



TUSSEN BELEID EN UITVOERING: EEN PROBLEMATISCHE DISCREPANTIE OF EEN GEZONDE FRICHTIE?

Een kwalitatief onderzoek naar hoe uitvoerende medewerkers van Rijkswaterstaat betekenis geven aan de scheiding tussen beleid en uitvoering.



Utrecht University

KISHA WOODING

Masterscriptie

24 augustus 2020

RIJKSWATERSTAAT

*Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat*

Tussen beleid en uitvoering: een problematische discrepantie of een gezonde frictie?

Een kwalitatief onderzoek naar hoe uitvoerende medewerkers van Rijkswaterstaat betekenis geven aan de scheiding tussen beleid en uitvoering.

Kisha Wooding

Studentnummer: 5676371

k.s.wooding@students.uu.nl

Deze scriptie is geschreven voor de master Communicatie, Beleid en Management, binnen het departement Bestuur- en Organisationswetenschap (USBO), aan de Faculteit Recht, Economie, Bestuur en organisatie, te Universiteit Utrecht.

Begeleider Universiteit Utrecht

Ir. Peter Linde

Begeleider Rijkswaterstaat

Ir. Erna Ovaa

Tweede beoordelaar

Eefje Nienhuis

Voorwoord

Beste lezer,

Daar is het dan, het einde van een hele belangrijke fase van mijn leven. Het document wat nu voor u ligt is namelijk mijn masterscriptie, wat betekent dat mijn tijd als student nu toch echt voorbij is. De laatste loodjes zijn op een totaal andere manier verlopen dan van tevoren gedacht. Covid-19, de wereldwijde pandemie die op het moment van schrijven nog steeds bezig is, heeft een enorme impact gehad op de afronding van mijn master. In lockdown met mijn huisgenoten, wat diepere banden schepte, maar ook ontzettend moeilijk was voor de voortgang van mijn scriptie. Ouders en vrienden die ik wekenlang niet fysiek heb kunnen zien. De mogelijkheid om rond te lopen door Rijkswaterstaat en de organisatie tijdens mijn scriptie beter te leren kennen was niet meer. Ook op de rest van de wereld heeft covid-19 veel effect gehad. Zo moest (en moet) iedereen wennen aan het thuiswerken. Het maakte dat het onderwerp van mijn scriptie eigenlijk nog relevanter werd, omdat er daarmee een nieuwe dimensie van werken en betekenisgeving in organisaties is ontstaan. Een gekke tijd dus, die niemand had kunnen voorzien. En dat studeren in die gekke tijd is nu ten einde gekomen. Maar wanneer iets eindigt, is er ook weer ruimte voor een nieuw begin. Een nog onbekend begin, dat tegelijkertijd ver en dichtbij voelt. De fase breekt aan waarin ik al mijn opgedane kennis van de afgelopen jaren zal meenemen in een toekomstige baan. Spannend, maar tegelijkertijd ook heel leuk, omdat ik mij weer op andere vlakken kan ontwikkelen.

Dit onderzoek was mij niet gelukt zonder de hulp van de mensen in mijn omgeving. Daarom wil ik hen via deze weg graag bedanken. Julia Clardeij en Sannah Boersma, die mij altijd hebben gesupport en gezelligheid hebben gegeven. Mijn metgezellen in de bibliotheek, met in het speciaal Lotte Wilminck en Bart Gulden, die gedurende de hele zomer door weer en wind samen met mij uren hebben doorgebracht in de Openbare Bibliotheek, inclusief wachten in de ellenlange rij ruim voor openingstijd. Mijn huisgenoten, die door de lockdown niet konden ontsnappen aan mijn sporadische geklaag, maar toch steeds zorgden voor het nodige vermaak. Mijn ouders, waarvan ik weet dat zij altijd aan mij denken en vertrouwen in mij hebben. De geïnterviewde medewerkers van Rijkswaterstaat, die met liefde mee wilden werken aan het onderzoek en mij tot nieuwe inzichten hebben kunnen brengen. Erna Ovaa, mijn begeleider bij Rijkswaterstaat, die ondanks haar drukke agenda altijd tijd voor mijn scriptie wilde vrijmaken. Sandra van Thiel, die tussen haar eigen onderzoek deadlines door bereid was om met mij te sparren over mijn onderzoeksonderwerp. En tot slot gaat mijn dank nog uit naar mijn begeleider van de universiteit, Peter Linde, die mij gedurende het hele proces heeft begeleid en daarin ook heeft vrijgelaten, waardoor ik mijn eigen rol als onderzoeker heb kunnen uitvinden.

Bedankt voor de interesse in mijn thesis en veel leesplezier gewenst,

Kisha Wooding

24 augustus 2020

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	5
1. Inleiding.....	6
1.1 Ontwikkeling scheiding beleid en uitvoering bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	6
1.2 Probleem-, doel en vraagstelling	8
1.3 Relevantie.....	9
1.4 Leeswijzer	10
2 Methodologische verantwoording.....	11
2.1 Onderzoeksstrategie	11
2.1.1 Wetenschappelijke positionering	11
2.1.2 Kwalitatief onderzoek.....	12
2.1.3 Case study	12
2.1.4 Grounded Theory.....	12
2.2 Onderzoeksmethoden	14
2.2.1 Literatuurstudie	14
2.2.2 Interviews.....	15
2.2.3 Data-analyse.....	16
2.3 Kwaliteitscriteria.....	17
2.4 Covid-19	17
3 Conceptueel kader.....	19
3.1 Scheiding tussen beleid en uitvoering.....	19
3.1.1 Verzelfstandiging: agentschappen.....	19
3.1.2 Verzelfstandigingsparadox	20
3.1.3 Principaal-agenttheorie versus stewardship theorie	22
3.1.4 Werken in een verzelfstandigde overheidsorganisatie: Public Service Motivation.....	23
3.1.5 Beleidsproces en de invloed van beleidsuitvoering op beleidsvorming.....	25
3.1.6 Relatie beleid en uitvoering.....	26
3.2 Betekenisgeving in organisaties.....	28
3.3 Voorlopige conclusie.....	28
4 Resultaten	30
4.1 Perceptie scheiding beleid-uitvoering.....	30
4.1.1 Agentschapsvorming.....	30
4.1.2 Uiting scheiding beleid en uitvoering.....	32

4.1.3 Analyse	33
4.2 Knelpunten scheiding.....	34
4.2.1 Afstand tussen beleid en uitvoering: wij-zij	34
4.2.2 Functioneren van de scheiding: overheid als ‘ bedrijf’	35
4.2.3 Analyse	36
4.3 Autonomie van uitvoering.....	38
4.3.1 Analyse	40
4.4 Relatie	41
4.4.1 Contact.....	41
4.4.2 Samenwerken.....	42
4.4.3 Vertrouwen	43
4.4.4 Analyse	44
5 Conclusie	46
5.1 Aanbevelingen.....	47
6 Discussie.....	49
6.1 Rol van de onderzoeker.....	49
6.2 Reflectie op de resultaten	50
6.3 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	50
Literatuurlijst.....	52
Bijlagen	57
Bijlage 1 - Gesprek bedrijfshistoricus	57
Bijlage 2 – Gesprek topadviseur	59
Bijlage 3 - Respondenten.....	61
Bijlage 4 – Topiclijst.....	63
Bijlage 5 - Memo’s.....	64
Bijlage 6 - Codeboom.....	66
Bijlage 7 – Informed consent	68

Samenvatting

De invoering van een agentschap resulteert in een scheiding tussen beleid en uitvoering. Hierdoor verandert er veel in de verhoudingen tussen beleid en uitvoering. Er is veel onderzoek naar de scheiding tussen beleid en uitvoering, maar niet vanuit het perspectief van de uitvoerende kern. Dit is een inductief en interpretatief onderzoek naar de betekenisgeving van uitvoerende medewerkers van Rijkswaterstaat wat betreft de scheiding tussen beleid en uitvoering. Een literatuurstudie toont aan dat theorieën over de verzelfstandigingsparadox, het principaal-agentmodel en het stewardship model, Public Service Motivation, invloed van beleidsuitvoering op beleidsvorming en de relatie tussen beleid en uitvoering van belang zijn bij de scheiding tussen beleid en uitvoering. Via een grounded theory benadering is er een verkenning gedaan naar de betekenis en waarden die uitvoerende medewerkers geven aan de scheiding. De resultaten laten zien dat er met deze betekenissen en waarden een link kan worden gelegd met de in de literatuurstudie aangetoonde theorieën over de scheiding. De bevindingen dragen bij aan nieuwe inzichten omtrent de scheiding tussen beleid en uitvoering en bieden aanzet tot wat er nodig is voor ministeries om met deze scheiding om te gaan.

1. Inleiding

1.1 Ontwikkeling scheiding beleid en uitvoering bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Al sinds de jaren '80 en '90 is er in het openbaar bestuur van Nederland een trend gaande van het op afstand plaatsen van overheidsorganisaties (zie bijvoorbeeld Bovens et al., 2017; Van Thiel, 2004; Schillemans, 2007). Hierbij valt te denken aan het laten uitvoeren van beleid door uitvoeringsorganisaties, waardoor er een scheiding komt tussen beleid en uitvoering. Er zijn verschillende organisatievormen van uitvoeringsorganisaties, die variëren van 'dichtste bij de overheid' tot 'meeste afstand tot de overheid' (Van Thiel, 2020: p. 11). Zo heb je bijvoorbeeld de uitvoeringsorganisatie als dienst, wat inhoudt dat de "uitvoeringsorganisatie geen eigen cao mag voeren of afwijkende financiële beslissingen mag nemen" (Van Thiel, 2020: p. 12). Deze vorm staat het dichtst bij de overheid. De vorm die erna komt is het agentschap, die een "afwijkend financieel beheer mag voeren, in het bijzonder het baten-lastenstelsel" en "volledige ministeriële verantwoordelijkheid" bevat (Van Thiel, 2020: p. 12). Zo is in 2006 bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW, voorheen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Milieu) een scheiding ingevoerd tussen beleid, uitvoering en inspectie. Rijkswaterstaat was daarvoor een dienst van het ministerie van IenW en kreeg nu de status van agentschap, met als taak om diensten te verlenen aan gebruiker en publiek (Gast, 2007). Hierbij werd het voor Rijkswaterstaat zaak om bedrijfsmatiger te werken door hun diensten zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren en waarbij het belang van de gebruiker en het publiek centraal kwam te staan, aldus Luitzen Bijlsma, voormalig directeur van de Waterdienst (Gast, 2007). Het beleid wordt in dit samenspel gemaakt door de beleids-Directoraten-Generaal, waardoor de doelstellingen van Rijkswaterstaat afhankelijk zijn van de doelstellingen die door deze Directoraten-Generaal (DG's) worden aangegeven (Rijksoverheid, 2016). Met andere woorden: de uitvoering van het beleid door Rijkswaterstaat wordt bepaald door het opgestelde beleid van de DG's. Maar hoe wordt dit eigenlijk ervaren door de uitvoering? Dat is de focus van dit onderzoek.

Rijkswaterstaat heeft als organisatie 8700 mensen in dienst die verspreid zijn over landelijke en regionale organisatieonderdelen. De landelijke organisatieonderdelen zijn de Corporate Dienst, Centrale Informatievoorziening, Grote Projecten en Onderhoud, Programma's Projecten en Onderhoud, Verkeer- en Watermanagement, en Water Verkeer en Leefomgeving. De regionale organisatieonderdelen zijn Noord-Nederland, Oost-Nederland, Midden-Nederland, West-Nederland Noord, West-Nederland Zuid, Zuid-Nederland, en Zee & Delta. Deze organisatieonderdelen worden geleid door hoofdingenieur-directeuren (HID's) die het bestuur

van Rijkswaterstaat adviseren (Rijkswaterstaat, z.d.). De DG's die het beleid ontwikkelen zijn die van Luchtvaart en Maritieme zaken, Milieu en Internationaal, Mobiliteit, en Water en Bodem. Rijkswaterstaat zelf staat onder leiding van de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, z.d.).

Bij de scheiding tussen beleid en uitvoering is er binnen het ministerie van IenW onderscheid tussen het kerndepartement, met daarin de DG's, dat zich bezighoudt met het ondersteunen van de politiek-beleidsmatige en bestuurlijke taak van de minister en Rijkswaterstaat zelf dat zich bezighoudt met de zelfstandige uitvoering van taken die binnen bepaalde beleidskaders zijn vastgesteld (Rapport Beleid in Uitvoering, 1994). Met deze beleidskaders valt te denken aan prestatie-indicatoren en budgetallocaties die het kerndepartement vaststelt. Wel heeft Rijkswaterstaat nog een beleidsondersteunende- en adviserende afdeling, Water Verkeer en Leefomgeving (WVL). Interessant is dat ten tijde van de verzelfstandiging het beleid bij Rijkswaterstaat eerst naar het ministerie is getransporteerd en daarna pas is verzelfstandigd (zie Bijlage 1 en Van Thiel, 2020). Hierdoor zou er geen kennis verloren gaan bij het departement, omdat er mensen achterbleven die wisten wat Rijkswaterstaat doet. Uit het rapport Beleid in Uitvoering, opgesteld in 1994 in opdracht van het ministerie om een mogelijke scheiding te exploreren, blijken de volgende randvoorwaarden voor een scheiding: een interne en externe natuurlijke en herkenbare complementaire taakverdeling; behoud van samenhang en van *checks and balances*; het voor het kerndepartement en Rijkswaterstaat hebben van voldoende levensvatbaarheid als afzonderlijke organisatorische systemen; en de uitkomst moet voor het hele ministerie meerwaarde hebben. Deze randvoorwaarden zouden alleen bewerkstelligd kunnen worden wanneer er een diepgewortelde wil is om samen te werken en mensen elkaar in hun waarde laten (Rapport Beleid in Uitvoering, 1994). Het idee bij de scheiding is dat Rijkswaterstaat als uitvoerende dienst een zekere keuzeruimte heeft in het organiseren van de uitvoering, zodat deze haar diensten flexibel, efficiënt en doelmatig kan inzetten. Te denken valt aan vrijheid in prioriteitstelling van de uitvoering van landelijke of regionale programma's. Hiervoor moeten wel programma-afspraken worden gemaakt in samenwerking met het kerndepartement, zodat de DG van Rijkswaterstaat "in staat is zijn verantwoordelijkheid adequaat in te vullen" (Rapport Beleid in Uitvoering, 1994: p. 9). Om terug te komen op de diepgewortelde wil om samen te werken en elkaar in de waarde laten: dit zijn dus essentiële voorwaarden voor een goed werkende scheiding tussen beleid en uitvoering. En dit heeft alles te maken met het gedrag van de medewerkers in de organisatie. Over gedrag van mensen kan weer iets gezegd worden aan de hand van betekenisgeving (Paull, Boudville & Sitlington, 2013). Collectieve betekenisgeving wordt in feite beschouwd als cruciaal voor ons begrip van besluitvormingsprocessen, acties en prestaties, en verandering en leren in organisaties (Allard-

Poesi, 2005: p. 170). Betekenisgeving kan dus helpen om mensen in organisaties beter te begrijpen. In dit onderzoek wordt gedoeld op de betekenis die medewerkers van Rijkswaterstaat geven aan de scheiding tussen beleid en uitvoering en hoe zij hiermee omgaan. De uiting van de scheiding kan namelijk voor iedereen anders zijn.

1.2 Probleem-, doel en vraagstelling

Volgens een rapport van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009) ontstaat er door de scheiding tussen beleid en uitvoering van “nature een spanningsboog door de verschillende oriëntaties/arena’s. Het vinden van een goede maatvoering in de onderlinge relaties is één van de grootste uitdagingen binnen de rijksdienst” (p. 5). Hieruit blijkt dat spanningen tussen beleid en uitvoering niet onbekend zijn. De scheiding tussen beleid en uitvoering is daarmee een terugkerend onderwerp voor onderzoek. In 2019 is Expeditie RWS2050 gestart bij Rijkswaterstaat. Deze verkenning kijkt naar de toekomst van Rijkswaterstaat, naar de meerwaarde die de organisatie in de toekomst kan hebben en hoe de organisatie er in de toekomst uitziet. De complexe omgeving waar Rijkswaterstaat in werkt verandert voortdurend en Expeditie RWS2050 hoort vanuit de organisatie een roep dat de scheiding zoals die nu is georganiseerd beter kan. Bij een complexe omgeving kan het gevoel van discrepantie tussen beleid en uitvoering toenemen. Daarom is vanuit Expeditie RWS2050 de vraag gekomen om de scheiding tussen beleid en uitvoering te onderzoeken, zodat verschillende ideeën over deze scheiding in beeld kunnen worden gebracht. Het beleid dient de politiek, waar bij de uitvoering de kennis zit over hoe het in werkelijkheid moet en daar zou het spaak kunnen lopen. Dit kan uiteindelijk problematisch zijn, omdat het beleid dan de menselijke maat niet meer dient. Ook zou er druk staan op uitvoeringsorganisaties, omdat er van hen verwacht wordt dat zij *“complexe wet- en regelgeving in hoog tempo implementeren en uitvoeren in een omgeving met toenemende ketensamenwerking, internationalisering, verregaande digitalisering, en tegelijkertijd met oog voor maatwerk en de veranderende behoefte van burgers en bedrijven”* (van der Vlist & Heerschop, 2020: p. 15). Onderzoek is nodig om te achterhalen hoe verschillende medewerkers betekenis geven aan de scheiding om zo een beeld te kunnen vormen van hun ervaringen. Hierbij wordt niet onderzocht wat de specifieke inhoud van het beleid is en welk direct effect de scheiding tussen beleid en uitvoering heeft op de maatschappij.

Het doel van dit onderzoek is om de scheiding tussen beleid en uitvoering bij Rijkswaterstaat te onderzoeken, in theorie en praktijk. Dit zal worden gedaan aan de hand van literatuuronderzoek over de scheiding tussen beleid en uitvoering en aan de hand van ervaringen van medewerkers bij Rijkswaterstaat door middel van interviews (casestudy). Het doel is dat de resultaten uit het onderzoek inzicht geven in de stand van zaken en wat er met behulp van betekenisgeving door

medewerkers nodig is om met de scheiding tussen beleid en uitvoering om te gaan. De onderzoeksvraag die is geformuleerd luidt als volgt:

Hoe geven medewerkers van Rijkswaterstaat betekenis aan de scheiding tussen beleid en uitvoering?

Hierbij heeft dit onderzoek als doel om inzicht te geven in de volgende twee zaken:

- Hoe de scheiding tussen beleid en uitvoering theoretisch wordt geduid. Hiervoor zal een literatuuronderzoek worden uitgevoerd die onder andere de concepten verzelfstandiging, beleidsvoering en betekenisgeving nader toelicht. Hierbij zal er aandacht worden besteed aan wat er beoogd is met de scheiding, wat er gebeurt wanneer een organisatie verzelfstandigt, wat de wederzijdse invloed en onderlinge relatie is tussen beleid en uitvoering en de rol van betekenisgeving.
- Welke betekenis medewerkers van Rijkswaterstaat geven aan de scheiding. Dit zal worden geïnventariseerd aan de hand van een casestudy die middels interviews onderzoekt welke waardes de medewerkers van Rijkswaterstaat duiden aan de scheiding tussen beleid en uitvoering.

1.3 Relevantie

Op 1 september 2004 is het rapport 'Tussen beleid en uitvoering' van de Algemene Rekenkamer verschenen over de scheiding tussen beleid en uitvoering in het openbaar bestuur van Nederland. In dit rapport zijn naar eigen zeggen "schokkende gegevens te lezen over de toenemende kloof tussen beleid en uitvoering bij de Rijksoverheid" (Algemene Rekenkamer, 2003: p. 5). Zij kaarten hierin een aantal oorzaken van de kloof aan en doen aanbevelingen voor het verkleinen van deze kloof. De kern van het probleem is volgens de Algemene Rekenkamer een "slechte aansluiting tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk" (p. 14). Hierdoor wordt beleid niet geheel uitgevoerd, wat kan leiden tot nalatig beleid in uitvoering en daarmee verlies van vertrouwen van de burgers in de overheid.

