichzelf’, kwam het sterkst naar voren bij R9. Hij vertelde dat hij vanuit zijn eigen professionele verantwoordelijkheid wilde dat de cijfers die hij presenteerde klopten. Andere onderwerpen binnen het zoutdossier waren buiten zijn scoop, hierbij had hij een beetje het ‘Not In My Back Yard’ gevoel. Theoretisch houdt dit begrip in dat veel mensen gebruik willen maken van voorzieningen, maar er geen hinder van willen ondervinden. Zo ook bij R9, hij wilde wel dat het zoutdossier gemanaged werd, maar niet dat hij door het managen van het zout hinder zou ondervinden om zijn eigen taken uit te voeren.

Volgens R13 is de eigen verantwoordelijkheid tot slot een aspect van het werknemer zijn. Als werknemer ben je niet verantwoordelijk voor wat er gebeurd binnen de gehele waterstaat. Maar als oplettende ambtenaar is het je plicht om wanneer er dingen dreigen mis te gaan, om anderen ambtenaren die daar wel over gaan in te lichten of een melding hierover te maken.

"Op het moment dat ik alleen maar slechte adviezen geef, kan ik daar op basis daarvan negatief beoordeeld worden door mijn bazen. Op het moment dat het mis gaat met de gladheidbestrijding buiten en er tientallen aanrijdingen zijn met doden en gewonden en dat voorkomen had kunnen worden, zal de minister sneuvelen en wellicht de DG, maar Piet niet. Maar op het moment dat ik op mijn klompen kan aanvoelen, dat dat staat te gebeuren en ik niet bel met de directeur van DVS, de directeur van VCNL en de DG, vind ik dat ik slecht werk lever, hoewel ik daar niet over ga. Niet mijn verantwoordelijkheid, niet mijn bevoegdheid formeel gezien. Maar op het moment, dat ik dingen zie mis gaan, of dreigen te gaan, vind ik dat ik als waterstater, dat als één van de 9000 het mijn plicht is als goed ambtenaar" (R13).

Heel vaak begint deze plicht van goed ambtenaren om te zorgen dat werknemers de verantwoordelijkheid gaan voelen (R11).

7.4. Waarom verantwoordt de respondent?

De aard van de verplichting om te verantwoorden staat in deze vraag centraal. Binnen het zoutdossier kon sprake zijn van drie mogelijkheden: hiërarchische verhouding, een contractuele afspraak en vrijwillig verantwoorden.

Tabel 11: overzicht redenen waarom een publieke manager verantwoording aflegt

Aard van de verplichting	Welke respondenten?
Hiërarchische verhouding – Verticale verantwoording	Iedereen behalve R6
Contractuele afspraak – Horizontale verantwoording	1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14
Vrijwillig – Horizontale verantwoording	2, 4, 5, 10, 13, 14

Alleen verticale en horizontale verantwoording kwamen voor binnen Rijkswaterstaat. Bij verticale verantwoording was sprake bij 'verantwoording aan de hiërarchisch gepositioneerde leidinggevende' en aan de volksvertegenwoordiging via de minister.

Daarnaast was van horizontale verantwoording sprake wanneer er geen bovengeschikte relatie is, maar een relatie die berust op vrijwilligheid. ‘Verantwoording aan medewerkers onderling’, de media en ketenpartners en stakeholders behoren tot deze groep.

Tot slot werd in de literatuur diagonale verantwoording als derde uitgangspunt genomen. Dit aspect is niet voorgekomen binnen het zoutdossier. Er was geen externe organisatie door de minister of door de DG aangewezen om toezicht te houden op het zoutdossier.

Vrijwel alle verantwoordingsrelaties hadden een institutioneel karakter. Hiërarchische verantwoordingsrelaties waren in regels vastgelegd, terwijl relaties met de media of met partners en stakeholders staande praktijken of vaste routines waren. Alleen verantwoording onder de medewerkers waren niet in regels vastgelegd, geen staande praktijken of vaste routines. In een crisis staat volgens R13 ook heel weinig op papier over processen en verantwoording. Iets ontstaat en dat wordt dan door gezet (R13). De verantwoordingsrelaties zijn gegroeid door het onderwerp van verantwoorden; het zoutdossier.

7.4.1. Toelichting aard van de verplichting

De lijnen tussen een hiërarchische verhouding, een contractuele afspraak en vrijwillig verantwoorden zijn diffuus. Waar wordt de lijn getrokken? Een respondent kan verantwoording afleggen aan zijn leidinggevende, omdat hij denkt dat dit moet (hiërarchische verhouding), omdat hij een afspraak heeft gemaakt met zijn leidinggevende om hem dagelijks op de hoogte te houden (contractuele afspraak) of omdat hij vindt dat zijn leidinggevende dit moet weten (vrijwillig).

De hiërarchische verantwoording was gebaseerd op een afspraak tussen een leidinggevende en een respondent of kwam voort uit de verwachtingen van een leidinggevende naar een respondent. Alle respondenten werden bijvoorbeeld gevraagd om iedere dag te rapporteren over de stand van zaken op het gebied van zout of verkeersmanagement. Het werd vervolgens een afspraak, die mondeling was vastgelegd, om dagelijks te verantwoorden (R5).

“De DG en de politiek, die hadden afspraken met ons gemaakt over wanneer en wat naar buiten moest komen. Wanneer ze wat voor resultaten wilden hebben. Dus er was een heel duidelijk in tijd, per dag en ook zelfs een voorgedrukt formuliertje dat we elke dag moesten

invullen, waar bepaalde basisinformatie op stond. Dus dat hele cirquit van wat ging er naar buiten, wanneer en door wie" (R9).

Daarnaast was een voorbeeld van verantwoorden naar aanleiding van onuitgesproken verwachten bijvoorbeeld het opstarten van een communicatielijn in de organisatie, die niet in opdracht van de landelijke verkeersmanager uitgevoerd werd. Maar als R4 dit niet had gedaan dan had zij iets heel raars gedaan, omdat het opstarten van een communicatielijn tijdens een crisis toch een 'niet afgesproken regel' is. Men verwacht van elkaar dat zij dingen uit zichzelf doen (R4). R2 zei hierover: *"Deze hele tak van sport is niet aan regels onderhevig. Het stond niet in regels vastgelegd"*.

Bij horizontale verantwoording was sprake van verantwoorden op basis van eigen inzicht of verantwoorden op basis van een afspraak (R8). Veel vrijwillig verantwoorden ontstaat uit je eigen ervaringen. Uit het verleden blijkt bijvoorbeeld dat als te vaak Transport en Logistiek Nederland in het nieuws komt met ongelukken, dat zij dan naar de Tweede Kamer gaan met eisen om het wegdek aan te passen (R4). Daarom gaat R4 actief verantwoorden naar stakeholders, waaronder Transport en Logistiek Nederland, over de stand van zaken binnen het zoutdossier, om een goede relatie te onderhouden. Want R4 wilde niet deze partijen publiekelijk tegen haar krijgen in de media. Daarnaast werd er vrijwillig verantwoord op zaken die niet belegd werden bij een bepaald persoon. Vervolgens nam iemand die taak op zich en ging daarover verantwoorden (R1, R7, R13). Tot slot bestonden de ervaringen in de winter 2010-2011 uit de ervaringen van de vorige winter.

7.4.2. Verantwoordingsdrang of verantwoordingsdwang

Bij een verantwoordingsarrangement is er een onderscheid tussen een verplicht en een vrijwillig verantwoordingsarrangement. Slechts enkele respondenten hebben verantwoordingsdwang ervaren op bepaalde onderwerpen. Vooral verantwoording naar de media en de politiek konden soms als verantwoordingsdwang ervaren worden gaven de respondenten 8 en 11 aan. Omdat tot in de detail antwoord gegeven moet worden op 'onnozele' vragen, merk je dat druk op Rijkswaterstaat enorm is. De respondenten zijn voor hun gevoel bezig met crisismanagement en moeten ondertussen allerlei andere dingen regelen. Tegelijkertijd geeft R8 aan dat er geen verantwoordingsoverlast is zegt R11 dat de verantwoordingsdruk spanning met zich mee brengt dat zijn werk juist leuk maakt.