Opvallend hieraan is dat de Algemene Rekenkamer concludeert dat fouten in de uitvoering komen door het beleid en de beleidsmakers, maar dat het parlement bij fouten juist meer controle instelt op de uitvoeringsorganisaties (Van Thiel, 2004). Inmiddels is het rapport van de Algemene Rekenkamer zestien jaar geleden en in die tijd is er niet opnieuw zo'n soort onderzoek geweest om te evalueren hoe de scheiding nu wordt ervaren. Wel zijn er een aantal nota's (zie bijvoorbeeld Vernieuwing Rijksdienst, 2007; Zicht Op Een Betere Relatie, 2009) die benoemen welke succesfactoren kunnen bijdragen aan de samenwerkingsrelatie tussen beleid en uitvoering en hoe er in de toekomst mee om kan worden gegaan. Te denken valt aan betere beleidsvorming,

betere bedrijfsvoering en minder lastendruk (Vernieuwing Rijksdienst, 2007). Er is echter nog geen onderzoek naar of dit bij het ministerie van IenW ook zo wordt toegepast en of de genoemde succesfactoren werken. Inmiddels heeft de Tweede Kamer ingestemd met het voorstel om een tijdelijke onderzoekscommissie in te stellen die het komende jaar gaat kijken naar de problemen bij uitvoeringsorganisaties. De reden hiervoor is dat “de uitvoeringspraktijk van beleid goede randvoorwaarden heeft en blijft houden om haar werk te doen” (Tweede Kamer 2019–2020, 35 387, nr. 1). De onderzoekscommissie zal hiervoor een vijftal uitvoeringsorganisaties onderzoeken, maar niet Rijkswaterstaat. Daarnaast focussen de rapporten van bijvoorbeeld de Algemene Rekenkamer of onderzoekscommissies zich vaak voornamelijk op de outcomes van de overheid en niet op de betekenisgeving door de medewerkers. Dit onderzoek zal daarom bijdragen aan de kennis over hoe de scheiding tussen beleid en uitvoering wordt ervaren bij de medewerkers van Rijkswaterstaat als uitvoerend agentschap.

Hoewel er veel theorie is over de scheiding tussen beleid en uitvoering en hoe zowel het kerndepartement als de uitvoeringsorganisatie zich daarin positioneren (zie bijvoorbeeld Van Thiel 2004, Schillemans 2010, Verschuere 2009, Bovens et al. 2017), is er geen onderzoek naar de scheiding tussen beleid en uitvoering in combinatie met het concept betekenisgeving, vanuit het perspectief van de medewerkers op de werkvloer van de uitvoerende organisatie. Hoe zij betekenis geven aan deze scheiding kan interessant zijn voor het rationaliseren van waar zij mee bezig zijn, doordat organisationele omstandigheden in woorden worden omgezet. (Weick, Sutcliffe & Obstfeld, 2005: p. 409). Daarom zal dit onderzoek bijdragen aan de kennis over de scheiding vanuit het perspectief van de medewerkers.

1.4 Leeswijzer

De hoofdstukken die nu volgen zijn een weergave van het proces en de bevindingen van mijn onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt de gebruikte methodologie van mijn onderzoek toegelicht. Hierbij geef ik inzicht in mijn onderzoeksstrategie, de gebruikte onderzoeksmethoden en de nagestreefde kwaliteitscriteria. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het conceptuele kader weergegeven met theorieën over verzelfstandiging, principaal-agent en stewardship, de invloed van beleidsuitvoering, de relatie tussen beleid en uitvoering en Public Service Motivation en ter afsluiting een voorlopige concluderende samenvatting over de theoretische duiding van de scheiding. In hoofdstuk 4 is de weergave van de data te vinden, met na elke paragraaf een afsluitende analyse getoetst aan de literatuur. Hoofdstuk 5 is het concluderende hoofdstuk, waarbij ik antwoord geef op de onderzoeksvraag en enkele aanbevelingen doe. In hoofdstuk 6 vindt er kritische reflectie plaats op mijn rol als onderzoeker en de resultaten. Er wordt afgesloten met suggesties voor vervolgonderzoek.

2 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zal ik verantwoorden op welke manier de data in dit onderzoek is verkregen en geanalyseerd. Hierbij geef ik aandacht aan mijn onderzoeksstrategie, de gehanteerde onderzoeksmethoden, de wijze van dataverzameling en data-analyse en de kwaliteitscriteria waar kwalitatief onderzoek aan moet voldoen.

2.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie die ik heb toegepast bestaat uit vier onderdelen. Hiervoor zal ik als eerste ingaan op mijn wetenschappelijke positionering en de kwalitatieve aard van dit onderzoek. Daarna licht ik de case study inrichting van dit onderzoek toe, waarna ik als laatste inga op de aangenomen *Grounded Theory* benadering.

2.1.1 Wetenschappelijke positionering

De manieren waarop wetenschappers onderzoek aanpakken, worden deels bepaald door het beeld dat zij hebben van de sociale werkelijkheid (Boeije & Bleijenbergh, 2019: p. 14). Een kritiekpunt op (kwalitatief) onderzoek kan zijn dat het hele onderzoeksproces “biased is door impliciete assumpties, belangen, wereldkijk, vooroordelen en bijziendheid van de onderzoeker” (Diefenbach 2009, p. 876). Daarom is het voor mij als onderzoeker van belang om uiteen te zetten op welke manier ik naar de wereld kijk en hoe ik mij daardoor positioneer in de wetenschap. In dit onderzoek heb ik het interpretatieve paradigma aangenomen. Volgens deze benadering moet de mens vanuit een eerstpersoonsperspectief worden beschouwd, om verder te kunnen zien dan slechts het verband tussen dingen (Tijmstra & Boeije, 2011). Via dit perspectief wordt er getracht te kijken door de ogen van de respondenten, dus hoe zij de wereld zien (Tijmstra & Boeije, 2011). Hierbij worden verschillende benaderingen en visies van de onderzochten getoond. In dit onderzoek zijn dan ook verschillende perspectieven van medewerkers binnen Rijkswaterstaat over de scheiding tussen beleid en uitvoering weergegeven. De redenering die ik heb toegepast is de inductieve. De inductieve redenering wordt gebruikt als er getracht wordt verklaringen te geven voor waarom iets gebeurt, waarbij de “theorieën gaandeweg voortkomen uit de gegevens” (Gratton, Jones & Robinson, 2013: p. 38). Het “komt tot uitdrukking in de open en flexibele onderzoeksopzet, dataverzameling in de natuurlijke omgeving en data-analyse, die start vanuit ruwe ongestructureerde data” (De Boer, 2011: p. 25). Hierbij wordt vaak antwoord gegeven op een hoe of waarom vraag (Gratton, Jones & Robinson, 2013). Ik heb gekozen voor de inductieve redenering, omdat er niet eerder onderzoek is gedaan naar de scheiding tussen beleid en uitvoering vanuit het perspectief van de medewerkers in de uitvoering. Deze methode stelt mij in staat om theorieën te kunnen vormen over de dingen die zijn waargenomen. Met dit onderzoek

heb ik antwoord proberen te geven op de vraag hoe medewerkers van Rijkswaterstaat betekenis geven aan de scheiding tussen beleid en uitvoering. Hieruit heb ik geprobeerd te verklaren op welke punten de medewerkers de scheiding zoals deze nu is ingericht voor uitdagingen vinden staan.

2.1.2 Kwalitatief onderzoek

Vanuit mijn interpretatieve paradigma en inductieve redenering, heb ik gekozen voor kwalitatief onderzoek. Met dit type onderzoek kon ik achterhalen welke betekenis medewerkers van Rijkswaterstaat geven aan de uitdagingen waar Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie mee te maken heeft en om daarmee grip te krijgen op de scheiding tussen beleid en uitvoering. Bij kwalitatief onderzoek worden onderwerpen belicht op een manier waarop “mensen betekenis geven aan hun sociale omgeving en hoe ze zich op basis daarvan gedragen” (Boeije 2006, p. 27). De resultaten van kwalitatief onderzoek worden neergezet door thema’s te beschrijven die de betekenissen en ervaringen van de respondenten weerspiegelen, zodat geprobeerd kan worden om de relaties tussen deze thema’s te begrijpen (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Daarbij kan kwalitatief onderzoek inzicht geven in de processen waardoor gebeurtenissen en acties plaatsvinden (Maxwell, 2009), waarmee er ook verklaringen kunnen worden gegeven voor waarom de scheiding tussen beleid en uitvoering zich uit zoals deze zich uit bij medewerkers van Rijkswaterstaat.

2.1.3 Case study

De inrichting van dit onderzoek is een case study. Een case study is een onderzoeksstrategie waarbij een of meer casussen van het onderwerp van het onderzoek worden onderzocht in een alledaagse omgeving (Van Thiel, 2014: p. 86). Vaak wordt een groot aantal kwalitatieve gegevens verzameld over alles wat met de casus te maken heeft (Van Thiel, 2014: p. 86). Het thema van mijn onderzoek, de scheiding tussen beleid en uitvoering in het openbaar bestuur vanuit het perspectief van de uitvoering, onderzoek ik aan de hand van de casus van Rijkswaterstaat.

2.1.4 Grounded Theory

Grounded Theory is een van de meest gebruikte kaders om data in kwalitatief onderzoek te analyseren (Bryman, 2016: p. 571). Het is de constante vergelijking van data met data, codes met codes, categorieën met categorieën, wat leidt tot het ontwikkelen van een theorie vanaf de grond: iteratief, cyclisch en nonlinear (Paull et al., 2013: p. 3) Volgens Corbin en Strauss, grondleggers van Grounded Theory, zijn er twee belangrijke principes gebouwd in Grounded Theory. Het eerste is dat fenomenen niet als statisch worden gezien, maar continu reageren op veranderende omstandigheden. Daarom moet verandering ook in de methode worden opgenomen door het

proces heen (Corbin & Strauss 1990: p. 5). Het tweede principe gaat erom dat er rekening moet worden gehouden met dat actoren de neiging hebben om hun lotsbestemmingen proberen te controleren door hun reacties op omstandigheden. Grounded Theory tracht te bepalen hoe zij reageren op veranderende condities en de consequenties van hun acties (Corbin & Strauss 1990: p. 5). Bij Grounded Theory kan het 'gevaar' optreden dat de onderzoeker zegt deze benadering gebruikt te hebben, maar dan slechts een paar van de procedures heeft gebruikt waardoor het eigenlijk geen Grounded Theory benadering is (Corbin & Strauss, 1990). Daarom is het van belang om goed te weten wat Grounded Theory behelst. Bryman (2016) noemt een aantal tools voor Grounded Theory (p. 573). Met behulp van de procedurebeschrijvingen van Corbin en Strauss (1990) kunnen deze tools als volgt worden uitgelegd:

- Theoretische *sampling*: door theoretische sampling kan "representativiteit en consistentie van concepten en categorieën worden bereikt" (Corbin & Strauss, 1990: p. 9). Om dit te bereiken wordt op zoek gegaan naar situaties of personen die inhoud en diepgang kunnen geven aan deze concepten of categorieën (De Boer, 2011: p. 26). Het gaat hierbij om het samplen van concepten en categorieën en niet om het samplen van specifieke mensen (Corbin & Strauss, 1990: p. 8). Theoretische sampling *van respondenten* is wel toepasbaar gedurende het onderzoek, waarbij er steeds naar respondenten wordt gezocht die meer diepgang geven aan de reeds geanalyseerde data (Bryman, 2016).

- Coderen: het geven van labels aan componenten in transcripten. Dit coderen van data gebeurt terwijl de data wordt verzameld, om zo theorie te kunnen genereren (Bryman, 2016: p. 573).

- Theoretische verzadiging: dit verwijst naar het coderen van data en de verzameling van data. Daarmee wordt bedoeld dat dit onderling verbonden processen zijn, ze lopen door elkaar heen en kunnen gelijktijdig plaatsvinden. Het idee is dat er een punt wordt bereikt waar het verzamelen van nieuwe data niet meer leidt tot verheldering van het concept of de categorie. Daarvoor moet data vanaf het begin worden geanalyseerd voor cues zodat hier in de komende data op kan worden ingehaakt.

- Constante vergelijking: hiermee wordt bedoeld dat de onderzoeker fenomenen uit de data onder bepaalde categorieën codeert en deze constant kan vergelijken met elkaar en met een theoretische uitwerking. Corbin en Strauss (1990) menen dat het schrijven van theoretische memo's, nadat een aantal fenomenen gecodeerd zijn, hierbij een integraal onderdeel is. Deze memo's bestaan uit de gedachtegang van de onderzoeker in het proces (De Boer, 2011: p. 29). Door deze memo's vindt er reflectie plaats, omdat er steeds in de analyse van de data wordt gedoken. Dit geeft vervolgens diepgang aan de gevonden concepten en categorieën (Bryman, 2016).

Charmaz, de navolger van Corbin en Strauss, onderscheidt vijf fasen in het onderzoeksproces van Grounded Theory (De Boer, 2011: p. 29). Het onderzoek begint met het formuleren van *sensitizing concepts* aan de hand van een probleemstelling en onderzoeksvraag. De eerste fase die volgt bestaat uit *initial coding*, waarbij de eerste verzamelde data open wordt gelezen en gecodeerd (De Boer, 2011). De tweede fase, *focused coding*, is erop gericht om een diepere invulling aan de sensitizing concepts te geven door te kijken naar de regelmaat en het belang van codes (De Boer, 2011). In deze fase spelen de theoretische memo's een belangrijke rol. De derde fase is theoretische sampling, wat eerder al is genoemd. De sensitizing concepts worden hierbij vertaald in categorieën (De Boer, 2011). Hierop volgt de vierde fase, waarbij de categorieën uit de focused coding aan elkaar worden gerelateerd, zodat er een verhaallijn kan worden ontwikkeld (De Boer, 2011). De vijfde en tevens laatste fase is het weergeven van de resultaten, waarbij wetenschappelijke literatuur wordt gebruikt om de relaties tussen gebeurtenissen, ervaringen en betekenissen te duiden (De Boer, 2011). Voorgenoemde fasen zijn ook in dit onderzoek aangenomen. In de eerste paar interviews heb ik mijn sensitizing concepts getoetst en waar nodig aangepast. In de verdere dataverzameling bleek de relevantie van concepten voor de onderzochten, waardoor verschillende dimensies ontstonden. Vervolgens heb ik de ontstane categorieën aan elkaar gerelateerd, waardoor ik een verhaallijn kon ontwikkelen van mijn bevindingen.

2.2 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd en zijn interviews afgenomen. De data uit de interviews zijn geanalyseerd met behulp van NVivo en toetsing aan de literatuur.

2.2.1 Literatuurstudie

Met het conceptueel kader is helder gemaakt wat er in de literatuur naar voren komt over de scheiding tussen beleid en uitvoering. Door het toepassen van de Grounded Theory benadering is de literatuur gedurende het onderzoek steeds aangevuld na analyse van data. Om een onderzoeksvraag te kunnen formuleren en om de context van het onderzoek te kunnen schetsen, is er voor het verzamelen van de data wel al wat literatuur gelezen en opgeschreven om sensitizing concepts te kunnen vormen voor de interviews. Hieruit zijn de concepten van verzelfstandiging, knelpunten, relatie en autonomie ontstaan. Tijdens de analyse van de data is het conceptueel kader aangevuld met literatuur over theorieën en concepten die bleken uit de interviews. De literatuurstudie is dus eigenlijk een combinatie van de inductieve en deductieve redenering, omdat de inductieve bevindingen zijn getest met deductieve redeneringen. Voor het vergroten van de leesbaarheid van het onderzoek is de theorie wel in een lopend verhaal opgeschreven waardoor het lijkt alsof het in die volgorde is geschreven, maar dat is niet het geval.

2.2.2 Interviews

In dit onderzoek is de data verzameld aan de hand van interviews. Deze interviews zijn gehouden aan de hand van een topiclijst (Bijlage 4). Deze topiclijst is opgesteld aan de hand van voorkennis over de scheiding tussen beleid en uitvoering, die is opgedaan door kamerstukken en rapporten van werkgroepen bij Rijkswaterstaat over de scheiding tussen beleid en uitvoering te lezen en door te spreken met een bedrijfshistoricus en een topadviseur bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat. Hierdoor heb ik kennis vergaard over de redenen voor de scheiding, de wijze van organisatie en wat de scheiding heeft opgeleverd. Zo heb ik in combinatie met thema's die in literatuur naar voren kwamen en de thema's uit deze gesprekken de topics bepaald. Hier zijn ook sensitizing concepts uitgekomen. Deze leggen aspecten vast van de verschillende manieren waarop er over concepten wordt nagedacht (Bryman, 2016: p. 383). Ze geven een algemeen idee van waar je op moet letten en fungeren als een middel om de verscheidenheid aan vormen te ontdekken die de verschijnselen waarnaar ze verwijzen kunnen aannemen (Bryman, 2016: p. 383). De sensitizing concepts die gebruikt zijn: perceptie, ervaringen, spanningsvelden, relatie, autonomie, toekomst (Bijlage 4). De topiclijst is gedurende de interviews door de Grounded Theory werkwijze nog aangepast, in Bijlage 4 is de recentste versie te vinden, in Bijlage 5 is te lezen waarom ervoor is gekozen om bepaalde concepten toe te voegen of weg te laten. De interviews hadden een open karakter, maar waren tegelijkertijd ook semi-gestructureerd doordat ik de respondenten wel gestuurd heb door bepaalde topics te bevragen. Bepaalde topics zijn na een aantal interviews meer bevroegd omdat bleek dat daar veel waardevolle inzichten uit kwamen.

De interviews namen ongeveer 40 tot 60 minuten per respondent in beslag. In de interviews heb ik gevraagd naar inzichten van 15 medewerkers van Rijkswaterstaat over hoe zij de scheiding tussen beleid en uitvoering op dit moment ervaren, zodat ik conclusies kan trekken over de betekenis die zij hieraan geven. De respondenten zijn voorafgaand aan het interview geïnformeerd en hebben toestemming gegeven met een informed consent, te vinden in Bijlage 7. Voor mijn respondentengroep heb ik ervoor gekozen om een dwarsdoorsnede van de organisatie te pakken en om medewerkers te interviewen die in de uitvoerende kern van Rijkswaterstaat zitten (zie Bijlage 3). Hierbij heb ik door theoretische sampling samen met Erna Ovaa zorgvuldig medewerkers samengesteld die werkzaam zijn op de volgende onderdelen in de uitvoerende kern:

- Medewerkers uit de hoek van kennis: zij hebben vaak een beleidsadviserende en beleidsondersteunende functie, waarbij ze met hun benen in zowel beleid als in de uitvoering staan.
- Medewerkers die grote projecten uitvoeren: zij hebben te maken met projecten en onderhoud

die langer duren en vaak verder gaan dan de afspraken die zijn gemaakt in de gevormde coalitie van vier jaar, waardoor de afspraken voor hun projecten soms herzien moeten worden.

- Medewerkers die plannen ontwikkelen: zij moeten deze plannen in samenspraak met beleid ontwikkelen.

- Medewerkers die in verschillende regio's van Rijkswaterstaat werken: hebben te maken met verschillende stakeholders, waaronder meerdere gemeenten en de provincies, waar beleid en uitvoering wel samen in de organisatie zitten.

De respondenten zijn daarmee geselecteerd op basis van type werkzaamheden, namelijk in de uitvoerende kern van Rijkswaterstaat, wat betekent dat zij dus niet in de top van de organisatie zitten. Ik noem deze eigenschappen, om duidelijk te maken vanuit welke achtergrond en context de geïnterviewden hun uitspraken doen. Ik heb voor een dwarsdoorsnede van de organisatie gekozen, omdat ik benieuwd ben naar hoe de medewerkers in de uitvoerende kern van de organisatie de scheiding ervaren. Ik zal daarbij in mijn analyse geen onderscheid maken tussen de verschillende organisatieonderdelen, omdat ik benieuwd ben naar de betekenisgeving op de uitvoerende laag van de organisatie, die sterk onder invloed staat van de uitvoering van beleid en niet zozeer naar een vergelijking tussen deze organisatieonderdelen. Ik denk dat de ervaringen van deze respondenten inzicht zullen geven in de scheiding tussen beleid en uitvoering op uitvoeringsniveau, doordat de betekenis die zij hieraan geven duidelijk wordt.

2.2.3 Data-analyse

Door de Grounded Theory benadering van dit onderzoek zijn de dataverzameling en data-analyse een door elkaar lopend en gelijktijdig plaatsvindend proces geweest. Initial coding is toegepast aan de hand van het programma NVivo. Hierbij is de data gecodeerd met een open en gedetailleerde blik. Codes zijn gegeven aan de uitspraken van de respondenten en aan de sensitizing concepts. In NVivo is vervolgens de selectie van belangrijke en veelvoorkomende codes (focused coding) gedaan, met behulp van theoretische memo's, te zien in Bijlage 5. Het vertalen van deze codes in categorieën (theoretische sampling), is ook met behulp van NVivo gedaan. Hierbij zijn de categorieën die met elkaar te maken hadden verbonden. Hiervoor is ook steeds gekeken naar de context van de codes, dus de codes zijn weer opgezocht in de interviews zelf. Dit resulteerde in een codeboom, te zien in Bijlage 6. In het analyse hoofdstuk is er een verhaallijn ontwikkeld waarbij de belangrijkste categorieën met wetenschappelijke literatuur worden weergegeven.

2.3 Kwaliteitscriteria

Betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek gaat om 'de consistentie van onderzoeksresultaten' (O'Connor & Gibson, 2003: p. 72). Voor kwalitatief onderzoek is het namelijk vrijwel onmogelijk om het onderzoek precies te repliceren, omdat de sociale setting en de omstandigheden waarin het onderzoek plaatsvindt niet precies kunnen worden nagebootst (Bryman, 2020: p. 383). Om de betrouwbaarheid in dit onderzoek te waarborgen, heb ik daarom een logboek bijgehouden, zodat ik als onderzoeker transparant ben en mijn gemaakte keuzes terug te zien zijn (Bryman, 2020: p. 384). Verder zijn de gesprekken opgenomen zodat controle achteraf mogelijk is, en zijn de gesprekken woordelijk getranscribeerd. In dit geval zijn alle stopwoordjes en aarzelingen weggelaten, maar er is geen informatie gefilterd en interpunctie toegevoegd om de leesbaarheid te verbeteren. Dit om te zorgen dat er geen cruciale data voor betekenisgeving verloren is gegaan. Validiteit van kwalitatief onderzoek gaat om het genereren van data die de realiteit representeren (O'Connor & Gibson, 2003: p. 72). De externe validiteit van casestudies is over het algemeen gelimiteerd, omdat de resultaten alleen toepasbaar zijn op de specifieke context waarin het is onderzocht (Van Thiel, 2014: p. 87). De interne validiteit is daarentegen heel hoog door de rijkheid aan informatie die wordt verzameld (Van Thiel, 2014: p. 87). Ik heb geprobeerd mezelf tijdens de interviews zo neutraal en open mogelijk op te stellen, zonder de respondenten in een bepaalde richting te sturen. Ik ben me er wel van bewust dat het opstellen van een topiclijst op basis van de sensitizing concepts de respondenten al een duwtje in een bepaalde richting geeft. Om de validiteit te waarborgen is gebruik gemaakt van verschillende respondenten en zijn er van tevoren topics opgesteld die het onderwerp omvatten. Tijdens de interviews heb ik *respondent validation* toegepast, door samen te vatten en terug te grijpen op wat de respondent vertelde, om zo te kunnen zien of mijn interpretatie juist was (Bryman, 2020: p. 385). Daarnaast heb ik mijn onderzoeksresultaten aan Erna Ovaa voorgelegd, die met mij meekeek of ik bepaalde terminologie niet verkeerd had verstaan of onjuist geïnterpreteerd.

2.4 Covid-19

Gezien de covid-19 uitbraak met bijbehorende maatregelen en het daardoor niet in staat zijn om fysiek in dezelfde ruimte aanwezig te zijn, was het noodzakelijk om de interviews digitaal via Skype of FaceTime af te nemen. Ik ben mij ervan bewust dat dit ook invloed heeft gehad op de data, die via een medium anders over zou kunnen komen of slechter verstaanbaar is dan wanneer het een face-to-face gesprek zou zijn. Hoogstwaarschijnlijk heeft een online gesprek via Skype of FaceTime wel betrouwbaardere resultaten opgeleverd dan een telefoongesprek, omdat via het beeld nog steeds de houding en gezichtsuitdrukkingen van de respondenten en de onderzoeker zichtbaar waren. Bij één respondent (R5) lukte het niet om het beeld aan de praat te krijgen, waarna is overgeschakeld naar een telefoongesprek. De opname met respondent 11 was van

zodanig slechte kwaliteit, dat alleen de eerste 34 minuten zijn getranscribeerd en meegenomen in de data-analyse.

3 Conceptueel kader

In dit hoofdstuk zullen relevante concepten uit de literatuur worden toegelicht, zodat de resultaten uit de interviews beter geanalyseerd kunnen worden. Hierbij zal worden ingegaan op hoe de scheiding tussen beleid en uitvoering theoretisch wordt geduid en het belang van de rol van betekenisgeving in organisaties.

3.1 Scheiding tussen beleid en uitvoering

Zoals eerder genoemd is het al sinds de jaren '80 en '90 in het openbaar bestuur van Nederland populair om overheidsorganisaties op afstand te plaatsen, oftewel te verzelfstandigen (Van Thiel, 2004; Schillemans, 2007). Dit kan bijvoorbeeld door het vormen van agentschappen, zoals bij Rijkswaterstaat ook het geval is geweest. In deze paragraaf zal uitgelegd worden wat verzelfstandiging van overheidsorganisaties inhoudt, welk effect dit heeft op de organisatie en tegelijkertijd de paradox die kan optreden bij verzelfstandiging. Verder zal er worden ingegaan op de invloed van beleidsuitvoering op beleidsvorming en de veranderende rol van de overheid.

3.1.1 Verzelfstandiging: agentschappen

De trend van het vormen van agentschappen past bij de internationale veranderingstrend betreft overheidssturing, *New Public Management*, waarbij de overheid wordt opgevat als een bedrijf dat producten en diensten levert (Bovens et al., 2017; Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Hierbij staan de waarden van efficiency en resultaatgerichtheid centraal. Hoewel het idee van agentschapsvorming niet nieuw is, hebben veel overheden er in de laatste jaren voor gekozen om hun "openbare sector uiteen te laten vallen in meer autonome organen of de relaties met bestaande autonome organen opnieuw gedefinieerd, met wie vervolgens een contractuele relatie is aangegaan" (Verschuere & Vancoppenolle, 2012: p. 249). Rijkswaterstaat is bijvoorbeeld altijd al de uitvoerende dienst geweest van het ministerie van IenW, maar heeft later pas de status van agentschap gekregen. Hiermee heeft Rijkswaterstaat "een nieuwe manier van management ingevoerd, samen met aangepaste bedrijfsvoeringsprocessen en -systemen en het voeren van de administratie in een baten-lastenstelsel" (Rechtennieuws, 2005). Het idee bij het verzelfstandigen van overheidsorganisaties is dat deze hierbij niet langer onderdeel zijn van het politieke spel om beleid, waardoor beleidsuitvoering efficiënter en effectiever zou worden (Bovens et al., 2017). Ministeries zijn namelijk grote organisaties met een groot aantal doelen en belanghebbenden, waardoor er ambiguïteit kan ontstaan in de prioritering van doelen. Een oplossing hiervoor is dan volgens Overman (2019) het creëren van een agentschap, omdat deze verder van de politiek af staat en daarmee minder last zou moeten hebben van prioritering van doelen (Overman, 2019: p. 437). Ook zou verzelfstandigen zorgen voor aparte, transparante

organisaties aan wie duidelijke doelen gegeven kunnen worden en die flexibel te werk kunnen gaan (Pollit et al., 200: p. 19). Verder zou verzelfstandiging van overheidsorganisaties het professioneel management aanmoedigen, diensten dichterbij de burger brengen, politieke bemoeienis verminderen en ministers in staat stellen om zich te focussen op de grote beleidskwesties (Pollit et al. 2004, p. 3). De overheid stelt daarbij normen voor wat het beleid moet bereiken, maar houdt zich minder bezig met hoe dat precies wordt gedaan (Hoogerwerf & Herweijer 2008, p. 41). Met andere woorden: er wordt voornamelijk gestuurd op de output (de te leveren prestaties) en niet of minder op de input (bijvoorbeeld apparaat- en personeelsinzet).

Het is van belang om bij verzelfstandiging te nuanceren dat dit begrip een iets op zichzelf staands suggereert, maar dat dit niet het geval is bij agentschappen (Pollit et al., 2004). Van Thiel & Yesilkagit (2011) noemen bijvoorbeeld dat mogelijke motieven voor verzelfstandiging kunnen zijn dat er minder aansprakelijkheid is voor het ministerie, omdat zij dan de 'schuld' kunnen verleggen in het geval van slechte uitvoering. Agentschappen vallen daarbij echter wel nog steeds onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat de minister zich naar het kabinet moet kunnen verantwoorden voor het agentschap. Ook behoudt de minister macht om indien nodig de operationele doelstellingen en budgetten van het agentschap te wijzigen zonder dat er een nieuwe wetgeving ingevoerd hoeft te worden (Pollit et al., 2004: p. 8). Dit maakt dat een verzelfstandigde overheidsorganisatie in de vorm van een agentschap niet volledig onafhankelijk is van haar ministerie.

3.1.2 Verzelfstandigingsparadox

Zoals eerder gezegd zijn beleidsuitvoerders in de vorm van verzelfstandigde organisaties, zoals agentschappen, enerzijds zelf verantwoordelijk voor hun handelen, maar moeten zij zich anderzijds nog wel verantwoorden naar de minister en daarmee de politiek (Schillemans, 2007). Dit resulteert in een spanning tussen autonomie en verantwoording, ook wel de verzelfstandigingsparadox genoemd (zie bijvoorbeeld Smullen et al., 2001; Rommel & Christiaens, 2009; Schillemans 2007). Deze paradox houdt in dat een toename van autonomie voor de uitvoeringsorganisaties tegelijkertijd leidt tot een toename in controle door de ministeriële departementen (Rommel & Christiaens, 2009). Hiermee wordt aangenomen dat er een gat zit tussen de formele en feitelijke autonomie van verzelfstandigde organisaties (Rommel & Christiaens, 2009). Hoewel bij verzelfstandiging de hiërarchische bestuurlijke controle wordt weggehaald, wordt deze vaak vervangen door het opleggen van externe regels (Pollit et al., 2004: p. 38). Ministers moeten zich namelijk bij het publiek verantwoorden voor agentschappen en proberen daarom het handelen van agentschappen te controleren door budgetallocaties en prestatie-eisen (Rommel & Christiaens, 2009; Smullen et al., 2001). Volgens Maarse (1979) hangt

de autonomie voor uitvoeringsorganisaties niet alleen af van hoe de uitvoering is geprogrammeerd, maar ook “door de omvang van de politieke en maatschappelijke controle op de uitvoering” (p. 115). En dat terwijl het idee achter het verzelfstandigen van uitvoeringsorganisaties was dat deze niet langer onderdeel zouden zijn van het politieke spel om beleid. De verzelfstandigingsparadox is eigenlijk tweeledig, namelijk niet alleen de verticale verantwoording van uitvoeringsorganisaties naar het departement, maar ook de horizontale (publieke) verantwoording naar stakeholders (Smullen et al., 2001; Schillemans, 2007). Horizontale verantwoording zou een aanvulling zijn op de ministeriële verantwoordelijkheid (Schillemans, 2007: p. 57). Verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties zijn namelijk actief in klantenkringen, waarbij het bij de lokale stakeholders “de betekenisgeving en richting van hun dagelijks handelen betreft” en zij dus ook bepaalde dingen van uitvoeringsorganisaties zullen eisen (Schillemans, 2010: p. 17). Juist die horizontale verantwoording zorgt er dan tegelijkertijd wel voor dat het kan schuren met de politieke sturing vanuit beleid (Schillemans, 2010).

Verschillende onderzoeken kunnen een verklaring bieden voor de verzelfstandigingsparadox. Verschuere & Vancoppenolle (2012) menen bijvoorbeeld dat autonomie per definitie een relationeel concept is: in een complexe beleidsomgeving met veel administratieve en politieke actoren, hebben sommige actoren meer invloed dan andere bij het nemen van beslissingen. De autonomie van één actor bij het nemen van beslissingen beperkt nou eenmaal de autonomie van andere actoren (Verschuere & Vancoppenolle, 2012: p. 250). Rommels en Christiaens (2009) zeggen hier verder over dat beleidsbepalers voorheen een politieke rationaliteit hadden die gebaseerd was op het sturen van inputs, en dat zij nu een leidinggevende/bestuurlijke rationaliteit moeten hebben waarbij de uitvoeringsorganisatie autonoom is en de beleidsbepalers sturen op de outputs. De beleidsbepalers zouden niet in staat zijn om deze nieuwe rationaliteit aan te nemen en invloed willen behouden op de uitvoeringsorganisatie. Van Thiel (2004) gebruikt hiervoor de metafoer van een kind dat uit huis gaat, ook wel het lege nest syndroom genoemd. Dit houdt in dat de ouders nog controle willen houden op het kind, omdat zij zich verantwoordelijk voelen en waarbij het kind zich meer bezighoudt met de mening van de omgeving dan van de ouders en nog zoekende is naar zijn rol in op zichzelf staan en verantwoordelijkheid nemen. Wellicht zit hier de crux vanuit de verzelfstandigingsparadox, waarin beide partijen een rol spelen in de paradox. Enerzijds het departement dat niet in staat is om een stap terug te doen en daarmee de uitvoeringsorganisatie volledig autonoom te laten zijn, anderzijds de uitvoeringsorganisatie die niet in staat is om een balans te vinden tussen de veranderende horizontale en verticale verantwoording en daarin zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid te vinden.

3.1.3 Principaal-agenttheorie versus stewardship theorie

De principaal-agenttheorie wordt gebruikt om de verhouding tussen actoren in het beleidsproces te beschrijven vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemer perspectief (Bovens et al. 2017; Schillemans, 2007). In het openbaar bestuur is de principaal (opdrachtgever) de beleidsmaker en de agent (opdrachtnemer) is de beleidsuitvoerende organisatie. Er is dus een duidelijke scheiding van rollen, waarbij de aard en de frequentie van contact tussen de twee relatief klein is. Deze theorie gaat ervanuit dat beleidsuitvoerders zich kunnen onttrekken aan de controle van beleidsmakers, doordat ze belangrijke machtsbronnen bezitten (Bovens et al., 2017). Zij hebben bijvoorbeeld een informatievoorsprong van wat zich in de beleidsuitvoering afspeelt, waardoor de beleidsmakers in het opstellen van beleid afhankelijk zijn van de informatievoorziening van de beleidsuitvoerders. De beleidsuitvoerders kunnen zo bepaalde informatie achterhouden of omvormen zodat de eigen doelstellingen en belangen worden verwezenlijkt (Bovens et al. 2017). Ook gaat deze theorie ervan uit dat “de principaal zoveel mogelijk taakrealisatie wilt voor zo laag mogelijke kosten, terwijl de agent zo hoog mogelijke inkomsten wil voor zo weinig mogelijk activiteit” (Van Thiel & Hendriks, 2014: p. 54). Daarom is er volgens de principaal-agenttheorie een ruis tussen beleidsmakers (principaal) en beleidsuitvoerders (agent), waarbij de agent slechts wordt gemotiveerd vanuit eigen belang en de principaal dit alleen met controle, hiërarchie en externe prikkels kan bestrijden (Bovens et al., 2017; Schillemans, 2010; Van Thiel, 2020). In het geval van de principaal-agenttheorie hanteert de principaal een hiërarchische sturing door externe prikkels, is er sprake van machtsongelijkheid tussen de twee en vaak selectieve politieke attentie (Schillemans, 2010: p. 36). Er zijn ook onderzoekers die menen dat de principaal-agenttheorie er ten onrechte te veel vanuit gaat dat de agenten louter handelen vanuit hun eigen belang en dat de principalen vooral op afstand worden gehouden en slechts van bovenaf aansturen (Bovens et al., 2017).

Tegenover de principaal-agenttheorie staat de stewardship theorie, die meent dat de beleidsuitvoerder de belangen van de beleidsmaker juist zo goed mogelijk probeert te behartigen (Bovens et al., 2017; Schillemans, 2010; Van Thiel, 2011). In deze theorie wordt gedacht dat wanneer uitvoerders de ruimte krijgen om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen, zij deze ook zullen nemen en het maatschappelijk belang zullen dienen (Bovens et al., 2017). De uitvoerder raakt gemotiveerd door stimulansen als lof, realisatie, erkenning en reputatie (Schillemans, 2013: p. 534). Volgens de stewardship theorie is het wenselijk voor een goede samenwerking tussen de beleidsmaker en de beleidsuitvoerder dat er nabijheid is, die bestaat uit een hoge mate van onderling contact, deelname in beleidsvoorbereiding en rapportage (Van Thiel & Yesilkagit, 2011). Dit vraagt lage machtsongelijkheid, consistentie in communicatie en nadruk op self management en interne kwaliteitsborging binnen heldere kaders (Schillemans, 2010: p.

36). Volgens Schillemans (2010) spelen de principaal-agenttheorie en de stewardship theorie in de praktijk beiden een rol in het verklaren van de verhouding tussen de actoren in het beleidsproces. Dit lijkt mij aannemelijk, omdat beleidsuitvoerders hun eigen handelingsmotieven zullen hebben, maar tegelijkertijd ook gemotiveerd kunnen zijn om deze belangen met die van de beleidsmaker te verbinden. Het wordt pas een probleem wanneer sturingsprincipes en instrumenten uit beide theorieën vermengen en daardoor leiden tot disfunctionele relaties (Van Thiel, 2020: p. 36). De principaal-agenttheorie en de stewardship theorie zijn theorieën die in de basis bedoeld zijn om gedrag op hoger niveau van de organisatie te verklaren, dus bijvoorbeeld dat van publieke managers in agentschappen, omdat zij immers het dichtst op de rol van opdrachtnemer zitten (Schillemans, 2010). Ik ga deze theorieën alsnog gebruiken in dit onderzoek, omdat ik gok dat er elementen in zitten die ook toepasbaar kunnen zijn op de medewerkers op de werkvloer.

Een kanttkening bij zowel de principaal-agenttheorie als de stewardship theorie zou kunnen zijn dat beide theorieën “vanuit de bedrijfseconomie overwaaien naar de publieke sector” (Schillemans 2010, p. 21). Wellicht zit hier een crux, namelijk dat de overheid door deze theorieën als het ware wordt geanalyseerd als bedrijf. Noordegraaf (1999) zegt hier bijvoorbeeld over dat de taak van het bedrijfsleven is om het individuele welzijn te optimaliseren “en de daardoor benodigde productie voor individuele consumptie”, terwijl de publieke sector als taak heeft om “collectieve randvoorwaarden te scheppen en condities voor individueel welzijn, productie en consumptie” (p. 144). Bij de overheid wordt de besluitvorming vaak opgevat als onvoorspelbaar, onzakelijk en langzaam, doordat er vaak politiek gevoelige onderwerpen zijn die tot diep in de implementatiefase doorgaan (De Jong, 1998: p. 316). Wanneer de uitvoerende organisatie te werk moet gaan als een bedrijf en efficiencywinsten moet behalen, dan zou dat kunnen botsen met het collectieve en wellicht wat logge karakter van de overheid. Maar gezien de casus van mijn onderzoek het agentschap Rijkswaterstaat is, welke dan het ‘bedrijf’ is, kunnen deze theorieën dus wel verhelderend zijn.