Hoofdzakelijk kwam er een vrijwillig verantwoordingsarrangement uit waarbij verantwoordingsdrang wordt ervaren. Bij R9 staat verantwoording aan de voorkant van zijn werk. *"Het is de legitimatie van ons bestaan, als we niet kunnen verantwoorden waarom we dingen doen dan zou ik daar als controller grote problemen mee hebben"* (R9). Hij ervaart de verantwoording niet als een last, maar juist iets waar hij voor gekozen heeft. Een ander voorbeeld van verantwoordingsdrang was dat R13 'nazorg' wilde plegen bij iemand op wiens 'tenen' hij was gaan staan.

"Dat ik een kopje koffie moet drinken, of een biertje moet drinken. Afhankelijk van wat ik gedaan heb, niet eens hoe belangrijk die persoon is in de organisatie. Wat ik gedaan heb, nazorg, nog even nababbelen. Daar staat niets van op papier, daar staat niets van in een contract. Dat heeft gewoon te maken met intermenselijke betrekkingen" (R13).

7.4.3. Wat wil de respondent bereiken met het afleggen van verantwoording?

Er wordt in deze paragraaf onderscheidt gemaakt tussen doelen die je wilt bereiken met het afleggen van verantwoording. In het theoretisch kader werden vier doelen van verantwoording weergegeven: democratie, rechtstatelijk, cybernetisch en legitimiteit. Deze vier doelen zijn letterlijk of in een bepaalde vorm teruggekomen. Uit het onderzoek blijkt dat sommige doelen soms ook sterk met elkaar samenhangen. Bijvoorbeeld democratie en legitimiteit of imagobehoud en legitimiteit.

Tabel 12: doel van verantwoording

Wat wil je bereiken?	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5	R 6	R 7	R 8	R 9	R 10	R 11	R 12	R 13	R 14
Democratisch	X		X	X			X	X		X			X	X
Rechtstatelijk: imago							X	X			X			
Cybernetisch	X		X			X	X		X	X	X	X	X	X
Legitimiteit							-	X	X		X	-	X	
Behouden controle		X		X									X	
Goede besluiten nemen													X	
Uitleggen van wat ik doe	-			X	X	X	X	X	X			X	X	X

Democratisch werd publieke verantwoording gezien als een controle op machtsuitoefening. De respondenten willen bereiken dat de burger kan zien wat de politiek doet. Aan de burger moet worden verklaard dat Rijkswaterstaat de goede dingen doet. Door de respondenten werden verschillende redenen gegeven waarom zij democratisch verantwoorden: de burger moet zien dat hij of zij iets terug krijgt voor de wegenbelasting die hij of zij betaald (R3, R7, R8, R14), de publieke taak om mensen van A naar B veilig te brengen (R1, R4, R10, R14), laten zien dat er alles aan gedaan wordt binnen Rijkswaterstaat om gladheid te voorkomen (R13). R7 gaf aan dat de 'license to operate' het vertrouwen van de burger is in de politiek en daarmee de vergunning om te opereren als organisatie. Rijkswaterstaat moet elke dag laten zien waarom zij bestaan. Omdat er onder de bevolking allerlei sentimenten leven over de vele files of dat het alweer glad is, terwijl Rijkswaterstaat zoveel geld heeft.

Rechtstatelijk houdt verantwoording het voorkomen van corruptie, vriendjespolitiek, machtsmisbruik en andere vormen van ongewenst gedrag in. Om deze reden is er binnen Rijkswaterstaat niet verantwoord. Er zou niet eens sprake kunnen zijn van machtsmisbruik volgens R12 omdat Rijkswaterstaat altijd afhankelijk is van de drie andere wegbeheerders. Wat de publieke managers met verantwoorden over het zoutdossier wel wilde bereiken is het behoud van een goed imago. Rijkswaterstaat zou zout hebben ingepikt en de markt klem hebben gezet volgens de media. Rijkswaterstaat was kwetsbaar. De respondenten 7, 8 en 11 van Dienst Verkeer en Scheepvaart waren bezig met het imago van Rijkswaterstaat. Onder de bevolking moest een overwegend positief beeld bestaan over het thema gladheidbestrijding van Rijkswaterstaat. R7 en R11 wilden de charme van het zoutloket; samenwerking tussen de overheden, laten zien. Het gaf een druk om het imago van Rijkswaterstaat te behouden volgens R8. Continu moesten de goede dingen gedaan worden, want zelfs de perfect uitlegbare dingen konden door de pers negatief worden uitgelegd. R7 waakte erop dat Rijkswaterstaat niet hetzelfde lot stond te wachten als Pro Rail, omdat hij het sneu vond als een organisatie zo door het leven moet.

"Je kunt ook zeggen we kijken van buiten jij, ik of een andere Nederlander naar zo'n loket en dan heeft het wel zijn charme. Voor de gemiddelde burger zien dat de overheden of ze nu gemeenten, provincies of Rijk heten, slaan hun handen inéén om te zorgen dat ik door kan blijven rijden. En ik denk dat inwoners van Nederland, ik ook, jij ook, dat zien wij graag. Want het alternatief zou zijn elkaar beconcurrerende, ruziënde overheden. Volgens mij zien we dat niet graag, want ik associeer dat altijd met geldverspilling en er komt niets van terecht. Dus in

die zin heeft het naar politiek bestuurlijke en imagotechnische, PR technisch voor de BV Nederland een heel leuk instrument" (R7: 586).

Cybernetisch gaat verantwoording om het behouden en versterken van het leervermogen. De respondenten 3, 6, 7, 9, 10, 11 12, 13 en 14. Respondenten gaven aan dat zij het belangrijk vinden om feedback te ontvangen op hun handelen. R14 gaf aan dat de hoofddoelstelling van verantwoorden is om te laten zien aan de omgeving wat je doet en wie je bent als overheid en dat wanneer je deze verantwoording goed doet daarvan kunt leren. R11 benadrukte daarnaast de verbinding tussen leren en het volgend jaar weer beter willen doen. Horizontale verantwoording zou hierbij meer passen, omdat bij verticale verantwoording volgens R11 meestal sprake is van een decharge en dan is de opdracht klaar. Het leeraspect zou bij verticale verantwoording onderbelicht blijven. Terwijl verantwoorden met gelijkgestemden bijvoorbeeld via een peer review veel meer op kan leveren voor het leervermogen.

"*Ik geloof in de lerende organisatie. Van alles wat je doet kun je leren, ook al gaat het niet goed. Ook al is het via een audit of via een evaluatie. Verantwoording, het is maar net welke naam je eraan geeft. Ik geloof echt in leren van de dingen die je hebt gedaan"* (R12).

Het behouden of vergroten van de legitimiteit binnen een organisatie is een vierde reden om te verantwoorden. De respondenten 8, 9, 11 en 13 gaven aan dit doel van verantwoording: laten zien dat je bestaansrecht hebt als organisatie, na te streven. R7 geeft aan dat bij hem dit idee helemaal niet leeft. Politiek Nederland heeft gekozen en bepaald dat er een Rijkswaterstaat is. R7 vindt niet dat hij dan moet verantwoorden over waarom er een Rijkswaterstaat moet zijn. Het bestaansrecht van Rijkswaterstaat is in zijn ogen geen discussiepunt. Legitimiteit gaat om vertrouwen van de burgers in rechtvaardigheid. Dat Rijkswaterstaat laat zien dat zij vooruitgang boeken in een bepaald tempo en daarvan leren en welke kosten en middelen daarvoor worden ingezet (R9, R11). Tegelijkertijd wordt de minister afgerekend op het imago van Rijkswaterstaat. Het imago laat zien of Rijkswaterstaat bestaansrecht heeft of niet (R8, R13). Als Rijkswaterstaat slecht in de media afkomt, dan hebben zij geen bestaansrecht.

Het behouden van controle is een doel die de respondenten 2, 4, 13 en 14 nastreefden met verantwoording afleggen. R4 gaf aan dat het dashboard met managementinformatie binnen de organisatie het grootste voorbeeld is van het behouden van controle binnen Rijkswaterstaat. De discussies over het dashboard gaan echter meer over de cijfers, dan over of een medewerker

van Rijkswaterstaat zich verantwoordelijk voelt voor de taak en hoe hij of zij deze taak realiseert. R2, R13 en R14 gingen daarentegen in op het behoud van controle door processen te beheersen. Door gedocumenteerd verantwoording af te leggen, kunnen zij de processen blijven beheersen wanneer er vragen worden gesteld door bijvoorbeeld de media of de politiek.

Tot slot probeerde R13 met verantwoording afleggen en verantwoording te vragen ervoor te zorgen dat de juiste besluiten worden genomen binnen Rijkswaterstaat. Als iedereen op de hoogte is van alle relevante informatie en de juiste mensen betrekt, dan wint dit aan de adviezen die de mensen moeten geven.

Het laatste aspect wat beoogd wordt met verantwoording afleggen is dat mensen zich hierdoor kunnen uitleggen. De respondenten 4, 5, 6, 7, 8, 11, 12, 13, 14. Door verantwoorden verklaar je de dingen zoals ze gegaan zijn. Daarnaast verklaar je dat je de goede dingen hebt gedaan. Je wilt goed werk leveren. Door gevraagd en ongevraagd verantwoording te vragen kunnen de respondenten hun werk beter uitvoeren (R13). Terwijl de DG van Rijkswaterstaat juist een goed gevoel krijgt door de verantwoording die de respondenten afleggen (R7). De DG moet kunnen beredeneren dat het goed zit of dat het slecht gaat.

7.5. Wanneer

"In hiërarchische zin informeer je naar boven toe, veelal op eigen initiatief. Op het moment dat het hectisch is, vragen niet zoveel mensen om verantwoordelijkheid. Maar je weet twee maanden later komt die vraag toch" (R11).

Dit citaat omvat een uitkomst op de vraag: 'wanneer in het proces verantwoordt de publieke lijn- of topmanager?' Bij de aard van de verantwoordingsrelatie werd al duidelijk dat veel relaties zijn gebaseerd op ongeschreven regels en verwachtingen. Er werd van publieke lijnmanagers verwacht dat zij zelf actie ondernomen en zelf hun leidinggevende op de hoogte stelden van de stand van zaken van het zoutdossier. Binnen het zoutdossier was veelal sprake van op eigen initiatief verantwoorden richting de leidinggevende. Wanneer eenmaal een verantwoordingsrelatie duidelijke vormen aannam, stelde de leidinggevende ook regelmatiger vragen aan de publieke lijnmanager. Omdat het dan ook ging opvallen wanneer de respondent niet op eigen initiatief verantwoorde, waardoor de leidinggevende zelf ging vragen om verantwoording (vraaggericht verantwoorden).

Op eigen initiatief werden er ook persberichten gemaakt of werden cameraploegen uitgenodigd om bij een zoutloods te komen kijken of mee te rijden met een strooiwagen (R3, R7). Het ANP werd dan als algemeen bureau ingelicht over wat er speelde. Op eigen initiatief kwam vooral voor wanneer het redelijk rustig was binnen het zoutdossier. In tijden dat de drukte toesloeg waren er zoveel media dat er geen cameraploegen uitgenodigd konden worden voor het bekijken van een zoutloods. In die periode kwam dan ook de media zelf met vragen over wat Rijkswaterstaat deed en waarom zij bepaalde keuzen maakten. R7 gaf aan dat de verhouding 70-30 is, 70% van de tijd komt de media zelf met ´wij willen een interview´ en 30% van de tijd gaat Rijkswaterstaat zelf naar de media om *good feelings* te creëren.

De wanneer vragen kon naast het verantwoorden op eigen initiatief en vraaggericht verantwoorden, ingedeeld worden in harde en zachte verantwoordingseisen en actief en passief verantwoorden.

Zachte en harde verantwoordingseisen

In het zoutdossier was sprake van harde en zachte verantwoordingseisen. Bij intern verantwoording afleggen aan de leidinggevende en politiek verantwoorden bestonden er harde verantwoordingseisen over welke gegevens doorgegeven moesten worden, aan wie en wanneer. Echter hadden ook niet alle interne verantwoordingsrelaties harde verantwoordingseisen.

Bij intern verantwoorden aan medewerkers onderling en de externe verantwoordingsrelaties ging het om de bereidheid van publieke managers om transparantie over hun handelen te bieden. De relaties bestonden uit het voorzien van informatie aan anderen, omdat men het idee had dat dit belangrijk was voor de onderlinge relatie. Ondanks dat er geen oordeel door de fora werden uitgesproken of er dus ook geen sancties werden opgelegd door het forum, hebben de respondenten het afleggen van verantwoording ervaren.

Actief of passief

Gedurende het gehele zoutdossier is er sprake geweest van actief of reactief verantwoording afleggen. Continu lag de nadruk op het heden en het voorkomen van een zoutcrisis. Deze verantwoording kan actief plaatsvinden: het voorkomen van een zoutcrisis, het waarschuwen van weggebruikers op gladheid en de informatie doorgeven over de stand van zaken op het gebied van zout, weer en verkeer. Maar ook reactief: er is een ongeluk gebeurd, dit wordt

gemeld in de verkeersberichtgeving of vannacht is er niet gestrooid en daardoor is er een botsing ontstaan tussen enkele auto´s. De enige passieve verantwoording in het zoutdossier was de verantwoording over het gehele proces, in mei 2010 in een auditrapport. Het handelen van de publieke managers en hun diensten werd geëvalueerd in dit rapport.

7.6. Conclusie

In dit hoofdstuk is er inzicht verschaft in hoe publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat verantwoording vormgeven. Verschillende beelden zijn tegenover elkaar weggezet. De algemene lijn in dit hoofdstuk was dat publieke lijn- en topmanagers vooral intern verantwoording aflegde over de inhoud en het proces. De managers geven aan dat een individuele werknemer verantwoordelijk is voor zijn eigen handelingen, maar dat uiteindelijk de top van de organisatie wordt gezien als de eindverantwoordelijke op het zoutdossier. In het zoutdossier waren met name harde verantwoordingseisen, waarbij actief en op eigen initiatief verantwoord werd. Tot slot was het doel van verantwoorden dat publieke managers het imago van Rijkswaterstaat instant wilden houden, ze willen ervan leren, ze zien het als de legitimiteit van de organisatie, een instrument om controle uit te kunnen blijven oefenen op de organisatie, kunnen door verantwoording goede besluiten nemen en kunnen door verantwoording af te leggen ook beter uitleggen wat zij doen.

Tussen de uitkomsten van deze vragen kunnen ook verbanden worden gelegd. In tabel 9 zijn de uitkomsten van de vragen over verantwoording terug te zien.

Tabel 13: Overzicht aan wie en waarover verantwoorden

			Zoutdossier winter 2009-2010								**Zoutdossier winter 2010-2011**							
			2	3	4	5	9	11	13	14	1	6	7	8	10	12	13	14
Intern	Leidinggevende	Proces	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X			
		Inhoud	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X
	Medewerkers	Proces			X	X		X							X		X	
		Inhoud					X	X					X	X		X	X	
Extern	Politiek	Inhoud	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

	Media	Proces	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
		Inhoud	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Ketenpartners	Proces		X							X		X		X			
		Inhoud	X															
	Stakeholders	Proces	X		X													
		Inhoud										X						

Een substantieel deel van de respondenten gaf aan dat het principe ´een voor allen´ aangeeft wie er verantwoordelijk is binnen een organisatie en de aard van de verplichting ´hiërarchische verhouding´ is. Deze twee antwoorden zijn ook terug te zien tabel 9 waar vrijwel alle respondenten aan hun leidinggevende verantwoording afleggen.