3.1.4 Werken in een verzelfstandigde overheidsorganisatie: Public Service Motivation

Zoals eerder al genoemd, past verzelfstandiging van overheidsorganisaties bij het NPM denken, waarbij efficiency en resultaatgerichtheid centraal staan. Wanneer een overheidsorganisatie verzelfstandigt, zal dit voor veel medewerkers in de uitvoering vaak geen effect hebben op hun daadwerkelijke werk, maar wel op de organisatie waarin zij werken (Overman, 2019: p. 434). Dit heeft dan vervolgens ook invloed op hoe zij hun werk in de organisatie ervaren. Op de werkvloer vormen mensen gemeenschappelijke waardes, wordt individueel gedrag beïnvloed en worden mensen gemotiveerd, ongeacht wat voor soort organisatie het is. *Public Service Motivation* (PSM)

wordt gebruikt om uit te leggen wat medewerkers uit het publieke domein motiveert in hun werk. Uit onderzoek is gebleken dat medewerkers uit het publieke domein vaak een hoge PSM hebben (Vandenabeele, 2007; Overman, 2019). Perry en Wise, grondleggers van deze theorie, definiëren PSM als *'an individual predisposition to respond to motives grounded primarily or uniquely in public institutions'* (Perry & Wise, 1990: p. 368). Er is sinds de grondlegging van Perry & Wise veel onderzoek geweest naar PSM, waardoor er ook verschillende definities bestaan. Vandenabeele (2007) heeft jaren later definities vergeleken en een overkoepelende definitie gevormd: *'the belief, values and attitudes that go beyond self-interest and organizational interest, that concern the interest of a larger political entity and that motivate individuals to act accordingly whenever appropriate'* (p. 547). Volgens Perry & Wise zijn er vier dimensies van PSM van belang: aantrekking tot beleid, dienen van het algemeen belang, medeleven en zelfopoffering. Vandenabeele (2008) heeft hier nog een vijfde dimensie aan toegevoegd, namelijk democratisch bestuur, wat refereert naar gelijkheid en verantwoordelijkheid. Publieke organisaties hechten waarde aan onpartijdigheid, wettigheid, integriteit, rechtvaardigheid, transparantie en verantwoordingsplicht (Perry & Vandenabeele, 2013: p. 61). Deze waardes verschillen van de waardes uit de bedrijfssector. Om dit nog wat verder uit te diepen: voor medewerkers in het publieke domein zijn publieke dienstverlening, intrinsieke motivatie, collaboratieve vaardigheden en doen wat goed is belangrijker dan ambitie, concurrentievermogen en doelgerichtheid (Schillemans, 2013: p. 555). Dat zou dus kunnen betekenen dat wanneer medewerkers in een verzelfstandigde overheidsorganisatie een hoge PSM hebben, dit kan schuren met de waardes die centraal staan in het bedrijfsmatige NPM denken. Volgens Overman (2019) kan namelijk het gebruik van zakelijke instrumenten, die nodig zijn voor sturing in een verzelfstandigde overheidsorganisatie, afstemming tussen organisationele en individuele waardes in de weg staan (p. 439). Optimale afstemming ontstaat in het geval dat organisatieresultaten direct bijdragen aan de samenleving en de medewerkers duidelijk zicht hebben op de positieve maatschappelijke impact van hun werk (Overman, 2019: p. 439).

In paragraaf 3.1.3 gaf ik aan dat ik van mening ben dat beleidsuitvoerders hun eigen handelingsmotieven zullen hebben (principaal-agenttheorie), maar tegelijkertijd ook gemotiveerd kunnen zijn om deze belangen met die van de beleidsmaker te verbinden (stewardship theorie). Dat laatste heeft veel overeenkomsten met PSM. Medewerkers in de uitvoering zijn gemotiveerd om bij te dragen aan de goede zaak, wanneer zij een hoog level van PSM hebben. Zij zijn intrinsiek gemotiveerd, waarbij zij wel eigen handelingsmotieven kunnen hebben, maar vaker toch geneigd zijn naar zelfopoffering, omdat zij de inhoud van hun werk belangrijk vinden en sociale en collectieve doelen willen nastreven (Schillemans, 2013). Zo

verwacht ik elementen van zowel de principaal-agenttheorie, als de stewardship theorie en de theorie achter PSM bij uitvoeringsmedewerkers.

3.1.5 Beleidsproces en de invloed van beleidsuitvoering op beleidsvorming

Het proces van beleid loopt via het beleidsfasenmodel, waarbij beleidsuitvoering de beleidsvorming opvolgt (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). In het geval van verzelfstandiging zou gesteld kunnen worden dat beleid simpel gezegd wordt gevormd door het ministerie en wordt geïmplementeerd door het agentschap (Verschuere & Vancoppenolle, 2012). Dit suggereert een strakke verdeling tussen beleid en uitvoering. Maar is dat wel zo? Er zijn twee bestuurskundige visies op beleid, namelijk de analytische en de politieke. Deze twee visies zullen worden uitgelegd aan de hand van het boek van Bovens et al. (2017). De analytische visie heeft als pijler “het oplossen van problemen, doelgerichtheid en weloverwogen handelen” (p. 73). Beleid is bij deze visie het product van rationele en doelbewuste overwegingen. Ook meent deze visie dat beleid wordt gevormd door een reeks van opeenvolgende fasen. De politieke visie staat hier lijnrecht tegenover, gezien dat deze visie beleid ziet als het resultaat van politieke strijd, waarbij wordt onderhandeld en compromissen worden gesloten. De beleidsuitvoering is volgens de analytische visie een programmering van keuze en toepassing van meest doelmatige en doeltreffende instrumenten, waar het volgens de politieke visie een voortzetting van de politieke strijd om de inhoud van beleid is en dus kan afwijken van het officiële beleid (Bovens et al., 2017). Deze twee visies zijn van belang, omdat ze beiden een ander idee laten zien van de mate waarin beleidsuitvoering invloed heeft op beleidsbepaling.

In de praktijk lijkt de politieke visie het meest passend, omdat er uit verschillende onderzoeken is gebleken dat er geen scherpe scheiding is tussen de afzonderlijke beleidsfasen in het beleidsfasenmodel en dat dit ook niet gewenst is (zie bijvoorbeeld Bach, Niklasson & Painter, 2012; Bovens et al., 2017; Pollit et al., 2004; Verschuere, 2009). Toch zou verondersteld kunnen worden dat het beleidsfasenmodel wel wordt onderbroken wanneer een op afstand geplaatste organisatie de beleidsuitvoering doet, waardoor de beleidsuitvoering als een aparte fase kan worden gezien (Pollit et al. 2004, p. 41). Echter sluit ik mij aan bij het idee dat beleidsuitvoering wel degelijk invloed heeft op de beleidsbepaling. Voorgaande theorieën zoals de principaal-agenttheorie en de stewardshipbenadering, gaan sterk over de verhouding tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders en wat hen motiveert om op een bepaalde manier te handelen. Maar hier worden beleidsbepaling en beleidsuitvoering als het ware nog steeds als losse elementen gezien. Volgens Pollit et al. (2004) spelen zowel beleidsuitvoerders als beleidsmakers samen een belangrijke rol in beleidsvorming. Uitvoering zou vanaf het begin af aan al betrokken moeten worden bij de beleidsvorming, waarbij zowel beleid als uitvoering elkaar tijdig op de hoogte

stellen van eventuele problemen en veranderingen (Van Thiel, 2020: p. 18). Hierbij is de relatie tussen de actoren van belang, gezien dat beleidsmakers en beleidsuitvoerders een wederzijdse afhankelijkheid van elkaar hebben (Smullen et al. 2001). Beleidsuitvoerders kunnen invloed hebben op beleidsvorming door effectieve samenwerking, aangezien er geen onoverbrugbare muur is tussen de beleidsmakers en de beleidsuitvoerders (Verschuere, 2009). Uitvoering vindt plaats in interactie met de omgeving van de uitvoeringsorganisaties, waar het politieke bestuur ook onder valt (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Uitvoeringsorganisaties kunnen bijvoorbeeld beoordelen of beleidsvoorstellen haalbaar zijn door implementatiecontroles uit te voeren (Verschuere, 2009). Daarmee kunnen ze een advies uitbrengen voor bepaald beleid en beleid daarbij ondersteunen (Pollit et al., 2004). Bach, Niklasson & Painter (2012) menen zelfs dat agentschappen de bevoegdheid kunnen krijgen om beslissingen te nemen over welke instrumenten en methoden moeten worden gebruikt om een doel te bereiken dat door de politici is opgesteld (p. 187). Volgens Verschuere (2009) kan het zo zijn dat wanneer een bepaald beleidsonderwerp hoog op de politieke agenda staat, dat een agentschap dan meer gestuurd wordt door het ministerie en minder invloed heeft op de beleidsvorming. Andersom kan het ministerie er ook voor kiezen om het agentschap de politieke beslissing te laten nemen wanneer er veel politieke turbulentie is rondom beleid (Verschuere, 2009: p. 37). Door de rol van zowel beleidsuitvoerders als beleidsmakers in de fases van beleidsvorming en beleidsuitvoering, kunnen deze fases ook door elkaar heen lopen. Kortom: beleid en uitvoering hebben elkaar nodig en zijn daarbij geen losse onderdelen van elkaar.

3.1.6 Relatie beleid en uitvoering

Uit bovengenoemde kan worden opgemaakt dat er tussen een agentschap en het departement in hun rol een bepaalde wederzijdse afhankelijkheidsrelatie is, die in verschillende stages van de beleidsvorming tot uiting komt. Gesteld kan worden dat voor beleidsvorming intensieve samenwerking en communicatie tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders nodig is. Keast et al. (2004) menen dat de uitvoeringsresultaten niet alleen te maken hebben met “het genereren van cijfers, maar meer te maken hebben met de veranderende relaties en percepties tussen de actoren, waarbij de relaties door *continue interactie* worden herzien, aangepast en versterkt” (p. 367). Hier is tijd voor nodig, maar het is een belangrijk onderdeel van het proces in de relatie tussen beleid en uitvoering. Het gaat erom dat er een gelijkwaardige relatie wordt gerealiseerd tussen beleid en uitvoering, want gebrek hieraan zal leiden tot afstandelijkheid en daarmee minder effectief beleid (Schillemans, 2010: p. 25).

Er zijn verschillende relatiepatronen tussen het agentschap en het departement. Plug et al. (2004) maken hierin onderscheid tussen de beleidsmatige, contractmatige, eigenaars- en

toezichtsrelatie. Bij een beleidsmatige relatie is er sprake van een gelijkwaardige relatie en is het belang van het departement beleidseffectiviteit, dus het realiseren van de opgestelde beleidsdoelen. Een contractmatige relatie is zakelijk en er wordt gestreefd naar een optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit. Een eigenaarrelatie is afstandelijk, want de organisatie moet immers in staat zijn om zelfstandig te zijn, waarbij er wel aandacht is voor continuïteit. Een toezichtsrelatie is hiërarchisch en er wordt op toegezien dat beleid recht- en doelmatig wordt uitgevoerd. Er is vaak bij de relatie tussen departement en agentschap niet sprake van één soort relatie, ze zijn namelijk nauw met elkaar verbonden en kunnen overlappen (Plug et al., 2004, p. 30). Een kritiekpunt op de genoemde relatiepatronen kan zijn dat deze heel erg kijken vanuit het oogpunt van beleid, waarbij beleid de uitvoering op een bepaalde manier kan sturen. Er wordt geen aandacht gegeven aan dat uitvoering zelf ook een rol kan spelen in het managen van deze relatie.

De relatie tussen beleid en uitvoering is van belang, omdat de relatie invloed kan hebben op de mate waarin administratieve actoren betrokken worden bij de beleidsvorming (Verschuere, 2009). Uit onderzoek is namelijk gebleken dat wederzijds vertrouwen tussen beleid en uitvoering zorgt voor meer speelruimte voor de uitvoering, omdat beleid er vertrouwen in heeft dat uitvoering de juiste keuzes maakt (Verschuere, 2009: p. 38). In de ontwikkeling van de relatie tussen beleid en uitvoering nemen beide een bepaalde rol aan in deze relatie, die weer teruggaat naar de invloed die uitvoering heeft op het besluitvormingsproces. Wanneer een uitvoeringsorganisatie van de overheid de status van agentschap krijgt, spelen gewoontes en tradities uit het verleden een rol in hoe het agentschap zich opstelt in deze nieuwe wisselwerking (Verschuere, 2009). Te denken valt dan aan bestaande formele en informele constitutionele en institutionele regelingen die de relatie bepalen tussen het departement en het agentschap (Verschuere & Vancoppenolle, 2012). Of de mate waarin het agentschap zichzelf ziet als een beleidsonderdeel dat specialist is in het veld, in plaats van louter een beleidsuitvoerder (March & Olsen, 2006). Dit maakt dat het agentschap zich op een bepaalde manier opstelt, wat effect heeft op de relatie met het departement.

Naast het agentschap dat een bepaalde positie aanneemt, is dat ook het geval voor het departement. Hoewel het departement afhankelijk is van de kennis van het agentschap, kan het departement zich afstandelijk van de uitvoering opstellen. Uit het rapport Vernieuwing Rijksdienst blijkt bijvoorbeeld dat beleid nog wel eens hoofdkantoorgedrag kan vertonen wanneer het gaat om de omgang met uitvoering (Programma Vernieuwing Rijksdienst, 2007: p. 13). En dat terwijl er gestreefd zou moeten worden naar een gelijkwaardige samenwerkingsrelatie, waarbij goed contact van belang is. Daarnaast kan het zijn dat het

departement, dat onder sterke invloed staat van de heersende politieke coalitie, verandert in houding en andere dingen wil dan de vorige coalitie (Van Thiel & Yesilkagit, 2011). Het departement bemoeit zich daarom vaak na politieke veranderingen zoals verkiezingen, nieuwe beleidsprogramma's of bezuinigingen voortdurend met de uitvoering, waardoor de uitvoeringsorganisatie hen kan wantrouwen en als onbetrouwbaar kan zien (Van Thiel & Yesilkagit 2011: p. 787). Dit heeft effect op de relatie tussen het departement en het agentschap. Uiteindelijk is vertrouwen in de relatie tussen beleid en uitvoering essentieel. Hiervoor is een twee-richting relatie nodig, omdat de twee immers van elkaar afhankelijk zijn. Ook moet er een balans worden gevonden tussen vertrouwen, namelijk loslaten en risico nemen, en controle, in de vorm van contacten en nabijheid (Van Thiel & Yesilkagit, 2011: p. 798).

3.2 Betekenisgeving in organisaties

Betekenisgeving is het proces van selectie en organisatie van percepties over de werkelijkheid (Weick, 1995). Het refereert naar de processen waarin mensen 'genereren wat zij interpreteren' (Weick, 1995: p. 13). Volgens Weick (1995) kan betekenisgeving het best worden omschreven als een zich ontwikkelende reeks van ideeën met verklarende mogelijkheden (p. xi). Hierbij gaat het niet om de waarheid en iets goed doen, want iedereen interpreteert immers gebeurtenissen op zijn/haar manier aan de hand van zijn/haar opgedane kennis en ervaring. In het onderbewuste stelt het individuen in staat om te gaan met situaties. Door hun begrip van wat er gebeurt te organiseren, creëren mensen plausibele, maar niet noodzakelijk correcte verklaringen die vervolgens tot actie leiden (Paull et al., 2013: p. 2). Betekenisgeving kan worden gebruikt om de praktische activiteiten van mensen in concrete situaties of sociale acties te analyseren (Brown et al., 2015: p. 266). Door verzelfstandiging wordt een nieuwe organisatie gecreëerd waarbij een nieuwe groepsidentiteit wordt gevormd (Overman, 2019). Betekenisgeving kan in deze verandering worden gezien als een waardevolle lens voor onderzoekers die tegelijkertijd hun eigen ervaring moeten begrijpen, de literatuur van anderen moeten begrijpen en de gegevens van hun eigen onderzoek moeten begrijpen (Paull et al., 2013: p. 1). Met de betekenis die mensen geven kan er dus een link worden gelegd met gevormde theorieën uit de literatuur.

3.3 Voorlopige conclusie

Met de bevindingen uit het conceptuele kader, kan het eerste inzicht worden verkregen: hoe de scheiding tussen beleid en uitvoering theoretisch wordt geduid. Bij het New Public Management denken, waarbij de waarde van efficiency en resultaatgerichtheid centraal staat, past het verzelfstandigen van overheidsorganisaties in de vorm van een agentschap. Het idee is dat de beleidsuitvoering efficiënter en effectiever kan wanneer het agentschap op afstand van de politiek wordt geplaatst en de overheid zich minder hoeft te bemoeien met hoe het beleid precies

wordt uitgevoerd en slechts hoeft te sturen op de output. Agentschappen vallen wel nog steeds onder de ministeriële verantwoordelijkheid, de verticale verantwoording, wat kan resulteren in de verzelfstandigingsparadox. Dit houdt in dat een toename van autonomie voor het agentschap tegelijkertijd kan leiden tot een toename in controle door het ministerie in de vorm van prestatie-indicatoren en budgetallocaties. Daarnaast hebben agentschappen ook te maken met horizontale verantwoording, namelijk naar de lokale stakeholders toe. Het lege nest syndroom wordt gebruikt om het volgende te duiden: enerzijds het niet in staat zijn van het departement om de uitvoering de volledige autonomie te geven omdat ze de grip niet willen verliezen, anderzijds de uitvoering die nog zoekende is naar zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid in de verticale en horizontale verantwoording. Beleid en uitvoering zijn actoren in het beleidsproces die kunnen worden beschreven middels de principaal-agenttheorie en de stewardship theorie. De principaal-agenttheorie gaat ervan uit dat de uitvoering gericht is op eigenbelang en alleen gestuurd kan worden door externe prikkels, wat een controlerende en hiërarchische sturing vraagt. Dit resulteert in een machtsongelijkheid en selectieve politieke attentie. De stewardship theorie gaat ervan uit dat uitvoering gericht is op het maatschappelijk belang en zich laat leiden door intrinsieke motivatie. Hiervoor is onderlinge interactie, betrokkenheid bij beleidsvoorbereiding, lage machtsongelijkheid en ruimte voor self management en interne kwaliteitsborging nodig. Een eenduidige afstemming tussen beleid en uitvoering lijkt essentieel over welke type sturing en instrumenten uit beide theorieën worden toegepast voor een functionele relatie tussen beleid en uitvoering. In een publieke organisatie worden de medewerkers gedreven door intrinsieke motivatie en het dienen van het maatschappelijk belang, wat duidt op een hoge PSM. PSM bestaat uit de volgende dimensies: aantrekking tot beleid, dienen van het algemeen belang, medeleven, zelfopoffering en democratisch bestuur. Hierbij staan de waarden van onpartijdigheid, wettigheid, integriteit, rechtvaardigheid, transparantie en verantwoordingsplicht centraal. In de onderlinge relatie tussen beleid en uitvoering kunnen beleid en uitvoering niet zonder elkaar. Voor beleidsvorming is intensieve samenwerking en communicatie tussen de twee nodig. Daarbij kan uitvoering invloed hebben op de beleidsvorming door beleid te ondersteunen en adviseren. Voor effectief beleid moet er nabijheid en een gelijkwaardige relatie tussen de twee zijn. Hierin zijn er vier relatiepatronen te onderscheiden: de beleidsmatige, contractmatige, eigenaars- en toezichtsrelatie. Wederzijds vertrouwen tussen beleid en uitvoering draagt bij aan openheid en erkenning van elkaars kunnen.

4 Resultaten

In dit hoofdstuk zullen de resultaten die zijn voortgekomen uit de interviews worden gepresenteerd. De uitkomsten zullen worden ondersteund met citaten, waarna er een analyse zal worden toegepast aan de hand van uit de literatuur verkregen inzichten en eigen interpretatie. De betekenis die medewerkers van Rijkswaterstaat geven aan de scheiding tussen beleid en uitvoering is het fenomeen waaromheen de data wordt gepresenteerd. De concepten die hierbij naar voren kwamen, zijn de perceptie van de scheiding tussen beleid en uitvoering, knelpunten van deze scheiding, de relatie tussen beleid en uitvoering en de autonomie van de uitvoering.