Daarnaast suggereren de verschillende fora dat er ook verschillende doelen zijn die de actor nastreeft met verantwoording afleggen. Het afleggen van verantwoording in de media kan bijvoorbeeld gekoppeld worden aan de het behouden van een bepaald imago of uitleggen wat er gedaan is. Er kunnen helaas geen harde bewijzen hiervoor geleverd worden, omdat er niet in de interviews per verantwoordingsrelatie is ingegaan op het doel van die relatie.

8. Bevindingen deelvraag 3:

Hoe ervaren publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat het afleggen verantwoording?

In dit hoofdstuk worden verschillende visies op verantwoording gepresenteerd. Dit zijn de visies ´verantwoording roept bij mij geen fijne associatie op´, ´verantwoording is een verplichting, want je voert een publieke taak uit´ en ´verantwoording is een positief begrip´. Elke visie vertegenwoordigt een aantal respondenten. Alle respondenten vallen onder één visie. Welke houding een respondent heeft blijkt bij de laatste twee visies sterk bepaald te worden door wat een respondent denkt te bereiken met het afleggen van verantwoording. Dit verband zal ook bij iedere visie uitgelegd worden.

Visie 1: verantwoording roept bij mij geen fijne associatie op

Respondenten die niet geheel positief tegenover verantwoording staan, hebben verschillende gevoelens bij dit woord. Zo noemt R2 verantwoording een zwaar woord, en vindt R7 verantwoording een zuur woord want er kan niets meer veranderd worden.

R7 had een duidelijk mening over waarom verantwoording over wat er gedaan is, voor hem geen waarde heeft. Het spel is dan gespeeld, alle knikkers zijn verdeeld, er kan niets meer veranderd worden. Verantwoorden krijgt dan de smaak van Bijltjesdag (de tijd voor afrekening na een periode van regeren). R7 staat echter wel positief tegenover verantwoorden over wat er speelt, omdat de baas dan nog eventueel daar verrijking aan kan geven of kan zeggen dat het plan anders uitgevoerd moet worden. Verantwoorden wordt in zijn ogen pas leuk als je het actief inzet.

Visie 2: verantwoording is een verplichting, want je voert een publieke taak uit, toch sta ik wel positief tegenover verantwoording afleggen

De respondenten 1, 3, 6, 9, 10, 14 gaven in het interview aan dat verantwoording afleggen een onderdeel van het werk is en daar staan zij voor. Dit is een zakelijke manier van kijken naar verantwoording. Rijkswaterstaat is een overheidsdienst dat hoort bij de Rijksoverheid.

Van de zes respondenten in deze visie was echter maar één respondent heel bedrijfsmatig, namelijk R3. De andere respondenten hadden maar één kenmerk van de bedrijfsmanager in zich.

"Elke overheidsdienst dient zich te verantwoorden over wat die doet, hoe hij werkt, welk geld erin gestoken wordt, welke uren hij eraan besteed. Wij zijn bovendien nog een keer een agentschap, dan hebben we helemaal verantwoordelijkheid om dat te doen. Om dat op een transparante, doorzichtige manier te doen, dat het in ieder geval navolgbaar is" (R14).

R9 benadrukte daarbij ook dat verantwoorden de legitimiteit is van het bestaan van Rijkswaterstaat. R10 gaf aan dat ondanks verantwoording een verplichting is, men wel een bepaalde beleving bij het woord moet hebben. Mensen moeten durven beslissingen te nemen en daarvoor de verantwoordelijkheid voor te nemen, in plaats van dat men zich schuilt achter de adviezen van anderen.

De respondenten in deze visie zien allemaal het afleggen van verantwoording voor het leervermogen in als doel. Daarnaast het democratie doel en uitleggen van wat er gedaan is ook sterk door te komen in deze visie, respectievelijk vier en drie respondenten gaven dit aan.

Visie 3: verantwoording is een positief begrip

De respondenten 4, 5, 8, 11, 12, 13 denken positief over verantwoorden. Hiervoor hebben zij verschillende aannames.

Ten eerste vonden R5 en R8 het fijn dat er bij het zoutdossier hele korte lijntjes tussen de mensen waren. R5 gaf aan dat dit kwam doordat wanneer er iets aan de hand is in zo´n winter en het spannend wordt, dan staat ook de hele organisatie klaar om het probleem te managen. Wanneer het spannend is gaat verantwoording ook niet langs de rede, maar langs het gevoel om de casus te managen. R8 vulde aan dat de nauwe samenwerking in de crisisorganisatie ook

ervoor zorgt dat je eigenlijk al alles van elkaar afweet en het daarom niet direct voelt als verantwoording afleggen.

Ten tweede gaf R8 aan, net als R13, dat verantwoording te maken heeft met het werk goed willen doen. Zij benoemen deze aanname ´het verantwoordelijkheidsgevoel´.

Ten derde vinden R4 en R12 verantwoording positief omdat zij geloven in de lerende organisatie. Verantwoording gaat om een gevoel of iets goed gaat of niet. Het leren is niet altijd even makkelijk binnen Rijkswaterstaat. Sommige onderwerpen zijn meetbaar en sommige zijn heel subjectief. *"Want hoe de communicatiekant, en hoe de pers zich erop stort, dat staat niet in een KPI. Terwijl dit heel erg uitmaakt hoe je dat doet. Dat voelt als verantwoording afleggen, maar niet naar iets keihards gedefinieerd. Dat is een beetje de worsteling erin"* (R12).

Ten vierde vindt respondenten 11 verantwoording positief omdat het ´credits´ zijn die laten zien of je je werk goed hebt gedaan. Van verantwoording krijg je energie, het geeft een kick als iets af is en dit ook gewaardeerd wordt door een forum (R11).

9. Conclusie, aanbevelingen en discussie

In de inleiding van deze scriptie werd reeds gesteld dat er voor managers in het algemeen geen optimale organisatievorm is, die adequaat is voor alle (verantwoording)situaties. Maar welke vorm heeft verantwoording gekregen in de incidentele organisatie rondom het zoutdossier?

In dit hoofdstuk zal antwoord gegeven worden op de centrale vraag van het onderzoek:

‘Hoe geven verschillende typen publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat betekenis aan verantwoording?’

De vorm die verantwoording heeft gekregen in het zoutdossier is inzichtelijk gemaakt in de bevindingen hoofdstukken. In § 9.1. zal de kernboodschap van deze resultaten besproken worden. Vervolgens zal in § 9.2. de onderzoeksvraag beantwoord worden. Tot slot zal in § 9.3. de conclusie van de onderzoeksvraag gespiegeld worden door het geven van twee aanbevelingen.

9.1. Kernboodschap

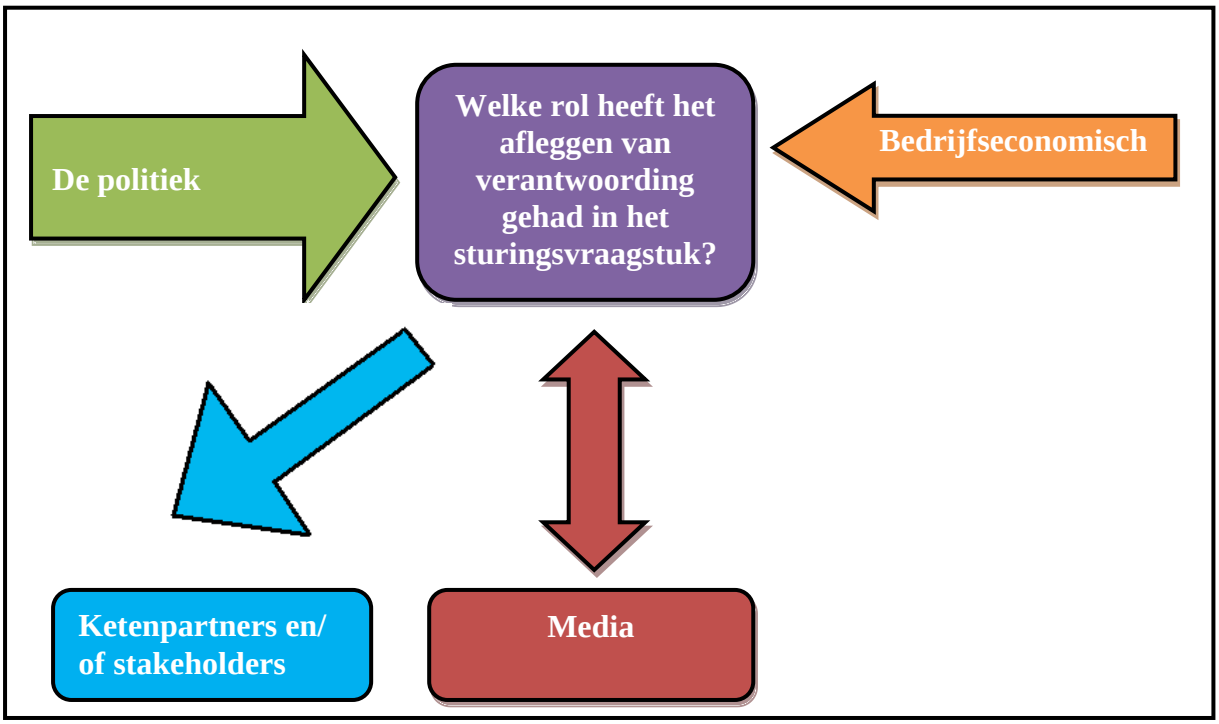
De casus ´het zoutdossier´ ging over het maken van afwegingen en de basis waarop deze afwegingen gemaakt konden worden. Noodscenario´s moesten bedacht worden over wat de impact zou zijn als alle linkerrijbanen afgesloten moesten worden en of de knooppunten dan nog intact konden blijven. Men moest afwegingen maken tussen het korte termijn belang, geen files, en het lange termijn belang, behoud van de kwaliteit van het areaal. Als sneeuw niet weggehaald werd op de spitsstroken, zou Rijkswaterstaat later veel werk hebben gehad aan het weghalen van de sneeuw op deze rijbanen, omdat de sneeuw tegen die tijd een ijsplaat zou geworden zijn. Maar ook als er veel zout gestrooid wordt, om gladheid en daarmee langzaam rijden en het ontstaan van files tegen te gaan, zal een grotere vorstschade aan het ZOAB beton inhouden, dan als er minder zout gestrooid wordt.

De belangen in deze afwegingen lagen heel ver uiteen. De politiek wilde geen maatschappelijk probleem en de weggebruiker wilde veilig van de weg gebruik maken. Rijkswaterstaat stelde

zich in deze lijn op als een publieksgerichte netwerkmanager die handelde vanuit de behoeften van de weggebruikers op een kostenbewuste en duurzame manier.

Naast de invloeden van buitenaf, was er binnen Rijkswaterstaat ook het belang om bedrijfseconomisch op te treden. Uiteindelijk heeft de politiek de grootste rol gespeeld. De impact van de politiek op Rijkswaterstaat was groter dan het belang om bedrijfseconomisch te operen. Er werd geen maatschappelijke kosten en baten analyse uitgevoerd over de noodscenario´s, het belang was om geen maatschappelijke schade op te lopen.

Uiteindelijk stond het volgende kader centraal in het onderzoek:



Welke rol het afleggen van verantwoording in dit kader kreeg zou bepaald worden door de managementbasisbenaderingen werd verondersteld in dit onderzoek. De managementbasisbenaderingen zouden bepaalde verantwoordingsstijlen met zich meebrengen. De bedrijfsmanager zou verantwoording zien als ´iets wat er bijhoort´, de verwachtingen waarover hij moet verantwoorden zijn helder en de verantwoordingsrelaties waren intern of met vaste partners extern. De organisatiemanager ziet verantwoording als een onderdeel van zijn werk, technische en complexe issues staan centraal waar aan verschillende groepen verantwoording moet afgelegd worden. De beleidsmanager ziet verantwoorden daarentegen is als een onderdeel om beleid te laten slagen. De vorm van verantwoorden verschilt per situatie

en ook het proces verschilt in de mate waarin er verzet wordt getoond door de fora. De politiek manager verantwoordt over omstreden issues, voelt een verantwoordingsdruk van de politiek, de media en bestuurders en legt op verschillende wijzen aan deze fora verantwoording af.

De publieke manager blijkt én én veelal te hebben. Wanneer er gekeken wordt naar de fora waaraan de respondenten verantwoording hebben afgelegd krijgt men een bepaalde indeling, wanneer er gekeken wordt naar het doel van verantwoorden verkrijgt men weer en andere indeling en als de visie op verantwoorden centraal wordt gesteld zal er weer een andere indeling uitkomen. Als men veel interne fora heeft is men een bedrijfsmanager, terwijl als men veel externe fora heeft is men een politiek manager. Wanneer het doel om te verantwoorden het slagen van het beleid is, is men een beleidsmanager, terwijl als het doel het bestaansrecht bewijzen is van een organisatie, dan is men een politiek manager. En als de visie op het begrip verantwoorden is dat het onderdeel van het werk van een manager is, zal dit overeenkomen met de organisatiemanager, terwijl als men verantwoording ziet als ´iets keihards, het hoeft niet gezellig te zijn´ en dus de visie is dat verantwoording geen fijne associaties oproept, dan komt dit overeen met de bedrijfsmanager.

In het onderzoek blijken bepaalde lijnen te ontdekken zijn tussen de basisbenaderingen van Noordegraaf en hoe er verantwoording afgelegd is. Tevens blijkt ook dat een manager heel complex is. De inhoud bepaalt heel sterk in welke rol de manager zich begeeft. Maar ook aan elk omstreden en complexe issue zitten aspecten die heel ordelijk en bedrijfsmatig benaderd kunnen worden. Waar het issue in de ogen van respondent 11 heel politiek is, kan respondent 3 het weer heel bedrijfsmatig benaderen, maar tegelijk ook weer vinden dat er hele beleidsmatige principes zijn binnen het dossier. Naast dat de manager dus complex is, is ook elk issue complex te noemen.

Het onderzoek begon met de titel: zoutproblematiek door goede verantwoording in balans? Het antwoord is ja. Althans het afleggen van verantwoording heeft gewerkt. De publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat hebben zich moeten uitleggen. Of het de goede, meest effectieve manier van verantwoorden was, waar de manager en de organisatie het meeste baat bij hadden, is niet duidelijk geworden.

9.2. Beantwoording onderzoekvraag

Het antwoord op de onderzoeksvraag: ‘Hoe geven verschillende typen publieke lijn- en topmanagers van Rijkswaterstaat betekenis aan verantwoording?’, zal niet een beschrijving zijn van hoe typen managers betekenis geven aan verandering. Omdat er geen indeling in typen in dit onderzoek mogelijk was.

Wel kunnen er andere antwoorden gegeven worden, die nauw samenhangen met deze onderzoeksvraag. Uit het onderzoek blijkt dat managers van Rijkswaterstaat vanuit het beleid verschillende rollen vervullen: de publieksgerichte netwerker die de ene keer zich resultaatgericht moet opstellen en de andere keer heel aanspreekbaar, dienstverlenend, integer of ondernemend moet zijn. Deze gedragscomponenten bleken in grote mate overeen te komen met de kenmerken van de basisbenaderingen van Noordegraaf: bedrijfsmanager, organisatiemanager, beleidsmanager en politiek manager. Alle benaderingen kwamen terug in de casus ´het zoutdossier´. Publieke lijn- en topmanagers vervulden verschillenden rollen om het zoutdossier te kunnen managen. In het onderzoek was sprake van één type manager die kenmerken vertoonde van de bedrijfs-, organisatie-, beleids- en politieke manager.