4.1 Perceptie scheiding beleid-uitvoering

Bij alle interviews heb ik gevraagd naar de ideeën van de respondenten over de scheiding tussen beleid en uitvoering. Hun perceptie is onder te verdelen in hun perceptie over de agentschapsvorming en hoe de scheiding an sich zich uit.

4.1.1 Agentschapsvorming

Wat mij uit de interviews is opgevallen, is dat wanneer er wordt gevraagd naar de invoering van het agentschap, dit voor bijna de helft van de respondenten **ongemerkt** is geweest. Zij geven aan de directe effecten van de agentschapsvorming niet te hebben gemerkt in hun werk (R1, 3, 5, 6, 8, 10, 11, 13). Dit zou verklaard kunnen worden aan de hand van het volgende citaat van respondent 2:

“Ik kan zonder overdrijven stellen dat er behalve mijzelf nog 10 mensen bij RWS zijn die nog redelijk fervent aanhanger van het agentschapsmodel zijn en die nog weten hoe dat toen ontstaan is en waarom er dus in de huidige praktijk dingen gebeuren zoals ze gebeuren. Want die zijn op dat model terug te voeren. Dat weet bijna niemand meer.”

Deze respondent schetst het belang van aanhanger zijn van het agentschapsmodel en meent dat onbekendheid met de agentschapsvorming te wijten valt aan **gebrek aan kennis** over het ontstaan ervan. Dit blijkt in enkele gevallen uit de tijd dat de respondenten bij Rijkswaterstaat werken (R1, 8, 10 & 13 werken er sinds < 4 jaar), maar er zijn ook respondenten die tijdens de agentschapsvorming al wel bij Rijkswaterstaat werkten en alsnog geen directe veranderingen merkten in hun werk (R3, 5, 6, 11). Uit enkele interviews blijkt dat dit zou kunnen liggen aan dat Rijkswaterstaat **altijd al de uitvoerende dienst** van het ministerie van IenW is geweest en *“vroeger was er ook al een beleidsdirectie en een afdeling financiën die RWS controleerde, dus dat*

was niet anders" (R5). Respondent 12 zegt dat de agentschapsvorming "voor de gewone medewerker en daar reken ik mezelf ook toe, iets is wat zich achter de schermen afspeelt". Hieruit blijkt nog een mogelijke verklaring voor de 'onopgemerkte' agentschapsvorming. Voor de overige respondenten (R2, 4, 7, 9, 12, 14, 15) veranderde er wel wat door de agentschapsvorming, namelijk dat zij voelden dat Rijkswaterstaat **verder op afstand** kwam te staan van de beleidsmensen en dat er **formelere afspraken** werden gemaakt. Respondent 14 beschrijft de verandering door het agentschap als volgt, namelijk dat er voor de agentschapsvorming voor Rijkswaterstaat "wel meer vrijheid was, maar dat er geen eenheid was" binnen de organisatie zelf. Daarmee lijkt de respondent een positief effect van de agentschapsvorming te schetsen, namelijk een meer **uniforme werkwijze** van Rijkswaterstaat en daardoor meer het **gevoel van eenheid** binnen de organisatie. Ook de meeste andere respondenten lijken de agentschapsvorming en daarmee de scheiding tussen beleid en uitvoering iets goeds te vinden. De perceptie van de respondenten betreft de redenen voor de invoering van het agentschapsmodel is namelijk dat dit de **rolzuiverheid** en **efficiency** van Rijkswaterstaat zou vergroten, doordat de organisatie daarmee **verder van de politiek** is komen te staan. Het voordeel is dat "ieder zo zijn rol en zijn pet en bevoegdheden" (R8) heeft en dat wordt als fijn ervaren, omdat het **duidelijkheid en rust** geeft. Maar niet iedereen deelt deze mening. Zie bijvoorbeeld het volgende citaat van respondent 9:

"Ik snapte dat het nodig was, maar de oude manier van werken dat was gewoon je had meer het gevoel dat je samen aan een klus werkte en dat je op verschillende niveaus dat deed. Dat was ook nodig om de minister te informeren of wie dan ook. Maar je was wel één organisatie, één club die aan dezelfde klus werkte."

Uit dit citaat blijkt, naast enig begrip voor de agentschapsvorming, de waarde van het **samen aan iets werken** en het **gevoel van saamhorigheid** in één organisatie, waar voorafgaand aan de agentschapsvorming voor deze respondent veel meer sprake van was dan nu.

Het opvallendste citaat over de perceptie van de agentschapsvorming vind ik het volgende:

"En tegelijkertijd denk ik dat we nog steeds niet volledig een agentschap zijn. [...] Zijn we los van beleid dan? Zijn we een uitvoeringsorganisatie pur ça? [...] volgens mij zijn wij nog niet zo los van het ministerie als een agentschap werkelijk kan zijn. [...] Agentschap is een grotere afstand tot de politiek en dus ook een stukje autonomie op dit vlak." (R12)

Uit het citaat blijkt dat de respondent meent dat een volledig agentschap verder van de politiek af zou staan en meer autonoom zou zijn dan dat het geval is voor Rijkswaterstaat, waar de afstand niet groot genoeg is om een volledig agentschap te kunnen zijn. Uit de interviews blijken verschillen in hoe de respondenten een agentschap definiëren.

4.1.2 Uiting scheiding beleid en uitvoering

Bij de vraag wat de scheiding tussen beleid en uitvoering inhoudt volgens de respondenten, zien zij allen beleid als datgene dat de kaders stelt en uitvoering als datgene dat beleid in praktijk brengt. Ook schetsen zij het belang van een **verdeling tussen beleid en uitvoering**. Het volgende citaat van respondent 5 duidt deze verhouding tussen beleid en uitvoering:

“Er zijn altijd mensen nodig in Den Haag die politiek vingerspietsen gevoel moeten hebben, die moeten gevoel hebben van oké maar nu moeten we inzetten op fietspaden, ik noem maar even een willekeurige zijstraat, je hebt altijd mensen nodig die dagelijks in een autootje rondrijden en die zeggen van ja maar nu moeten we echt dit en dat doen.”

Dit is een interessant citaat, want de respondent noemt meerdere aspecten van het beleid, namelijk dat het te maken heeft met politiek gevoel, dat Den Haag hetgene is waar dit gevoel zit en dat beleid bepaalt waar op ingezet moet worden. De uitvoering, de mensen in het autootje, kunnen signaleren en alarmeren over kwesties in de praktijk, omdat zij daar ook daadwerkelijk aanwezig zijn. Verder lijken de respondenten de scheiding tussen beleid en uitvoering over het algemeen als **logisch** te zien, omdat *“je nou eenmaal een politiek gestuurde organisatie bent die grotendeels in Den Haag zit”* (R6). Opvallend hieraan is ‘politiek gestuurd’, waaruit kan worden opgemaakt dat deze respondent Rijkswaterstaat sterk onder invloed vindt staan van de politiek en van Den Haag. En dat terwijl de perceptie van de meeste respondenten over Rijkswaterstaat als agentschap is dat een agentschap verder van de politieke waan van de dag staat. Dit valt te verklaren aan de hand van de beweringen van de respondenten dat er in de praktijk **geen hele strikte scheiding** is tussen beleid en uitvoering. Want *“Rijkswaterstaat is in principe een uitvoeringsdienst, maar we hebben heel veel mensen die toch met beleidsvorming bezig zijn”* (R1). Respondenten zien het belang van het **dicht op elkaar** zitten van beleid en uitvoering, omdat beleid anders los zou komen te hangen van de praktijk, waardoor het lastig uitvoerbaar is. Wel vinden de respondenten dat uitvoering daarbij de **vrijheid** moet krijgen om haar **verantwoordelijkheden** in te kunnen vullen en dat is nu niet altijd het geval. Verder zien de meeste respondenten de waarde van de **rolzuiverheid** van Rijkswaterstaat die wordt toegelaten door de scheiding, omdat de uitvoeringsorganisatie anders haar ‘eigen vlees zou keuren’ (R1, 3, 4

& 6). Daarmee zou het ook veel moeilijker controleerbaar en afrekenbaar worden of Rijkswaterstaat het goed doet en dat vinden de respondenten niet bevorderlijk voor de organisatie zelf en haar omgeving.

4.1.3 Analyse

De bevindingen over dit thema laten zien dat de invoering van het agentschap verschillend impact heeft gehad op de respondenten. Zo hebben sommigen geen verschil gemerkt, ofwel door gebrek aan kennis over het agentschap, ofwel door het feit dat Rijkswaterstaat altijd al de uitvoerende dienst van het ministerie is geweest en dat het voor de 'gewone' medewerker iets is wat achter de schermen is gebeurd. Anderen hebben wel verschil gemerkt, namelijk dat Rijkswaterstaat verder op afstand van beleid en de politiek is komen te staan en dat afspraken formeler werden vastgelegd. De waarde die het agentschap oproept

bij de respondenten is enerzijds een meer uniforme werkwijze en meer gevoel van eenheid, anderzijds een gebrek hieraan sinds de scheiding. Deze verschillen in percepties passen bij het idee van betekenisgeving, waarbij er niet één waarheid

Betekenisgeving van agentschap en scheiding: waarde aan duidelijkheid, rust, rolzuiverheid, efficiency, eenheid en vrijheid.

is en waar iedereen gebeurtenissen op zijn eigen manier interpreteert (Weick, 1995). De respondenten lijken de scheiding tussen beleid en uitvoering als goed te zien, doordat het de rolzuiverheid van Rijkswaterstaat vergroot en Rijkswaterstaat controleerbaarder en afrekenbaarder wordt, Rijkswaterstaat verder van de politieke waan van de dag staat en doordat ieder zijn eigen pet heeft wordt er duidelijkheid en rust ervaren. Uit deze perceptie van de respondenten wat betreft de agentschapsvorming en de scheiding tussen beleid en uitvoering, blijkt hiermee hun belang van legitimiteit, integriteit, rechtvaardigheid en transparantie, welke aansluiten bij de PSM theorie (Perry & Vandenabeele, 2013). Hun waardes van uniformiteit, eenheid en saamhorigheid suggereren een hoge mate van PSM, omdat dit aansluit bij de collaboratieve vaardigheden van uitvoeringsmedewerkers en doen wat goed is voor het algemeen belang (Schillemans, 2013). De hoge mate van PSM is ook gelijk een verklaring voor waarom respondenten vinden dat beleid en uitvoering dicht op elkaar moeten zitten. Hierdoor ontstaat er namelijk afstemming tussen de organisatieresultaten die directer bijdragen aan de samenleving en de medewerkers die daarmee duidelijker zicht hebben op de positieve maatschappelijke impact van hun werk (Overman, 2019). Rijkswaterstaat moet daarin volgens de respondenten wel vrijheid hebben om eigen verantwoordelijkheden in te vullen, want zij zien zichzelf als een beleidsonderdeel dat specialist is in het veld (March & Olsen, 2006). De nog steeds aanwezige mate van politieke bemoeienis die blijkt uit de data, gaat over het lege nest syndroom (Van Thiel, 2004). Hierbij gaat het om hoe je een volwassen en gelijkwaardige relatie kan krijgen

tussen beleid en uitvoering, en dat is nog niet helemaal het geval tussen Rijkswaterstaat en het departement.

4.2 Knelpunten scheiding

Uit de antwoorden van de respondenten blijken een aantal knelpunten van de scheiding tussen beleid en uitvoering. De betekenis die de respondenten hieraan geven is onder te verdelen in de genoemde afstand tussen beleid en uitvoering, die leidt tot een wij-zij gevoel, en de functionering van de scheiding, wat te maken heeft met Rijkswaterstaat als 'bedrijf'.

4.2.1 Afstand tussen beleid en uitvoering: wij-zij

Wanneer ik de respondenten vraag of zij knelpunten ervaren bij de scheiding, noemen zij allen de afstand tussen beleid en uitvoering. Zij zien deze afstand van twee kanten, namelijk de afstand die de uitvoering ervaart tot het beleid in Den Haag, maar ook de afstand die het beleid in Den Haag heeft tot de praktijk. Opvallend is verder dat de respondenten, wanneer het gaat over beleid, het vaak hebben over 'daar in Den Haag' of "*het Haagse machtscentrum*" (R1). Hieruit maak ik een zekere afstand naar beleid op, die niet alleen te maken heeft met de **letterlijke fysieke afstand**, namelijk beleid dat op het ministerie in Den Haag gemaakt wordt, maar ook een **figuurlijke afstand**, namelijk tussen het ver staande 'machtscentrum' en het '*met de voeten in de klei staande*' (R10) Rijkswaterstaat. Hieruit blijkt een wij-zij gedachte vanuit de respondenten en daarmee de waarde die zij aan **nabijheid** geven. Enkele respondenten beschrijven de afstand tussen beleid en uitvoering ook wel met contact '**lijntjes**', waarbij ze zien dat er tussen de projecten grote verschillen kunnen zitten in de lengte van het lijntje met beleid. Dit is dan volgens de respondenten voornamelijk het geval bij projecten die minder groot zijn en door hun omvang waarschijnlijk minder interessant zijn voor de politiek. Verder wordt genoemd dat beleid soms tekort schiet aan kennis uit de praktijk, waardoor beleid beslissingen kan nemen waarvan uitvoering van tevoren weet dat die plannen zullen gaan vastlopen. Hiermee wordt de wij-zij gedachte nog duidelijker, omdat de lengte van de lijntjes bepalend lijken te zijn voor het gevoel van afstand van de respondenten. Maar iets minder dan de helft van de respondenten (R1, 2, 3, 4, 9 & 13) ervaart zelf de afstand tot beleid niet zo, omdat zij **veel in contact staan met beleid** of omdat zij er **zelf voor zorgen** dat de lijntjes kort blijven. Enkele van deze respondenten zijn werkzaam bij WVL, de beleidsondersteunende en -adviserende tak van Rijkswaterstaat. Zij staan door hun rol dicht op beleid, maar dit kan soms ook tot een **dubbele rol** leiden. Zo zijn de WVL'ers vaak voor "*de helft van de tijd een soort werknemer van de beleidskern*" en kunnen ze "*daar niet alleen maar opschrijven wat RWS wil*" (R9). Dit kan vervolgens tot verbazing bij andere RWS'ers leiden, omdat zij niet snappen dat beleid afwijkt van wat zij willen, aangezien er een WVL'er namens Rijkswaterstaat bij betrokken was. Zo blijkt er niet alleen een wij-zij denken vanuit

Rijkswaterstaat naar beleid toe, maar ook binnen de organisatie zelf, vanuit de ‘gewone’ uitvoeringsmedewerker naar de beleidsondersteunende- en adviserende medewerker.

Het wij-zij denken kan bijdragen aan het gevoel van onbegrip bij respondenten. Het citaat van respondent 1 illustreert dit als volgt:

“Ik kan me voorstellen dat het soms als een keurslijf voelt he, je bent een professional in wat je doet als uitvoeringsdienst, wij weten heel vaak ook veel beter dan IenW wat er gebeurt, en hoe naja we zijn met veel meer, we hebben veel meer kennis, meer weten we van de omgeving en dat je dan door zo’n beleidsclubje wordt aangestuurd dat eigenlijk maar heel weinig zicht heeft op de inhoud van wat je doet. Het kan soms denk ik knellend voelen, vooral als je denkt dat daar iets anders zou moeten worden gezegd dan wat ze doen of wat je in de praktijk ervaart.”

Dit is een opvallend citaat, omdat de scheiding tussen beleid en uitvoering duidelijk wordt weergegeven als een wij versus zij, waarin Rijkswaterstaat wordt aangestuurd door het ‘beleidsclubje’. Zij, het beleidsclubje, het Haagse machtscentrum, lijkt dus volgens de respondenten ondanks de afstand nog een sterke invloed te hebben en volgens sommigen is “scherpe sturing merkbaar” (R7). Maar de respondenten zien Rijkswaterstaat zelf als een professionele uitvoeringsdienst, met meer werknemers en meer kennis over de praktijk dan beleid, waarbij die sturing vanuit beleid voor sommigen niet nodig is “als er zakelijke afspraken worden gemaakt” (R2).

4.2.2 Functioneren van de scheiding: overheid als ‘bedrijf’

Een tweede veelgenoemd knelpunt door de respondenten gaat over het functioneren van de scheiding, waarbij Rijkswaterstaat verzakelijkt en als een soort “*bedrijfsmatige dienst*” (R15) te werk gaat. De respondenten noemen bijvoorbeeld het merkbaar streven naar efficiency, wat volgens sommigen inhoudt dat het altijd maar goedkoper moet, waardoor de **menskracht en deskundigheid** bij Rijkswaterstaat **verminderen**. Dit zien respondenten als een knelpunt tussen beleid en uitvoering, omdat het beleid hierdoor minder goed uitgevoerd kan worden. Respondent 2 zegt hier bijvoorbeeld over dat de verzakelijking ertoe geleid heeft dat outsourcen, standaardiseren en vinkjes zetten belangrijker zijn geworden dan in de praktijk kijken of het echt goed gaat. En zie het volgende opvallende citaat van respondent 6:

“Af en toe is het wel een beetje lastig. Ik had zelf bijvoorbeeld, ik wilde vorig jaar was er een actie uit een meerprogramma en ik zei die wil ik wel gaan doen. En toen

werd er helemaal een opdrachtbrief geschreven vanuit DG LM [Luchtvaart en Maritieme Zaken] naar de bestuursstaf en dat dan naar de regio. En ik dacht van jezus weet je, dat soort dingen denk je echt van moet dat nou en dat moet dan weer opgeleverd worden via een hele route en daar ben je tijden mee bezig. En dan denk ik van binnen je ministerie, kom op, dat soort dingen denk ik van kan dat dan niet simpeler.”

Hieruit kan worden opgemaakt dat de hele route die moet worden afgelegd om een opdracht uit te kunnen voeren eigenlijk de efficiency van Rijkswaterstaat in de weg zit. Een verklaring hiervoor kan uit de interviews worden gehaald, namelijk dat Rijkswaterstaat volgens de respondenten wel probeert om bedrijfsmatig te werken in **bedrijfsmatige werkprocessen**, maar nog steeds onder de ministeriële verantwoordelijkheid en bevoegdheid en daarmee politiek valt en dus *“afhankelijk is van welke kant de wind waait”* (R15). Dus ook de politieke wind kan de efficiency in de weg zitten. Meerdere respondenten (R1, 2, 12 & 15) gebruiken ‘het waaien van de wind’ wanneer ze refereren naar de politiek. Net zoals de wind kan de politiek steeds uit een andere hoek komen en daarmee van richting veranderen. Een factor die volgens respondenten meespeelt in de wind van de politieke wereld, is dat politiek gewin vaak gebonden is aan resultaat door ofwel snelheid ofwel de publiciteit, dus dat er dingen moeten worden gedaan in de uitvoering die ‘sexy’ zijn zodat er ‘lintjes kunnen worden geknipt’ (R4, 5, 11, 15). Daardoor worden nieuwe dingen soms niet helemaal goed uitgedacht, krijgen andere projecten minder aandacht of worden beheer en onderhoud achtergesteld en dat maakt Rijkswaterstaat als organisatie niet efficiënter.