Dit type manager legde verantwoording af op een hiërarchische manier. De hiërarchie is terug te zien in de vragen aan wie, wie, waarom, wanneer legt een publieke lijn- of topmanager verantwoording af.

Ten eerste leggen publieke managers meer interne, dan externe verantwoording af. Waarbij intern bepaald woord door het forum ´de leidinggevende´. Daarnaast komt in de beleving van wie er verantwoordelijk is binnen de organisatie over het zoutdossier, terug dat de top de eindverantwoordelijkheid heeft. Publieke lijnmanagers geven aan dat zij individueel worden aangesproken, maar geen aansprakelijkheid beschikken. Ook in de waarom vraag, blijkt dat het principe ‘controle op machtsuitoefening door volksvertegenwoordiging’, door verschillende respondenten aangegeven werd als een doel van verantwoording afleggen. Principes die ook met de organisatie te maken hebben: het behoud van het imago en het bestaansrecht van de organisatie Rijkswaterstaat, werden erkend als doel onder de respondenten. Evenzo blijkt de hiërarchie uit de wanneer vraag. De fora stelde veelal harde veranderingseisen aan de actor. Aangezien de partijen hoofdzakelijk bestonden uit leidinggevenden, kan gezegd worden dat

leidinggevenden een sterke controle wilden uitoefenen op de taakuitvoering van publieke lijn- en topmanagers. Tot slot kwam uit de visies op verantwoording naar voren dat verantwoording een verplichting is, vanwege de publieke taak. Deze visie wijst wederom op een hiërarchische manier van kijken naar verantwoording.

Naast de hiërarchische manier van kijken waren er ook niet hiërarchische lijnen in de organisatie van het zoutdossier. Verantwoording wordt ook afgelegd omdat men ervan kan leren en verantwoording wordt als leuk beschouwd, omdat managers er een kick van krijgen. De hiërarchische organisatievorm van verantwoording blijft echter opvallend.

Kortom vanuit de verschillende rollen die de publieke lijn- of topmanager van Rijkswaterstaat heeft, blijft de verantwoording die hij of zij af moet leggen nog steeds heel hiërarchisch te zijn geregeld.

9.3. Aanbevelingen

Er zullen drie aanbevelingen worden gegeven. De eerste aanbeveling is ´ga bewust om met het afleggen van verantwoording´ voor Rijkswaterstaat en publieke uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid in het algemeen. De tweede en derde aanbevelingen zijn wetenschappelijk en gaan over vervolgonderzoek in het algemeen.

Ga bewust om met het verantwoording afleggen

Het afleggen van verantwoording binnen de casus het zoutdossier blijkt geen duidelijke plek te hebben. Verwachtingen zijn niet duidelijk voor iedereen en over hoe verantwoording moet afgelegd worden, de vorm, staat slechts sporadisch iets op papier geschreven. Er is dus geen basis waar op teruggevallen kan worden. De interne verantwoording is gebaseerd op het vertrouwen die het forum heeft in de actor.

Wanneer er wel duidelijke verwachtingen aan elkaar worden uitgesproken, is ook een verantwoordingsproces mogelijk waar oordeelvorming en sancties een plaats in kunnen krijgen. Een verantwoordingsproces met de acht elementen van verantwoording kan in tegenstelling tot verantwoording waar het verplichtende gevoel om je uit te leggen centraal staat, een bijdrage leveren aan de legitimiteit van de organisatie, bewustzijn onder burgers over de taak van Rijkswaterstaat en het leervermogen van de actor en van de organisatie. Deze bijdrage ontstaat

alleen wanneer het afleggen van verantwoording ook uitgedragen wordt aan externe partijen. Een interne evaluatie over het zoutdossier waarin onder andere beschreven staat hoe moeilijk het is om de logistiek te regelen van zout, zal bijvoorbeeld niet bijdragen aan de legitimiteit van de organisatie Rijkswaterstaat wanneer deze evaluatie ook intern blijft.

Niet alleen verwachtingen moeten duidelijk worden uitgesproken, ook een debat over aansprakelijkheid is gewenst. De gedachte onder de publieke lijn- en topmanagers is dat zij individueel wel aangesproken kunnen worden op een handeling of gebeurtenis, maar dat de top van Rijkswaterstaat de eindverantwoordelijke is en daardoor ook aansprakelijk zijn voor datgene wat er gebeurd in de organisatie. Door deze gedachte gedragen niet altijd alle managers zich even verantwoordelijk, omdat er toch iemand anders eindverantwoordelijke is.

Bovendien kan wanneer duidelijk wordt gemaakt aan de actor hoe effectieve verantwoording bijdraagt aan onder andere de legitimiteit van de organisatie en het leervermogen, een positieve ommekeer bewerkstelligt worden in het denken van de publieke manager over verantwoording. Uit het onderzoek blijkt dat niet iedereen alle doelen van verantwoording afleggen nastreeft, of zelfs inziet, een betere uitleg over het nut van het afleggen van verantwoording, kan verantwoording effectiever en wellicht leuker maken.

Deze aanbeveling geldt voor de organisatie Rijkswaterstaat. Publieke topmanagers zullen van bovenaf de communicatie over verantwoording moeten starten. Omdat er boven de topmanagers, nog een laag met topmanagers komt, een DG of zelfs een minister, is de opdracht niet duidelijk aan een persoon of een groep toe te wijzen. Vandaar dat deze aanbeveling is gescheven voor de organisatie Rijkswaterstaat.

Wetenschappelijke aanbevelingen

Voor vervolgonderzoek zou het interessant zijn om te kijken naar wat daadwerkelijk het effect is van verantwoorden. In dit onderzoek is alleen gekeken naar wat beoogt de publieke manager te bereiken met het afleggen van verantwoording. Er is vervolgens niet onderzocht of het beoogde doel ook bereikt is. Alleen van het leeraspect kon geconcludeerd worden of een publieke manager geleerd had.

Het onderzoek zou de effecten van verantwoording kunnen onderzoeken. Waarbij er gekeken kan worden naar of de verantwoording in een organisatie effectief is en bijdraagt aan de doelen van verantwoording.

Een ander onderwerp voor vervolgonderzoek heeft als onderwerp ´de publieke manager´. Uit dit onderzoek blijkt dat er geen typen managers onderscheiden konden worden. Deze uitkomst is voor Rijkswaterstaat vreemd, omdat de organisatie is opgedeeld in verschillende diensten. Bij het opzetten van het onderzoek werd verwacht dat kenmerken van de basisbenaderingen overeen zouden komen met bepaalde diensten van Rijkswaterstaat, omdat zij allen een andere taakuitvoering hebben.

De publieke managers hebben van alle basisbenaderingen kenmerken in zich, men zou zich kunnen afvragen hoe wenselijk deze gedachte is. Voor Rijkswaterstaat zijn deze publieke managers handig, want ze kunnen makkelijk hun taken uitwisselen. Iedereen denkt en handelt vanuit dezelfde perspectieven. Een nadeel is echter dat er geen wrijving zal ontstaan tussen managers en dat er wellicht belangrijke punten in met name een crisis gemist zullen worden.

9.4. Discussie

Stel de interviewvragen waren anders gesteld, stel er waren andere keuzes gemaakt in het onderzoeksproces, dan hadden er nu andere uitkomsten gelegen. Er kan nu niets meer veranderd worden, maar er kan wel gekeken worden welke aspecten een grote rol spelen in de conclusie die er nu ligt.

Verschillende keuzes hebben dit onderzoek ingrijpend beïnvloedt. Het afleggen van verantwoording binnen het zoutdossier heeft gewerkt, het probleem is gemanaged. Maar er was niet altijd sprake van alle acht de elementen van verantwoording. De bespreking over de vormgeving van verantwoorden kan strikt genomen niet met elkaar vergeleken worden, omdat er uitgegaan is van andere uitgangspunten als basis voor verantwoording.