4.2.3 Analyse

Uit de bevindingen rondom de knelpunten die de respondenten noemen blijkt een duidelijk wij-zij gevoel. Dit gevoel komt voort uit de afstand die de medewerkers ervaren tot beleid, waarin zij doelen op de letterlijke fysieke afstand en de figuurlijke afstand. Dit lijkt te passen bij de principaal-agenttheorie, waarbij de aard en frequentie van het contact tussen beleid en uitvoering relatief klein zijn. Dit kan vervolgens leiden tot een wij-zij gevoel, omdat er een duidelijke scheiding van rollen wordt gezien. Het ‘machtscentrum’ Den Haag en de soms ‘merkbare sturing’ lijkt een hiërarchische relatie te schetsen, wat ook overeenkomt met de hiërarchische sturing die in de principaal-agenttheorie wordt beschreven (Bovens et al., 2017; Schillemans, 2013). Daarnaast wordt er door sommige respondenten ‘te lange contact lijntjes’ ervaren, waardoor beleid in hun optiek niet genoeg kennis heeft van de praktijk. Hieruit blijkt een ruis tussen de

beleidsmakers en beleidsuitvoerders (Bovens et al., 2017; Schillemans, 2010), maar dit lijkt niet te komen doordat de medewerkers zelf informatie achterhouden. Wat in het conceptuele kader al werd uiteengezet en wat wordt bevestigd door de resultaten, is dat de

*Betekenis die blijkt uit knelpunten:
waarde van nabijheid en
onafhankelijkheid van politiek.*

respondenten namelijk niet het nut lijken in te zien van bepaalde informatie achterhouden, wat de principaal-agenttheorie tegenspreekt (Bovens et al., 2017). De respondenten schetsen juist het belang van nabijheid en korte lijntjes met beleid, voor betere informatie-uitwisseling, wat aansluit bij de stewardship theorie (Van Thiel & Yesilkagit, 2011). Hiermee lijken zij gestuurd te worden door intrinsieke motivatie, omdat zij hun belangen met die van de beleidsmaker proberen te verbinden (Schillemans, 2010). Begrip en kennis van uitvoering is nodig voor goed beleid, waarbij er tussendoor uitwisseling moet plaatsvinden. Kennis van uitvoering wordt als essentieel gezien, maar daarvoor zouden beleid en uitvoering vaker bij elkaar over de vloer mogen komen. Voor de respondenten die de afstand met beleid minder ervaren, zijn meer elementen van de stewardship theorie toepasbaar. Zij ervaren dan ook een betere samenwerking, doordat ze nabijheid en hoge mate van onderling contact ervaren (Van Thiel & Yesilkagit, 2011). Zij nemen hun eigen verantwoordelijkheid door zelf contact te onderhouden, zodat ze het maatschappelijke belang beter kunnen dienen (Bovens et al., 2017).

Uit de bevinding rondom het functioneren van de scheiding met de overheid als bedrijf, blijkt dat het streven naar efficiency volgens de respondenten leidt tot een vermindering van de menskracht en deskundigheid in Rijkswaterstaat. Dit heeft ermee te maken dat bij het streven naar efficiency resultaat, kostenbewustzijn en optimalisatie belangrijk zijn. Dit is echter lastig voor een organisatie die werkt in bedrijfsmatige processen en daarbij wel afhankelijk is van de kant waar de politieke wind op waait. Dit maakt de besluitvorming onvoorspelbaar, onzakelijk en langzaam (De Jong, 1998), terwijl er snel, optimaal en goedkoop uitgevoerd moet worden. En dat leidt volgens de respondenten juist tot efficiency verlies, omdat het afbreuk doet aan de flexibiliteit van Rijkswaterstaat. De medewerkers lijken waarden te hebben die passen bij PSM, waarbij ze intrinsiek gemotiveerd lijken over de inhoud van wat ze doen en wat ze kunnen bereiken. De politieke wind en daarmee beleid wil daarentegen snelheid en publiciteit. Deze zakelijke waarden doen afstemming tussen de organisationele waarden en individuele waarden van de intrinsiek gemotiveerde medewerkers niet ten goede (Overman, 2019). Hiermee lijkt het bedrijfsmatige Rijkswaterstaat te schuren met de PSM-waarden van de uitvoerende medewerkers.

4.3 Autonomie van uitvoering

De autonomie van Rijkswaterstaat, zoals de respondenten deze ervaren, kan het best worden weergegeven door de verhouding tussen beleid en uitvoering te omschrijven. De verhouding tussen beleid en uitvoering beschrijven de respondenten als een duidelijke **opdrachtgever-opdrachtnemer** verhouding. Beleid stelt zich in het beleidsvormingsproces op als de beleidsbepaler, waarbij Rijkswaterstaat volgens een aantal respondenten (R1, 8, 13, 14) ook zelf heel erg de opdrachtnemer rol, ofwel de **uitvoerders rol**, aanneemt. Zo zal Rijkswaterstaat alleen een opdracht uitvoeren als er geld voor is en vaak vragen om meer geld, er is namelijk *“door RWS altijd wel iets te verzinnen over waarom er extra geld bij moet”* (R14). Terwijl beleid als opdrachtgever het liefst ziet dat de opdracht wordt uitgevoerd met het minste geld. De rol van Rijkswaterstaat als opdrachtnemer heeft ook effect op het gevoel van autonomie. Zo zegt respondent 14:

“Dat maakt het trouwens wel lastig omdat we als RWS wel in de regio zitten, toch gezien worden als vertegenwoordiger van het Rijk. Terwijl we niet een zak met geld hebben, terwijl de buitenwereld denkt dat wij een zak met geld hebben. En dan moet je elke keer maar weer opnieuw uitleggen, van ja we krijgen ook maar opdrachten, wij zitten wel in de regio waar we luisteren naar jullie, maar we hebben niet altijd een mandaat om dingen toe te kunnen zeggen.”

Uit het citaat blijkt daarmee niet volledige autonomie voor Rijkswaterstaat, aangezien ze afhankelijk zijn van het geld van beleid en niet altijd aan de wensen van de mensen uit de regio kunnen voldoen, omdat zij dat mandaat niet hebben. Een opvallend inzicht vind ik die van respondent 13, die vindt dat Rijkswaterstaat *“een keer de grote broek moet aantrekken”* en dingen moet durven doen zonder opdracht, aangezien wachten tot er een nieuwe maatschappelijke opgave komt een grote *“dooddoener”* is. Volgens deze respondent speelt Rijkswaterstaat dus zelf een grote rol in de autonomie die zij zichzelf toe-eigent.

Respondenten voelen in de opdrachtgever-opdrachtnemer verhouding, die hiërarchie kan suggereren, **gelijkwaardigheid** in de rol, maar hebben wel het idee dat in de besluitvorming de **stem van beleid groter** is en dat beleid ook degene is die de belangrijke beslissingen neemt. Er wordt bijvoorbeeld genoemd dat vooraan in het proces de beleidsvorming sterk afhankelijk is van wat beleid wil en *“daar heb je als uitvoeringsorganisatie mee te dealen”* (R8) omdat je immers *“weet waar je werkt”* (R7). Hoe de respondenten denken over de autonomie van Rijkswaterstaat verschilt. Een opvallend citaat over de rol die Rijkswaterstaat aanneemt volgens respondent 2:

“En wat we denk ik zien, we hebben nooit volmondig die rol van uitvoeringsorganisatie ons toegeëigend en hem ook professioneel ingevuld, we hebben altijd heel veel bemoeienis met hoe het gaat en wat we doen willen houden. Buiten die BOA [beleidsondersteunende en -adviserende] rol om.”

Volgens deze respondent probeert Rijkswaterstaat dus nog steeds **invloed uit te oefenen**. De genoemde BOA-rol wordt ook door de andere respondenten aangehaald als een belangrijk onderdeel van Rijkswaterstaat. De medewerkers die bij WVL werken en deze BOA-rol hebben, werken namelijk voor zowel beleid als voor projecten in de dagelijkse praktijk. Daardoor zijn zij op de hoogte van wat er in de praktijk gebeurt en dit wordt dan ook gebruikt in het advies richting beleid. Hieruit blijkt de waarde van **betrokken** willen blijven zijn in het **beleidsproces**, waardoor het gevoel van **autonomie en beïnvloeding** in dit proces van medewerkers van Rijkswaterstaat in stand blijft. De respondenten schetsen daarmee ook het belang van *“de ervaring uit de praktijk waarmee je weer richting kan geven aan de beleidskaders, of die [kunt] optimaliseren”* (R3). Om invloed uit te oefenen proberen zij daarom om zo goed mogelijk hun kennis te benutten en vinden het daarin ook heel belangrijk dat er door beleid naar hen **geluisterd** wordt. Hierover zegt respondent 12 bijvoorbeeld het volgende:

“En ze [RWS'ers] kunnen het idee hebben dat er niet naar ze geluisterd wordt. Ik heb collega's om die reden in het verleden gefrustreerd zien afhaken. [...] Dus dat is jammer als het die kant uitgaat, maar dat is wel de positie waarin je zit als ambtenaar.”

Dit citaat schetst het belang van het gevoel hebben dat er geluisterd wordt, maar dat er ook een besef is dat niet alles wat uitvoering (de ambtenaar) wil bovenop de agenda kan komen. Zo schetsen enkele respondenten situaties waarin beleid iets per se wil, maar waarvan de medewerkers uit de uitvoering *“in een deuk beginnen te liggen”* (R5) omdat zij wel kunnen inzien (en beleid niet) dat het plan van beleid zal gaan vastlopen. Dit valt te wijten aan dat beleid dichter op de politiek zit en daar sneller in meebeweegt, terwijl dat voor uitvoering niet haalbaar is. Volgens hen kan uitvoering dus **niet altijd volledige invloed** uitoefenen op beleid dat gevormd wordt, waaruit een mindere mate van autonomie kan worden opgemaakt. Wel kan uitvoering een enkele keer een spaak in het wiel steken wanneer ze ergens echt niet achter staan. Respondent 4: *“Dus op dat moment kun je dat ook gebruiken die scheiding, van nou wij trekken ons daar vanaf.”* De **kracht van Rijkswaterstaat** wordt dus ook wel geweten aan de **afstand** die zij hebben tot beleid. Verder menen de meeste respondenten dat ondanks dat er altijd wel dingen zijn die beleid anders wil dan de uitvoering, dat dit *“een proces is waarin je probeert uiteindelijk gezamenlijk uit*

te komen" (R14). Dus wanneer het gevoel heerst dat dingen **gezamenlijk** worden gedaan, is dat ook bevorderlijk voor het gevoel van autonomie.

In de verhouding tussen beleid en uitvoering noemen respondenten enerzijds wel en anderzijds geen gevoel van controle vanuit beleid. Respondent 7 zegt bijvoorbeeld dat "*de hele SLA [Service Level Agreement] systematiek er natuurlijk op gericht is om de financiële bestuurbaarheid en de financiële beheersing te verhogen*". De discussies gaan altijd over geld en de verantwoording van uitvoering over wat zij precies hebben geleverd en of dit klopt met de inzet die daarvoor nodig was. De respondenten vinden dat ze financieel wel heel strak aan de afspraken worden gehouden, maar in de projecten zelf ervaren ze **vrijheid**, dus met name in eigen invulling op de inhoud. Met andere woorden: zij ervaren autonomie in hun werkzaamheden. Er wordt door sommigen (R3, 7, 12, 14, 13) gevoeld dat het ministerie van bovenaf soms wat meer grip probeert te krijgen, bijvoorbeeld wanneer "*de minister of beleid ergens last van heeft, [...] dan merk je dat de controle ineens weer exponentieel toeneemt, maar dat is dan puur ingegeven vanuit politiek beleidsmatige motieven*" (R3). Maar een groot deel van de respondenten meent ook dat ze desondanks niet het gevoel hebben dat beleid over hun schouder zit mee te kijken in hun dagelijkse werk.

4.3.1 Analyse

Uit de bevindingen rondom de autonomie die de respondenten ervaren blijkt de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, waarbij Rijkswaterstaat als agentschap niet volledige autonomie heeft, omdat het afhankelijk is van het geld van het departement. Hierbij stelt Rijkswaterstaat zich ook op als de uitvoerende organisatie, als de agent, door zo hoog mogelijke inkomsten te willen voor zo weinig mogelijk activiteit, terwijl beleid als opdrachtgever zoveel mogelijk taakrealisatie wil voor zo laag mogelijke kosten (Van Thiel & Hendriks, 2014). Ook voelen de respondenten dat de stem van beleid bij de besluitvorming groter

is dan die van de uitvoering. Dit lijkt in het eerste opzicht overeen te komen met de verzelfstandigingsparadox, waarbij de feitelijke autonomie van Rijkswaterstaat lager is dan de formele autonomie, doordat

*Betekenisgeving aan autonomie:
gelijkwaardigheid, invloed, betrokkenheid,
gehoord worden, gezamenlijkheid en vrijheid.*

de DG's en de minister zich nog steeds voor Rijkswaterstaat moeten verantwoorden en daarom grip willen houden (Rommel & Christiaens, 2009). Hierdoor wordt controle vanuit beleid gemerkt, die voornamelijk financieel van aard is. Daarnaast blijkt hieruit dat de autonomie van één actor, namelijk beleid, bij het nemen van beslissingen de autonomie van andere actoren beperkt, namelijk uitvoering (Verschuere & Vancoppenolle, 2012). Het lijkt te kloppen dat beleid nog niet helemaal in staat is om de politieke rationaliteit los te laten en de uitvoeringsorganisatie

autonoom te laten zijn (Rommels & Christiaens, 2009). Dit komt overeen met het lege nest syndroom, waarbij beleid niet de volledige controle over de uitvoering kan loslaten (Van Thiel, 2004). Tegelijkertijd is ook te voelen dat de uitvoering zelf graag invloed wil blijven uitoefenen op het beleidsproces en betrokken wil blijven. Dit belang van de medewerkers om invloed te hebben is te linken aan PSM, omdat zij door hun invloed hopen dat er zo goed mogelijk beleid komt, ze willen bijdragen aan de goede zaken (Schillemans, 2013). De respondenten benoemen hierbij het door beleid verkeerd inschatten van de haalbaarheid van bepaalde beleidsdoelen. Hieruit maak ik op dat de schakeling tussen uitvoering en beleid in het beleidsfasenmodel beter zou kunnen. Rijkswaterstaat kan namelijk enerzijds beoordelen of beleidsvoorstellen haalbaar zijn door implementatiecontroles uit te voeren en hierover te adviseren richting beleid, maar anderzijds wordt dit niet altijd gehoord door beleid (Verschuere, 2009). Ingezien zou moeten worden dat zowel beleidsmakers als beleidsuitvoerders samen een belangrijke rol spelen in de uitvoering en geen losse elementen zijn (Pollit et al., 2004). Ook blijkt wederom de mate van PSM, aangezien de respondenten gehoord willen worden en dus ook input willen leveren aan beleid in de hoop dat er wat mee wordt gedaan. Wanneer zij niet gehoord worden, leidt dit tot frustraties, omdat dit de kwaliteit van beleid tenietdoet en dat schuurt vervolgens met hun PSM (Schillemans, 2010). De waarde van gezamenlijk dingen doen komt naar voren bij de respondenten, wat overeenkomt met dat voor medewerkers in het publieke domein de publieke dienstverlening en collaboratieve vaardigheden belangrijk zijn (Schillemans, 2013).

4.4 Relatie

De respondenten lijken allen waarde te hechten aan de relatie tussen beleid en uitvoering. Hun percepties hierover zijn onder te verdelen in het belang van contact tussen beleid en uitvoering, het belang van samenwerking tussen beleid en uitvoering en vertrouwen tussen de twee.

4.4.1 Contact

Waar de respondenten bij de knelpunten al de afstand tussen beleid en uitvoering van belang schetsen, doen zij dit ook wanneer gevraagd wordt naar de relatie tussen beleid en uitvoering. Ze menen dat zowel beleid als uitvoering voor elkaar benaderbaar moeten zijn en hechten dus waarde aan **contact tussen beleid en uitvoering**. Respondent 6 zegt hier bijvoorbeeld het volgende over:

“Dan zijn relaties toch wel heel erg goed. En ik denk dat we daarvoor niet bang moeten zijn, niet voor de mensen uit Den Haag om naar de regio te komen en andersom, want dat zie je nog wel eens dat zeggen ze wel eens, de reis van Den

Haag naar Maastricht duurt twee keer zo lang als die van Maastricht naar Den Haag.”

Opvallend is dat er wordt genoemd dat de reis van Den Haag naar Maastricht twee keer zo lang duurt als die van Maastricht naar Den Haag, wat impliceert dat deze respondent het idee heeft dat het voor beleid qua gevoel meer moeite zou kosten om naar de uitvoering te komen dan voor de uitvoering naar beleid. Voor de respondenten is **nabijheid** een belangrijke waarde voor het het vormen van een relatie. Een terugkerend concept dat de respondenten noemen is de **dialogoog** over de scheiding, die *“door beide partijen, de opdrachtgever het moederdepartement, en de uitvoeringsorganisatie zelf, heel erg onderhouden moet worden, dat je daar constant over in gesprek moet zijn”* (R1). Respondent 4 noemt zelfs *“een evolutie in de hardheid van de scheiding en de afstand die daarmee geschapen is”*, naar beleid en uitvoering meer samen, door een betere dialoog. De dialoog tussen beleid en uitvoering speelt dus een grote rol in het gevoel over de relatie tussen de twee, omdat het zorgt voor een gevoel van **samen dingen doen en uitwisselen**. Het is mij opgevallen dat er nog een verschil zit tussen enkele respondenten betreft hun visie op de informatie uitwisseling sinds de agentschapsvorming, waarbij er respondenten (R7, 13) zijn die menen dat de informatie uitwisseling beter is geworden, terwijl andere respondenten (R4, 9) menen dat informatie nu niet meer altijd de juiste plaats bereikt en er daarom veel meer energie moet worden gestopt in zorgen dat men goed geïnformeerd blijft. Hieruit blijkt wederom het belang van met elkaar in contact zijn, waar ondanks de scheiding alleen nog maar meer naar gestreefd zou moeten worden. Maar niet alleen de dialoog tussen beleid en uitvoering wordt genoemd, ook de dialoog tussen uitvoering en de omgeving wordt als belangrijk gezien. Rijkswaterstaat heeft namelijk veel *“stakeholder contacten in het land, we zijn overal en we spreken alle partijen die in de buurt van onze netwerken komen. Daarbij komen ook wel dingen bovendrijven die voor beleid interessant zijn.”* (R4). Deze stakeholders hebben namelijk vaak ook inzichten in wat er zou moeten worden gedaan en hebben hierin ook hun eigen belangen. Dit laat zien dat de respondenten het belang achten van een goede dialoog tussen IenW, Rijkswaterstaat en de omgeving.

4.4.2 Samenwerken

Het belang van samenwerking voor een goede verstandhouding tussen beleid en uitvoering is ook een terugkerend punt in de interviews. Een van de respondenten (R5) zegt bijvoorbeeld *“dat je moet zorgen dat je als RWS heel vaak in Den Haag bent”* en andersom, omdat je van elkaar moet weten wat er allemaal speelt. Dit zorgt ervoor dat beleid en uitvoering een **team** kunnen vormen. De respondenten zien goede samenwerking als gewenst voor beleidsvorming en uitvoering, want *“dat is ook gewoon waar je elkaar wel nodig hebt”* (R8). Dit illustreert erkenning van een zekere

wederzijdse afhankelijkheid van beleid en uitvoering, ook wel een “symbiose” (R14) genoemd. Er wordt bijvoorbeeld genoemd dat samenwerking voor “*ieder vanuit zijn eigen rol, bevoegdheid, kennis, expertise*” gaat en “*dat dat prima gaat*” (R8) wanneer je kunt “*profiteren van de kennis van de ander*” (R4). Volgens respondent 7 doen beleid en uitvoering er veel aan en “*volgens mij zijn we redelijk op de hoogte over en weer. Volgens mij weet beleid redelijk wat er bij ons speelt en weten wij redelijk wat er bij beleid speelt*”. Dit citaat laat zien dat er wel open wordt gestaan voor samenwerking en dat hier ook zo veel mogelijk naar gestreefd wordt. Het volgende citaat van respondent 13 laat echter ook een andere kant zien:

“Nou begrijp ik dat RWS daar ook weer wordt buiten gehouden in eerste instantie, dus dat IenW, de 4 DG's daar, vooral vanuit zichzelf de evaluatie doen, terwijl wij dan zoiets hebben van moet RWS daar dan niet bij zitten. Kom je dan niet tot een veel betere samenwerking.”

Dit citaat laat **betrokkenheid** bij het proces als waarde zien voor goede samenwerking en dat is volgens deze respondent niet altijd het geval. Goede samenwerking draagt bij aan het vormen van een goede relatie tussen beleid en uitvoering.

4.4.3 Vertrouwen

Respondenten benadrukken de waarde van vertrouwen, wat de basis is voor een goede relatie. Want “*het is gewoon dat je elkaar moet leren kennen en begrijpen en dat je elkaar vertrouwt*” (R8). Hoewel vertrouwen als belangrijk wordt gezien en er ook wel een zekere mate van vertrouwen wordt geschetst tussen IenW en Rijkswaterstaat, menen enkele respondenten dat er niet altijd sprake is van vertrouwen (R1, 2 & 10). Zo zeggen zij bijvoorbeeld dat het “*niet voor niks is dat we dingen zo formeel vastleggen*” (R1). Het **opstellen van officiële contracten en afspraken** geeft voor deze respondenten het idee dat er een bepaalde mate van wantrouwen is vanuit beleid naar uitvoering. Volgens respondenten heeft IenW de indruk van Rijkswaterstaat dat Rijkswaterstaat altijd maar om geld vraagt. Ze noemen andersom ook wantrouwen vanuit uitvoering naar beleid. Dit valt te wijten aan dat er regelmatig **personeelwisselingen** zijn bij het ministerie, waardoor er geen **langdurige relatie** kan worden opgebouwd. Terwijl een langdurige relatie voor de respondenten zou bijdragen aan wederzijds vertrouwen. Personeelsuitwisselingen tussen Rijkswaterstaat en het departement, waarbij mensen van Rijkswaterstaat functies van het departement gaan bekleden en andersom, zien de respondenten dan wel weer als bevorderlijk voor het vertrouwen in elkaar. Maar ook **veranderingen in afspraken** tussen beleid en uitvoering kunnen zorgen voor wantrouwen, doordat uitvoering kan denken “*ja daar heb je hun weer, we hebben twee maanden geleden dit afgesproken en nu wordt het opeens dat*” (R1). Hieruit

blijkt het belang van **consistentie en stabiliteit** in de gemaakte afspraken voor vertrouwen. Vertrouwen is daarmee een belangrijk concept voor de uiting van de scheiding tussen beleid en uitvoering en de verhouding tussen de twee daarin.

4.4.4 Analyse

Uit de bevindingen blijkt de waarde van contact tussen beleid en uitvoering en daarbij benaderbaarheid en nabijheid tussen de twee. Dit wordt namelijk als bevorderlijk gezien voor de uitvoeringsresultaten, waarbij de relatie door continue dialoog wordt herzien, aangepast en versterkt (Keast et al., 2004). Hierbij is de dialoog tussen zowel beleid en uitvoering als tussen uitvoering en de omgeving van belang. Dit heeft te maken met de horizontale en verticale verantwoording voor uitvoering (Smullen et al., 2001; Schillemans 2007). De respondenten noemen namelijk dat zij allerlei stakeholdercontacten hebben, met ook hun eigen belangen. Daarbij kan de horizontale verantwoording schuren met politieke sturing van beleid, als politiek iets anders wil dan de stakeholders in de omgeving (Schillemans, 2010). Maar door goede dialoog kunnen er van beide kanten dingen komen bovendrijven die interessant zijn. Dit leidt dan vervolgens ook tot het gevoel van samen dingen doen en uitwisselen, omdat er zo minder afstand en meer openheid wordt ervaren en dat is bevorderlijk voor de relatie (Schillemans, 2010). Er zit nog wel een verbeterkans in de dialoog en de informatie-uitwisseling die daarin plaatsvindt, aangezien sommige respondenten menen dat de informatie-uitwisseling beter is geworden sinds de agentschapsvorming, terwijl anderen vinden dat er nu meer energie moet worden gestoken in de informatie op de juiste plek krijgen. Dit lijkt ook wel weer te passen bij zowel de principaal-agenttheorie als de stewardship theorie, waar de uitvoering graag haar belangen wil verbinden aan die van beleid, maar waarbij beleid zichzelf op afstand plaatst (Bovens et al., 2017). Hieruit blijkt het 'hoofdkantoorgedrag', wat in het rapport Vernieuwing Rijksdienst (2007) al genoemd werd. Deze vorm van relatie zou kunnen worden toegewezen aan een eigenaarrelatie, waarbij het beleid op afstand staat van de uitvoering omdat de uitvoering in staat moet zijn om zelfstandig te zijn (Plug et al., 2004). Toch lijkt dit volgens de stewardship theorie weer niet wenselijk, waarbij er juist een hoge mate van onderling contact en voldoende rapportage moet zijn (Van Thiel & Yesilkagit, 2011). Naast de eigenaarrelatie blijkt ook een contractmatige relatie uit de data, doordat de respondenten noemen dat er officiële contracten en afspraken worden opgesteld, zodat beleid kan sturen op de optimale verhouding tussen prijs en kwaliteit (Plug et al., 2004). Daarnaast blijkt ook de toezichtsrelatie vanuit beleid, doordat er door controle en prestatie-indicatoren op wordt toegezien dat beleid recht- en doelmatig wordt uitgevoerd (Plug et al., 2004). Dit heeft dan vervolgens wel als effect dat de respondenten dit zien als een vorm van wantrouwen vanuit beleid naar uitvoering, aangezien wantrouwen vanuit beleid zich uit in minder speelruimte voor uitvoering (Verschuere, 2009). Maar ook vanuit uitvoering richting

beleid is er soms wantrouwen. Uit de data blijkt, evenals uit voorgaande onderzoeken, dat een agentschap meer gestuurd wordt door het ministerie wanneer een bepaald beleidsonderwerp hoog op de politieke agenda staat (Verschuere, 2009). Het nadeel van politiek betrekken bij beleid, is dat politieke besluiten voortdurend kunnen veranderen en de uitvoering daarin mee moet gaan (Van Thiel & Yesilkagit, 2011). Dit zorgt ervoor dat er geen consistentie en stabiliteit zit in de gemaakte afspraken, wat bij de medewerkers kan leiden tot wantrouwen (Van Thiel & Yesilkagit, 2011).

Het lijkt erop dat de respondenten een team willen zijn met beleid, omdat zij inzien dat de twee een wederzijdse afhankelijkheid hebben en daarin kunnen profiteren van elkaars kennis. De vele personeelwisselingen op het ministerie staan soms het vormen van een team in de weg, aangezien er zo geen langdurige relatie kan worden opgebouwd. Deze afstandelijkheid leidt vervolgens tot minder effectief beleid dat schuurt met de PSM waarde van medewerkers. Hierin zien zij betrokkenheid in het proces als bevorderlijk voor goede samenwerking. Zoals ook uit het onderzoek van Van Thiel & Yesilkagit (2011)

bleek, blijkt uit de data dat een goede relatie tussen beleid en uitvoering van twee kanten moet komen, waarbij er een balans moet zitten tussen vertrouwen in de vorm van loslaten en risico nemen en controle in de vorm van dialoog en nabijheid.

Betekenisgeving aan relatie: waarde van benaderbaarheid, nabijheid, interactie, samen dingen doen, uitwisseling, team vormen, betrokkenheid, vertrouwen, langdurige relatie, consistentie en stabiliteit.

5 Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de volgende hoofdvraag: *Hoe geven medewerkers van Rijkswaterstaat betekenis aan de scheiding tussen beleid en uitvoering?*

Hiervoor is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd onder de medewerkers van Rijkswaterstaat. Aan de hand van de belangrijkste bevindingen uit de data kan ik deze vraag beantwoorden.

Uit de resultaten is gebleken dat er met de betekenis die de respondenten geven een link kan worden gelegd met gevormde theorieën over de scheiding tussen beleid en uitvoering uit de literatuur. Zo blijkt de verzelfstandigingsparadox, waarbij de stem van beleid groter is in het beleidsproces, beleid graag grip wil houden op de uitvoering door controle via prestatie-eisen en budgetallocaties en de politieke wind nog steeds de uitvoering bereikt. De politieke bemoeienis doet daarmee afbreuk aan de afstand tussen beleid en uitvoering, gezien het idee achter de verzelfstandiging was dat de uitvoering niet langer onderdeel zou zijn van het politieke spel om beleid. Aan de andere kant blijft de uitvoering ook steeds aankloppen bij beleid voor meer geld. Vanuit de terminologie van het lege nest syndroom zou gezegd kunnen worden dat beleid niet in staat is om de volledige controle los te laten, maar dat uitvoering daarnaast ook meer eigen zelfstandigheid en verantwoordelijkheid zou kunnen nemen door de grote broek aan te trekken en niet steeds om geld te vragen wanneer er tegen problemen wordt aangelopen. Uit de resultaten is een oplossing voor deze paradox gebleken, namelijk dialoog. Dit leidt tot meer openheid en vertrouwen tussen uitvoering en beleid, aangezien de waardes van samen dingen doen en uitwisselen de boventoon krijgen, waardoor er meer zal worden losgelaten.

Verder lijkt Rijkswaterstaat, door de betekenis die de medewerkers geven aan de verhouding met beleid, tussen het principaal-agent model en stewardship model in te zitten. Er is een wij-zij gevoel gebleken door de letterlijke en figuurlijke afstand, waarbij een hiërarchische relatie wordt gecreëerd, doordat beleid zichzelf op afstand plaatst met hoofdkantoorgedrag. Ook wordt er door de financiële controle vanuit beleid door de medewerkers wantrouwen gevoeld. Deze uitgangspunten passen bij de principaal-agenttheorie. Tegelijkertijd schetsen de medewerkers het belang van nabijheid, informatie-uitwisseling en een hoge mate van onderling contact. Ze zien de waarde van een vertrouwensrelatie met beleid, zodat zo goed mogelijk beleid tot stand kan komen. Hierbij lijken zij hun belangen met die van beleid te willen verbinden, wat overeenkomt met de stewardship theorie. Het is niet gek dat de medewerkers zelf meer waarde lijken te hechten aan de uitgangspunten van het stewardship model. Zoals uit voorgaand onderzoek namelijk al is gebleken bij medewerkers in het publieke domein, lijken ook de medewerkers van Rijkswaterstaat een hoge mate van PSM te hebben. Door hun waardes van uniformiteit, eenheid

en saamhorigheid lijken zij het dienen van maatschappelijk belang en beschikken over collaboratieve vaardigheden belangrijker te vinden dan belangendivergentie met beleid. Het NPM denken en streven naar efficiency en daarbij bij de medewerkers het gevoel van verlies van menskracht en deskundigheid, kan gelinkt worden aan een schuring tussen enerzijds het bedrijfsmatige NPM denken, waarbij doelgerichtheid en resultaat centraal staan, en anderzijds de mate van PSM van de medewerkers, waarbij doen wat goed is belangrijker is. Medewerkers met een hoge mate van PSM zijn niet zo bezig met externe prikkels. Het bezig zijn met efficiëntie, kostbewustzijn en mensen motiveren met externe prikkels zoals geld, slaat bij hun niet aan. Daarbij zijn de gebleken contractmatige, eigenaars en toezichtrelatie, die lijken te passen bij NPM denken, niet bevorderlijk voor de waarden van samen dingen doen en een team vormen voor PSM. De medewerkers proberen door informatie-uitwisseling en beleidsondersteuning en -advisering zelf invloed uit te oefenen op beleid en eigen verantwoordelijkheid te nemen in contact met beleid, want gezamenlijk dingen willen doen voor publieke dienstverlening lijkt de overhand te hebben. Betrokkenheid is belangrijk voor de medewerkers, aangezien zij graag invloed willen hebben. De goede zaken gaan hun namelijk aan het hart, daar willen ze aan bijdragen (PSM). Ze leveren input aan in de hoop dat er wat mee gebeurt. Niet gehoord worden leidt dan logischerwijs ook tot frustraties, omdat zij intrinsiek gemotiveerd zijn over de inhoud van wat ze doen en wat ze kunnen bereiken en dat wringt als er niet naar ze geluisterd wordt. Op het moment dat beleid niet altijd de waarde van de kennis van de uitvoering inziet, omdat er niet geluisterd wordt of wanneer beleid dingen wil waarvan de uitvoering al had gezegd dat het niet kan, zit er een knik in het beleidsfasenmodel.

5.1 Aanbevelingen

Uit de waarden en betekenisgeving van de medewerkers wat betreft de scheiding tussen beleid en uitvoering, blijken een aantal aanbevelingen voor Rijkswaterstaat. Om de dialoog en interactie tussen beleid en uitvoering te bevorderen, is het van belang dat beleid en uitvoering elkaar vaker opzoeken. Door meer te investeren in de kwaliteit van de relatie en bewustwording van elkaars wereld, zal er meer openheid en vertrouwen zijn tussen beleid en uitvoering. Een gelijkwaardige relatie zal daarmee bijdragen aan effectiever beleid, omdat beleid inzicht krijgt in de kennis uit de praktijk en uitvoering krijgt kennis over de herkomst van bepaalde beleidsdoelen. Zoals Van Thiel (2020) al aangaf, kan het problematisch zijn wanneer sturingsprincipes en instrumenten uit zowel de principaal-agenttheorie als de stewardship theorie worden vermengd. Het is dus van belang dat er overeenstemming is tussen beleid en uitvoering over welk model zij willen hanteren. Hiervoor moet naar elkaar gecommuniceerd worden hoe de ideale samenwerking eruitziet. Bij de medewerkers kan een voorkeur voor het stewardship model worden opgemaakt, omdat dit beter aansluit bij hun PSM. Aangezien het bedrijfsmatige Rijkswaterstaat lijkt te

wringen met de PSM van de medewerkers, is het van belang dat de relatie tussen de twee op het juiste niveau wordt gemanaged. Daarnaast is het zaak dat de politiek zich minder bemoeit met de uitvoering in de vorm van consistentie en stabiliteit van afspraken over beleid. Het erkennen van de expertise van beleid zou ervoor moeten zorgen dat de juiste dingen worden gedaan en dat er ook aandacht is voor beheer en onderhoud, die misschien minder interessant zijn voor de politiek, maar wel goed zijn voor het maatschappelijk belang. Door de knik in het beleidsfasenmodel te herstellen, zou de uitvoering idealiter zo vroeg mogelijk moeten worden betrokken bij de ontwikkeling van beleid en moet er continu worden gekeken naar hoe uitvoerbaar het beleid is. Doordat beleid en uitvoering zijn gescheiden, zou er meer aandacht kunnen worden besteed aan de organisatie van betrokkenheid en evaluatie.

6 Discussie

Dit hoofdstuk bevat een kritische reflectie op het onderzoeksproces. Hierbij besteed ik aandacht aan de keuzes die ik als onderzoeker heb gemaakt, begin ik de discussie over de factoren die van invloed zijn geweest in het onderzoeksproces en doe ik suggesties voor vervolgonderzoek.

6.1 Rol van de onderzoeker

Zoals in het methodologie hoofdstuk duidelijk werd, heb ik in dit onderzoek het interpretatieve paradigma aangenomen. Hierbij heb ik geprobeerd te kijken door de ogen van de respondenten, dus naar wat de data mij vertelden. Ik heb daarbij overeenkomende maar ook verschillende benaderingen en visies van de respondenten getracht weer te geven. Doordat ik voor aanvang van de interviews over het onderwerp in gesprek ben gegaan met Erna Ovaa, met een bedrijfshistoricus en met een topadviseur bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat en doordat ik mij in een klein deel van de literatuur heb verdiept, heb ik voor mezelf de context kunnen schetsen waarin de respondenten zich bevinden en ontdekte ik een aantal relevante concepten. Door de toegepaste grounded theory benadering ben ik de interviews ingegaan met slechts een ruwe uitwerking van deze concepten, zodat ik met een meer open blik de interviews kon afnemen. Hierdoor heeft de data mij geleid en tot nieuwe inzichten gebracht, die na afloop pas werden getoetst aan wat er al bekend is in de wetenschap. Dit zorgde er wel voor dat ik in het begin moeite had met een selectie maken, aangezien ik een enorme lading aan data had. Ik heb tijdens de interviews memo's bijgehouden van dingen die ik opvallend vond. Hierdoor voelde het soms als een chaotisch proces, omdat er nog geen duidelijke lijn zat in de dingen die ik zag. Door de inductieve redenering heb ik geprobeerd verklaringen te geven voor waarom bepaalde dingen werden gezegd, waardoor de theorieën gaandeweg voortkwamen uit de gegevens (Gratton et al., 2013). Het lastigste was om een storyline te kiezen, doordat ik allerlei interessante data had, die ik onmogelijk allemaal kon bespreken. Hierdoor was afbakening nodig, om de data zo een logisch verhaal te kunnen laten vertellen. Ik ben mij ervan bewust dat ik ondanks mijn inspanning om met een open blik de interviews in te gaan en naar de data te kijken, toch een zekere onderzoekers bias heb gehad. Het bepalen van de relevante concepten en mijn eigen overtuigingen zullen ongetwijfeld een rol hebben gespeeld in de uiteindelijke weergave van de data. Zo ben ik er bijvoorbeeld bij aanvang van het onderzoek ten onrechte te veel vanuit gegaan dat over de hele organisatie de roep klinkt dat de scheiding niet zou werken. Na de eerste paar interviews bleek dat dit bij de gesproken respondenten wel meevalt. Natuurlijk zijn er punten waar medewerkers tegenaan lopen, maar de scheiding an sich lijkt wel te functioneren. Ik ben blij dat ik als onderzoeker in het proces de vrijheid heb gehad om gedurende het onderzoek tot dit inzicht te komen en mijn blik hierop dus ook te kunnen veranderen.

6.2 Reflectie op de resultaten

Naast mijn rol als onderzoeker, zijn er een aantal factoren die invloed hebben gehad op de onderzoeksresultaten. Zo zijn de functies van de onderzochten en de organisatie afdelingen waarin zij werkzaam zijn niet meegenomen in de analyse. Hierdoor heb ik geen uitspraken kunnen doen over het effect van hun functie en de afdeling op mogelijke verschillen in betekenisgeving. Hiervoor had ik per afdeling voor een grotere steekproef moeten kiezen. Het onderzoek heeft daarmee alleen bijgedragen aan kennis over de uitvoerende laag van Rijkswaterstaat. Dit leidt ook gelijk tot een tweede implicatie, aangezien de respondentengroep te klein is om de resultaten te generaliseren over de hele uitvoerende laag van Rijkswaterstaat. Wel is hierbij geprobeerd om de resultaten representatief te laten zijn voor de onderzochte groep respondenten. Een derde implicatie is dat ik het onderzoek alleen heb uitgevoerd en de manier waarop ik gecodeerd en gecategoriseerd heb niet laten checken door iemand anders. Wel heb ik mijn resultaten en gedachtes hierover besproken met Sandra van Thiel, een specialiste op het gebied van ministeries en uitvoeringsorganisaties, om zo ideeën uit te wisselen over mijn onderzoek.

Het onderzoek draagt bij aan de maatschappelijke kennis over hoe de scheiding nu, bij Rijkswaterstaat, wordt ervaren. Daarbij komt de samenwerkingsrelatie tussen beleid en uitvoering naar voren vanuit het perspectief van de uitvoering. De overheid zou deze kennis kunnen gebruiken voor betere beleidsvorming en betere bedrijfsvoering binnen ministeries. Het onderzoek heeft bijgedragen aan wetenschappelijke inzichten over de stem van de werkvloer. Hoewel de principaal-agent theorie en de stewardship theorie in de wetenschap over het algemeen worden gebruikt voor de toplaag van de organisatie, blijkt uit dit onderzoek dat ze in de uitvoerende laag ook worden gevoeld. Het is daarmee verrassend dat mensen op de werkvloer nog zo veel meekrijgen van de scheiding. Verder is betekenisgeving van uitvoeringsmedewerkers nog niet eerder gebruikt om theorieën over verzelfstandiging, principaal-agent, stewardship, PSM en autonomie uit te diepen. Hiermee heeft dit onderzoek bijgedragen aan kennis over de scheiding tussen beleid en uitvoering vanuit de betekenisgeving van de uitvoerende kern.