Daarnaast heeft de keuze om alleen de actor als respondent centraal te stellen, ervoor gezorgd dat er een volledig beeld ontstond van de actor, maar tegelijkertijd bleef er een groot gedeelte van de verantwoordingsrelatie onbesproken. Vooral in de beleving van verantwoording mist het perspectief van het forum.

Tot slot bleek de praktijk van Rijkswaterstaat zo weerbarstig te zijn dat er geen typen managers onderscheiden konden worden. Overigens is de indeling van de respondenten in typen nooit volledig geïntegreerd geraakt in het onderzoek. Verschillende keuzes in het onderzoeksproces hebben hiertoe bijgedragen.

10. Reflectie

Over verantwoording is in verschillende disciplines veel geschreven. Behn, Mulgan, Pollitt en Dubnick gaven aan dat iedereen die het fenomeen verantwoording bestuderen er snel achter zullen komen, dat verantwoording verschillende dingen zal betekenen voor verschillende mensen (Bovens, Schillemans, ’t Hart, 2008, p. 226). Achteraf is het makkelijk praten. Maar Behn, Mulgan, Pollitt en Dubnick hebben gelijk. Verantwoording betekent inderdaad verschillende dingen voor verschillende publieke lijn- en topmanagers voor Rijkswaterstaat.

Het onderzoek begon met de stelling ´de publieke manager zit in een spagaat´. Het werk van een publieke manager loopt van verleden, heden en toekomst tot het managen van de media en de politiek. Elk vraagstuk vraagt om een andere houding van de publieke manager, houdingen die vaak tegenover elkaar komen te staan. Enerzijds zal de publieke manager moeten verantwoorden over prestaties in het verleden, anderzijds moet de publieke manager zich bezig houden met de toekomst; hoe zouden we nog bedrijfsmatiger kunnen gaan werken waarbij we de klant wel optimaal blijven bedienen? Al deze vraagstukken vragen om verantwoording, wat al snel als een verantwoordingsdruk door een publieke manager ervaren kan worden. Daarnaast maakt verantwoording een publieke manager kwetsbaar. Verantwoording is nodig om werk uit te kunnen voeren, maar het maakt ook een publieke manager kwetsbaar omdat hij of zij afgerekend kan worden en de continuïteit van de organisatie in gevaar gebracht kan worden.

De uitkomsten van het onderzoek wijzen erop dat de publieke manager in een spagaat zit. De manager is bezig met beantwoorden van Kamervragen, zal in de Telegraaf moeten uitleggen waarom er files zijn ontstaan door de sneeuw en zal partners op de hoogte moeten houden van de situatie zout, weer, verkeer en asfalt. Daarnaast moet de publieke manager intern informatie leveren aan zijn leidinggevende, zodat er keuzes gemaakt kunnen worden over het wel of niet strooien van welke wegen. De publieke manager van Rijkswaterstaat ervaart deze spanning echter niet. Sommige publieke managers gaven aan dat het soms wel eens stressvol is als er binnen een uur een antwoord klaar moet liggen op een Kamervraag of alle vragen die beantwoord moeten worden van de Informatielijn van Rijkswaterstaat. Maar deze spanning is ook leuk en bovenal het hoort bij het zijn van Rijkswaterstater. De publieke manager neemt wel verschillende houdingen aan om al deze vraagstukken te kunnen (blijven) managen. Uit het onderzoek blijkt dat bijna alle publieke managers verschillende kenmerken in zich hebben van

de vier basisbenaderingen. De publieke manager van Rijkswaterstaat is afwisselend bezig met de prestaties van de organisatie, het op de hoogte blijven van alle ontwikkelingen binnen de Waterstaat, het realiseren van interacties met belanghebbenden en het instant houden van het imago van Rijkswaterstaat.

11. Literatuurlijst

Ahdid, F. (21-12-2010). *Situatierapport gladheidbestrijding.* Rijkswaterstaat Corporate Dienst - Informatielijn

Algemene Rekenkamer (2004). *Achtergrondstudie brede publieke verantwoording bij RWT's en ZBO's*. Den Haag: Algemene Rekenkamer

Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreding van de publieke verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance.* Den Haag: Algemene Rekenkamer

Babiak, M.K. (2008). Criteria of effectiveness in multiple cross-sectoral interorganizational relationships. *Evaluation and Program Planning*, Volume 32, Issue 1, February 2009, Pages 1-12

Bakker, W. & Yesilkagit, K. (2005). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken.* Amsterdam: Boom

Bardoel, J. (2005). Media als moderne schandpaal: Publieke verantwoording voor en door de media. In: Bakker, W. & Yesilkagit, K. (2005). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken.* Amsterdam: Boom

Boers, I. & Montfort, C. van (2009). Raden van Toezicht. In Bovens, M.A.P. & Schillemans, T. (red.) (2009). *Handboek publieke verantwoording.* Den Haag: Lemma

Bosch, A. & Ham, W. van der (1998). *Twee eeuwen Rijkswaterstaat: 1798-1998.* Zaltbommel: Europese Bibliotheek

Boutellier, H. & Steden, K. van (2008). *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving.* Den Haag: Boom Juridische Uitgevers

Bovens, M.A.P. (2005). Publieke verantwoording. Een analysekader. In: Bakker, W. & Yesilkagit, K. (2005). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken.* Amsterdam: Boom

Bovens, M.A.P. (2005b). Public accountability. In: Lynn, E.F.L.E. & Pollitt, C. (2005). *The Oxford Handbook of public management.* New York: Oxford University Press Inc. p. 182-209

Bovens M.A.P., Schillemans, T. & Hart, P. 't (2008). *'Does Public Accountability Work? An assessment tool.'* Public Administration, 86:1 p. 225-242.

Bovens, M.A.P., Schuyt, C.J.M. & Witteveen, W.J. (1989). *Verantwoordelijkheid: Retoriek en Realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij.* Zwolle: Tjeenk Willink

Burrell, G. and G. Morgan (1979). Two Dimensions: Four Paradigms. In: *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. London: Heinemann, Blz. 21-36.

Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy, *Organization Studies*, Blz. 191-207.

Eversdijk, A.W.W. en Korsten, A.F.A. (december 2007). *Publiek- private samenwerking bij infrastructurele projecten. De achterkant in beeld.* SDU Uitgevers TPC, Blz. 28-33

Geuijen, K. (2011a). Samenwerken in publieke netwerken. In Noordegraaf, M., Geuijen K. & Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management.* Den Haag: Lemma

Handelingen van de Tweede Kamer der Staten- Generaal. Spoeddebat over de situatie op de wegen en in het openbaar vervoer tijdens het winterweer. Vergadernummer 44. Vergaderjaar 2009-2010. Geraadpleegd op 18 april 2011, op de website: https://zoek.officielebekendmakingen.nl

Handelingen van de Tweede Kamer der Staten- Generaal. Spoeddebat over tekort aan strooizout. Vergadernummer 50. Vergaderjaar 2009-2010. Geraadpleegd op 18 april 2011, op de website: https://zoek.officielebekendmakingen.nl

Hood. C. (1998). *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management.* Oxford: Clarendon Press

Kickert, W.J.M., Bestebreur, B., Hoekstra, A., Veld, R.J., in het & Verhey, A.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigdeoverheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties.* Alphen aan den Rijn: Samson

Klaassen, J.T.J., Minnen, van E., Kool, P. & Engels, M.C.A. (12-03-2010). *Rapport audit Strooizout RWS – concept.* Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Korswagen, C.J.J. (1989). Het vrije (explorerende) interview en enquête', in: *Drieluik mondelinge communicatie, deel II, bilaterale communicatie*. Deventer: Van Loghum Slaterus. Blz. 77-83 en 92-102

Linker, P.J. (2009). *Verantwoording over prestaties.* In Bovens, M.A.P. & Schillemans, T. (red.) (2009). *Handboek publieke verantwoording.* Den Haag: Lemma.

LPC (01-09-2006). *Integraal projectmanagementmodel RWS.* Geraadpleegd op: http://corporate.intranet.rws.nl/kennis_en_expertise/primaire_processen/werkwijzer_aanleg/ p. 1- 3

Meijer, A. (2000). Anticipating Accountability Processes. Archioves and Manuscripts, 28 (1), p. 52-63

Meijer, A. (2005). Tekort of overdaad? Publieke verantwoording in het informatietijdperk. In: Bakker, W. & Yesilkagit, K. (2005). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken.* Amsterdam: Boom

Meijer, A., Grimmelikhuijsen, S.G. & Brandsma, G.J. (2009). Transparantie. In Bovens, M.A.P. & Schillemans, T. (red.) (2009). *Handboek publieke verantwoording.* Den Haag: Lemma

Metze, M. (2010). *Veranderd getij - Rijkswaterstaat in crisis 'log, te duur, te ondoorzichtig', de nieuwe man, een nieuwe koers, de 'generaal', de heren zeventien, de coup, de leegloop, het verzet - het verhaal van binnenuit.* Amsterdam: uitgeverij Balans

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2005), *Rapportage Publiek Private partnerschappen* BZ/OS (via: http://parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG6625.pdf)

Moens, E. & Tasdelen, K. (2010). Concept evaluatie winter 2009/2010 VCNL: sneeuwoverlast en dreigend zouttekort. VCNL

Montfort, C. van & Est, D. van (2006). Normstelling rond toezicht en verantwoording bij hybride organisaties. In: Brandsen, T. Donk, W. van de & Kenis, P. (red.) (2001). *Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties.* Den Haag: Lemma

Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein.* Bussum: Coutinho

Noordegraaf, M. (2008b). *Professioneel bestuur. De tegenstelling tussen publieke managers en professioanls als ´strijd om professionaliteit´.* Den Haag: Lemma

Noordegraaf, M. & Geuijen K. (2011). Maatschappelijke opdrachten en publiek management. In Noordegraaf, M., Geuijen K. & Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management.* Den Haag: Lemma

Oosterwijk, H. (1995). *Netwerken voor organisaties. Hulpmiddelen bij het bestuderen en ontwerpen van netwerken in een interorganisationele omgeving.* Utrecht: Lemma

Parlevoet, B. (2008) *Uitdaging # 10: Publiek private samenwerking. Over de uitruil tussen privaat initiatief en publiek belang in Nederland.* Geraadpleegd op de website: Laatste update: februari 2008, Blz. 1- 16

Princen, S. (2005). Europa als bliksemafleider? De invloed van de EU op verantwoordingsregimes in Nederland. Bovens, In: Bakker, W. & Yesilkagit, K. (2005). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken.* Amsterdam: Boom

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003). *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek.* Den Haag: Sdu

Rijkswaterstaat (2010). Online Jaarverslag 2009, geraadpleegd via: http://www.jaarverslagrijkswaterstaat.nl/

Rijkswaterstaat (2011). *Plan van aanpak ondernemingsplan 2015 d.d. 22 maart 2011.* P. 1-17

Kernteam Werkwijzer Aanleg (in samenwerking met Rijkswaterstaat DI, DVS, WD) (2011). *Werkwijzer aanleg. Deel 1: Sturing en beheer.* Rijkswaterstaat Dienst Infrastructuur

Schillemans, T. (2005). Verantwoording na verzelfstandiging: Continuïteit, verwarring en vernieuwing. In: Bakker, W. & Yesilkagit, K. (2005). *Publieke verantwoording. Regimes van inzicht en rekenschap bij de uitvoering van publieke taken.* Amsterdam: Boom

Schillemans, T., Bovens, M.A.P. & Le Cointre S., (2011). Publieke managers en publieke verantwoording. In Noordegraaf, M., Geuijen K. & Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management.* Den Haag: Lemma

Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording door zelfstandige uitvoeringsorganisaties.* Den Haag: Lemma

Schillemans, T. (2008). *Accountability in the Shadow of Hierarchy: The horizontal Accountability of Agencies.* Public Organisation Review, nr. 8, p. 178-194

Staf DG – Rijkswaterstaat (2008). *Ondernemingsplan agenda 2012.* Rotterdam: Inge Croes-Kwee, Manifesta

Staf DG - Rijkswaterstaat (2008b). *Realisatieprogramma agenda 2012.* Geraadpleegd via: http://corporate.intranet.rws.nl/Content/PublishedMedia/dedbcc1b-8027-4b95-bec9-1fd617f0830d/Realisatieprogramma%20Agenda%202012.pdf op 14 februari 2011

Staf DG - Rijkswaterstaat - Dronkers, J.H. (2010). *Beheerkader netwerken Rijkswaterstaat.* P. 1-13

Talbot, C. (2005). *Performance management.* In: Lynn, E.F.L.E. & Pollitt, C. (2005). *The Oxford Handbook of public management.* New York: Oxford University Press Inc.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek* – een methodologische inleiding. Bussem: Uitgeverij Coutinho

Trappenburg, M. (12 juni 2009). *Ethiek voor managers, lezing voor het jubileumcongres van Divosa.* Utrecht, geraadpleegd via: Blz. 1-10

Trappenburg, M., Schillemans, T. & Bovenkamp, H. van de (2009). Cliëntenraden en klantenfora. In Bovens, M.A.P. & Schillemans, T. (red.) (2009). *Handboek publieke verantwoording.* Den Haag: Lemma

Unie voor Waterschappen. *Vereniging.* Geraadpleeg op: http://www.uvw.nl/vereniging.html, op 20 april 2011.

Vereniging voor Nederlandse Gemeenten. *Leden.* Geraadpleegd op: http://www.vng.nl/eCache/DEF/33/748.html op 20 april 2011

White, J.D. (1986) On the Growth of Knowledge in Public Administration, *Public Administration Review*, Blz. 15-24.

Yanow, D. (2000). Seeing Organizational Learning: A 'Cultural' View, *Organization*, Blz. 247-268.

Yesilkagit, K. (2011). Bestuurlijke autonomie en het strategisch management van publieke organisaties. In Noordegraaf, M., Geuijen K. & Meijer, A. (red.) (2011). *Handboek Publiek Management.* Den Haag: Lemma

Yin, R. (1994). *Case study research Design and Methods*. California: SAGE publications

Yin, R. (2003). *Applications of case study research.* California: SAGE publications

12. Bijlage

1. Overzicht beleidsdocumenten

Wat?	Waarover gaat het document?	Voor welke deelvraag van toepassing?
Jaarverslag Rijkswaterstaat 2009	Overzicht van de belangrijkste feiten, resultaten en ontwikkelingen in 2009.	Context en Deelvraag 2
Memo Directeur DVS aan Bestuur Rijkswaterstaat	Stand van zaken aanpak Strooizout	Deelvraag 2
Memo Winterteam	Statusrapport HWN van 11 februari 2011 en van 31 december 2010	Deelvraag 2
Rapport Audit Strooizout RWS – 18 maart 2010	Inzicht geven in de opzet en functioneren van het proces van inkoop, distributie en opslag van strooizout alsmede van de calamiteitenregime	Deelvraag 2
Evaluatie winter 2009/ 2010 VCNL sneeuwoverlast en dreigend zouttekort	Beschrijving van een vragenlijst die uitgezet was onder de medewerkers van VCNL.	Deelvraag 2
Situatierapport Gladheidsbestrijding Dienst Utrecht – december 2010	-	Deelvraag 2
Programma-aanpak Integratie IenM	Beschrijving van het veranderproces binnen het ministerie I&M.	Context
Realisatieprogramma agenda 2012	Onderdeel van de agenda 2012 en omvat de belangrijkste acties waarmee de doelen van RWS bereikt moeten worden.	Context
Werkwijzer Aanleg. Deel 1: sturing en beheer (januari 2011)	Uitleg van het management bij RWS-aanlegprojecten	Context