6.3 Suggesties voor vervolgonderzoek

Betekenisgeving is voor iedereen anders, aangezien iedereen dingen anders interpreteert. Ik had graag de organisatiecultuur van Rijkswaterstaat mee willen nemen in dit onderzoek, die invloed kan hebben op de betekenis die de medewerkers hebben gevormd. Dit zou echter een te brede scope zijn voor de lengte van dit onderzoek, maar ik denk wel een heel interessante factor om mee te nemen in vervolgonderzoek. Ook zou vervolgonderzoek zich kunnen richten op meerdere sturingsmodellen in de scheiding tussen beleid en uitvoering en welke modellen daarin leiden tot

het meest effectieve beleid. Daarnaast zou in het vervolg een tweede soort groep geïnterviewd kunnen worden, namelijk de beleidsmedewerkers op het ministerie. Dit zijn ook mensen die niet in de toplaag zitten, zoals de minister en de staatssecretaris, maar die ervaren zelf wel hoe het is om aan de beleidskant te werken. Dit biedt dan vervolgens inzicht in hoe de scheiding er voor zowel beleid als uitvoering binnen het ministerie van IenW uit ziet.

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2003). *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28 831, nr. 1-2.
- Allard-Poesi, F. (2005). The Paradox of Sensemaking in Organizational Analysis. *Organization*, 12(2), 169-196.
- Bach, T., Niklasson, B., & Painter, M. (2012). The role of agencies in policy-making. *Policy and Society*, 31(3), 183-193.
- Boeije, H. (2006). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Boom onderwijs.
- Boeije, H. & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Boom uitgevers.
- Bovens, M., T Hart, P., & van Twist, M. J. W. (2017). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek* (9de editie). Wolters Kluwer.
- Brown, A. D., Colville, I., & Pye, A. (2015). Making Sense of Sensemaking in Organization Studies. *Organization Studies*, 36(2), 265-277.
- Bryman, A. (2016). *Social Research Methods* (5e editie). Oxford University Press.
- Corbin, J. & Strauss, A. (1990). Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria. *Qualitative Sociology*, 13(1), 3-21.
- De Boer, F. (2011). De Grounded Theory Approach: Een update. *Kwalon*, 1(16), 25-33.
- De Jong, M. (1998). Rijkswaterstaat (1798-1998): Na 200 jaar Frans model klaar voor een omwenteling? *Beleid en maatschappij*, 25(5), 311-323.
- Diefenbach, T. (2009). Are case studies more than sophisticated storytelling?: Methodological problems of qualitative empirical research mainly based on semi-structured interviews. *Quality & Quantity* 43(6), 875.
- Gast, M. (2007). Basishouding Rijkswaterstaat enorm veranderd. *H2O Tijdschrift voor watervoorziening en waterbeheer*, nr. 9. Geraadpleegd van <https://issuu.com/h2o-magazine/docs/20070504093107/10>
- Gratton, C., Jones, I. & Robinson, T. (2013). *Onderzoeksmethoden Voor Sportstudies*. Routledge.

- Hakvoort, J.L.M. & M. Veenswijk (1998). *Cultuurverandering bij verzelfstandigde organisaties*. Eburon.
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid* (8ste editie). Wolters Kluwer.
- Keast, R., Mandell, M. P., Brown, K., & Woolcock, G. (2004). Network structures: Working differently and changing expectations. *Public administration review*, 64(3), 363-371.
- Maarse, J. A. M. (1979). Enkele aspecten van de uitvoering van beleid. *Beleid en Maatschappij*, 6(5), 114-133.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (2004). The logic of appropriateness. In R.E. Goodin, M. Moran & M. Rein (Eds.), *The Oxford handbook of political science* (pp. 690-708). Oxford University Press.
- Maxwell, J. A. (2009). Designing a Qualitative Study. In L. Bickman & D. J. Rog (Eds.), *The SAGE Handbook of Applied Social Research Methods* (2de editie, pp. 214-253). SAGE Publications.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2009). *Zicht op een betere relatie: van aansturen naar samenwerken*. BZK.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Nulmeting tevredenheid beleid en uitvoering*. Conceptrapportage.
- O'Connor, H., & Gibson, N. (2003). A step-by-step guide to qualitative data analysis. *Pimatisiwin: A Journal of Indigenous and Aboriginal Community Health*, 1(1), 63-90.
- Overman, S. (2019). How Creating Semiautonomous Agencies Affects Staff Satisfaction. *Public Performance & Management Review*, 43(2), 433-460.
- Paull, M., Boudville, I. & Sitlington, H. (2013). Using Sensemaking as a Diagnostic Tool in the Analysis of Qualitative Data. *The Qualitative Report*, 18(54), 1-12.
- Perry, J.L. & Vandenabeele, W. (2008). Behavioral dynamics: Institutions, identities and self-regulation. In : J.L. Perry & A. Hondeghem (Ed.). *Motivation in public management: the call of public service* (pp. 56-79). Oxford University Press.
- Perry, J.L., & Wise, L.R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.

- Plug, P., Timmerman, R. & Dekker, A. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties. Het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering*. Koninklijke Van Gorcum.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A. (2004). *Agencies: How Governments do Things through Semi-autonomous Organizations*. Macmillan Palgrave.
- Programma Vernieuwing Rijksdienst. (2007). Nota vernieuwing rijksdienst. VRD.
- Rapport Beleid in Uitvoering. (1994). *Bespiegelingen en Rapportage*. Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Rechtenuis. (2005, 20 december). *Rijkswaterstaat wordt agentschap*. Geraadpleegd van <https://rechtenuis.nl/5863/rijkswaterstaat-wordt-agentschap/>
- Rijksoverheid. (2016). *Rijksbegroting: vaststelling begroting Ministerie van Infrastructuur en Milieu (XII) voor het jaar 2016 - de agentschappen*. Geraadpleegd van http://www.rijksbegroting.nl/2016/voorbereiding/begroting,kst212297_8.html
- Rijkswaterstaat. (z.d.). *Onze organisatie*. Geraadpleegd van <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/index.aspx>
- Rommel, J., & Christiaens, J. (2009). Steering from ministers and departments: Coping strategies of agencies in Flanders. *Public Management Review*, 11(1), 79-100.
- Schillemans, T. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Lemma.
- Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. In opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Departement Bestuurs- en organisatiewetenschap.
- Schillemans, T. (2013). Moving Beyond The Clash of Interests: On stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, 15(4), 541-562,
- Smullen, A., van Thiel, S., & Pollitt, C. (2001). Agentschappen en de verzelfstandigings-paradox. *Beleid en Maatschappij*, 28(4), 190-201.

- Ten Heuvelhof, E.F., & De Bruijn, J.A. (1995). Governing: Structure and process-contingent interventions. *Public Policy and Administration Sciences in the Netherlands*, Prentice Hall and Harvester Wheatsheaf, London and New York, 165-178.
- Tijmstra, J. & Boeije, H. (2011). *Wetenschapsfilosofie in de context van de sociale wetenschappen*. Boom Lemma uitgevers.
- Vandenabeele, W. (2007). Toward a public administration theory of public service motivation. *Public Management Review*, 9(4), 545-556.
- Vandenabeele, W. (2008). Development of a Public Service Motivation Measurement Scale: Corroborating and Extending Perry's Measurement Instrument. *International Public Management Journal*, 11(1), 143-167.
- Van der Vlist, H. & Heerschop, D. (2020). *Werken aan uitvoering - fase 1 - probleemanalyse*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2020/02/14/werk-aan-uitvoering---fase-1---probleemanalyse>
- Van Thiel, S. (2002). Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in overheidsorganisaties*, (39), 1-25.
- Van Thiel, S. (2004). "Governance van uitvoeringsorganisaties: overzicht en conclusies". In *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*, Eds.: van Thiel, S. Kadaster.
- Van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management: An Introduction*. Routledge.
- Van Thiel, S. (2020). *Leren loslaten: 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. Boom bestuurskunde.
- Van Thiel, S., & Hendriks, R. (2014). Aansturing van zelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen. *Bestuurswetenschappen*, 68(4), 53-68.
- Van Thiel, S., & Yesilkagit, K. (2011). Good neighbours or distant friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies. *Public Management Review*, 13(6), 783-802.
- Verschuere, B. (2009). The role of public agencies in the policy making process: Rhetoric versus reality. *Public Policy and Administration*, 24(1), 23-46.

Verschuere, B. & Vancoppenolle, D. (2012). Policy-making in an era of agencification: An exploration of task divisions between politicians, core departments and public agencies. *Policy and Society*, 31(3), 249-258.

Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.

Bijlagen

Bijlage 1 - Gesprek bedrijfshistoricus

In jaren '80 en '90: aansturingmodel van ministeries zou een knip moeten komen, duidelijk organisatorisch onderscheid. Niet alleen in NL maar ook in Scandinavië. Hoe kan je de overheid zakelijker en efficiënter inrichten. Bijlmerramp daar bleek uit onderzoeken dat de rol van de rijksluchtvaartdienst die belangrijk was voor de communicatie, dat daar taken verstrengeld waren. Dat was onwenselijk, leidde tot tunnelvisie. Bij uit elkaar halen heb je meerdere perspectieven. RWS is grootste uitvoeringsdienst heeft 70 procent van al het ministerie in dienst, dat gegeven heeft tot fricties geleid. Dus we gaan er naar streven om de rol van RWS te veranderen, om die verstrengeling te ontwarren. We beginnen met het beleid eruit halen en een groot deel van inspectie is overgedragen. Beleid op gebied en infrastructuur is eerst overgedragen en toen is er met ministerie de afspraak gemaakt door DG om infrastructuur beleid over te dragen. Waterbeleid niet en dat was bijna 10 jaar later (2002). Nieuw fenomeen: de raad voor V&W was een vast adviesorgaan, die had een plan gelanceerd om te onderzoeken of het infrastructuur en wegenbeheer niet bij RWS weg kon worden gehaald. Met het idee wie weet kan het efficiënter als je het onder een nieuw orgaan kunt onderbrengen (ProRail). Top van RWS heeft toen onderhandeld met minister, we willen infrastructuur houden en het resterende beleid (van Water) best afstoten (in 2002). We worden een zuivere uitvoeringsorganisatie. De vergunningverlening is overgeheveld daar waar het gaat over de vervuiling die RWS zelf veroorzaakt. Dit leidt tot dubbele petten, ene collega wil project starten die vervuiling oplevert, andere collega moet dit beoordelen, leidt tot belangenverstrengeling.

Agentschap RWS werkt met half baten-lasten en half kas-verplichtingstelsel (elk jaar je geld opmaken). Voor beheer en onderhoud en verkeersmanagement is baten-lasten, heb je geen lasten van jaargrens, kun je sparen en over meer jaren je lasten uitspreiden. Dit kan niet voor aanleg, want minister wil hier meer **directe greep** op houden, dus daarom hebben we een half agentschap qua financiële aansturing. RWS wordt wel het uitvoeringsorgaan, beleid is er helemaal uit. Wat je in feite ziet is dat er daarin een jaarlijks terugkerend ritueel is dat er een beleidsprogramma wordt gemaakt door beleids-directies en dat RWS daarin een rol vervult: kennis en advies wordt ingehuurd, personeel en capaciteit), uitvoeringstoets kunnen doen (als er nieuw beleid komt **gaat dat ook naar RWS** die kijkt naar de uitvoerbaarheid, want wij beheren **de netwerken** dus wat jullie daar bedenken kan dat wel). De scheiding is dus **niet absoluut**, wel duidelijk gemarkeerd, maar niet absoluut.

De geluiden die klinken hoor je van de provincie en andere bestuurlijke actoren op het lokale en provinciale niveau. Die waren altijd gewend als er een weg wordt aangelegd dan maakt RWS het plan en doet de uitvoering. De baas van RWS (HID's) leiden de regionale diensten, die weten precies wat er overall aan de hand is. Nu hebben ze te maken met twee ingangen, namelijk ministerie en HID's, ze weten niet of die twee wel alles afstemmen, het is dus veel complexer geworden. Grote gemeentes en provincies kunnen in het spel van **beïnvloeden en onderhandelen**, zijn machtiger dan provincies zijn (AMS en RTD), en die vinden het lastig. De regionale diensten bij RWS staan verder af van beleid, zitten ook overall in het land en niet in Den Haag. Die adviseurs lopen wat achter op wat er in DH gebeurt. Dus als RWS moet optreden als gesprekspartners voor provincie of waterschap of milieuorganisatie of staatsbosbeheer, HID is wel op de hoogte maar het niveau daar onder wat minder. Beleid blijft bij ministerie hangen.

Beleidsdirecties en regionale contacten staan niet in contact. Vanuit WVL (juist de dienst waar kennis en adviesdienst wordt gedaan vanuit beleid): wordt mijn advies wel overgenomen, hoe grote rol speelt het eigenlijk, je hebt een soort indirecte rol omdat je het niet meer voor het zeggen hebt. Knopen werd eerst doorgehakt door DG en ook WVL. Je kunt niet altijd alles overzien, want Den Haag is primair verantwoordelijk.

Ik denk eigenlijk dat uit elkaar halen van beleid en uitvoering in elk geval het grote voordeel heeft dat er daardoor wat **gelijkwaardige machtsbalans** is ontstaan. RWS was te machtig door dominante kennispositie, minder geworden door bezuinigingen en reorganisatie. Vanuit oogpunt van interne checks en balances, is het goed dat RWS niet alle macht naar zich toetrekt. Het is goed dat er vanuit andere perspectieven wordt gekeken. Maar dit leidt tot frictie. Dus waarschijnlijk is het niet efficiënter geworden. Uit audits rondom reorganisaties van RWS is gebleken dat vanuit de andere overheden in de regio de klachten op klonken dat we niet meer zo naadloos met elkaar kunnen samenwerken als vroeger. Is het voor de samenleving beter om het te scheiden of samen te voegen. Vanuit machtsbalans is deze scheiding wel beter. Het is formeel gezien mogelijk dat RWS meer op de vingers wordt gekeken en dat er meer die checks zijn. Er zijn nu meer mogelijkheden ingebakken dat er een tegenwicht is tegen RWS, dat vind ik goed. Daar tegenover heb je waarschijnlijk een verlies aan kennis en netwerken, waardoor ze minder effectief kunnen opereren. Maar dit is niet onderzocht. Je moet kijken naar het eindresultaat, alles wat er gebeurd is sinds 2006 hebben we vaak gedaan met ingewikkelde problemen. Het afstemmen en het feit dat er meerdere partijen zijn (provincies en gemeentes) dat hoeft helemaal niet verkeerd te zijn, kijk naar ruimte voor de rivier. RWS is een uitvoeringscoördinator, eindresultaat hoeft niet slechter te zijn, maar je moet meer tijd moeite en slimheid in het proces doen.

RWS werkt al heel lang in netwerken, maar vaak vanuit dominante rol. Toen ook vanwege kennisoverwicht, juridische positie (handhavende bevoegdheden). Het is lastig om dat bijbehorende gedrag te veranderen. Als je in die grote netwerken grote opgaves wil aankunnen hoort daar een cultuurverandering bij. Dat is nog wel een belangrijker punt dan de scheiding tussen beleid en uitvoering, want daar hebben we wel mee leren werken, het is werkbaar. Om samen transities goed te doen, is cultuurverandering nodig.

Ik weet niet hoe breed de ontevredenheid gedeeld wordt, daar is geen onderzoek naar gedaan. Wat ik vermoed is dat de regionale diensten wat meer power en kennis en versterking behoeven. Bij verkeersmanagement hebben we een prachtig innovatief netwerk in handen, wat samen met engeland in de volgende fase is gekomen. Het hele beheer en de doorontwikkeling daarvan is van RWS.

Alle ontwerpende taken zijn in 2004 naar de markt gegaan, RWS had daarvoor alles zelf ontworpen. Dit heeft kennisverlies opgeleverd en overdrachtsproblemen, daar wordt nog steeds mee geworsteld. Bijv: de rol van ICT die je mee moet nemen in het ontwerp van infrastructuur. De scheiding RWS maakt het plan en de markt voert het uit. Gebruik van Data is hele andere sport dan civiele techniek, dus om dat samen te nemen is lastig. Wat nog lastiger is zijn de grote transities, klimaatadaptatie, circulair werken, energie transitie naar CO2 neutrale samenleving, dat omvat zo veel en zo veel kennis, daarmee kom je er niet met de huidige indeling tussen beleid en uitvoering. Want beide hebben elkaar zo veel nodig, er moet veel bedacht worden en de wijze waarop dat gebeurt. RWS moet het voortouw nemen in ontwikkeling en kennis en niet alleen maar 'braaf' het beleid uitvoeren van beleidsdirecties, we moeten gaan **samenwerken**. De knip

waarmee je de tweedeling hanteert, zijn we nu aan het denken over slimme netwerken, is nu lastiger want het is onvoorspelbaar en onontwikkeld.

De bronnen die ik heb en de mensen die ik spreek: de verschillende belangen speelt zeker. Ik ben zelf als deelnemer betrokken geweest bij een serious game, ging over de manier waarop er contracten worden gesloten over beheer en uitvoering (SLA's), daarin worden prestatieniveaus afgesloten. Blijv een brug moet zo lang open zijn, zo veel voertuigen per dag moeten vervoerd kunnen worden. Zijn vrij harde getalsmatige criteria. De onderhandelingen daarover zijn niet zo makkelijk, het ontbreekt aan voldoende **vertrouwen** in elkaar. De twee worden nu in verschillende rollen gedrongen. RWS doet offerte, de gegevens hiervoor zijn heel ingewikkeld proces (netwerkschakelplannen met regionale diensten). De vraag was eigenlijk of we beleid niet veel eerder kunnen betrekken, in plaats van dat het strakke zakelijke afspraken zijn, moeten we niet veel meer bouwen aan **vertrouwen en samenwerken**, het is tenslotte 1 ministerie. Idee van **zakelijkheid** is onder vuur komen te liggen. Het is misschien ook wel goed dat beleid sterkere rol heeft tegenover RWS, je kunt ook daarin in het proces veel optimaliseren doordat je op een verstandige manier meer samenwerkingsrelaties aangaat, zonder dat het ertoe leidt dat RWS weer dominante positie inneemt.

Grote samenwerkingsopdracht binnen en buiten ministeries, in het kader voor scheiding beleid en uitvoering, kan het een beklemmend keurslijf zijn. Er is vaak nog geen beleid, wel een intentie, maar geen beleid voor lange termijn. Vaak komt beleid er in zijn eentje niet uit omdat het zo ingewikkeld is, wat ook logisch is. Dus vandaar klinkt de roep dat **gelijkwaardige samenwerkingsrelaties en respect voor elkaars rol** veel slimmer is.

SLA's mensen spreken, zitten deels bij WVW maar ook bij PPO. En bij beleidsdirecties zelf, aan de andere kant. Bij de rol van de regio, wat je daar hoort is dat de verschillen van inzicht en van wat belangrijk is bij infrastructuur groter is dan bij water. Zit met name in de milieu-aspecten. Bij water is het veel meer ingebed dan bij wegen. Daarover zijn fricties, dat het beeld is dat bij beleid de grote asfalt draaiers en andere aspecten van duurzaamheid is daar alleen maar lastig. WVW is de groene club, maar ook wel in de regio.

Bijlage 2 – Gesprek topadviseur

Heilige graal we gaan beleid uitvoering en toezicht scheiden. Bij de inspectie wordt er alweer anders over nagedacht. Bij RWS zal dat niet zo'n vaart lopen, maar de discussie zit hem op waar willen we in **sturen** in de driehoek van beleid als opdrachtgever en RWS als opdrachtnemer. Het maakt niet zo veel uit wat je als model hebt, RWS als zbo of agentschap of wat dan ook, je hebt wat te regelen ongeacht de vorm die je kiest. Die is helemaal niet zo ontzettend bepalend in mijn optiek. Je kan niet zomaar alles in 1 hand leggen, je moet je checks en balances organiseren. De scheiding is op zich wel goed, maar je start op enig moment, in dit geval je bent op weg naar 1 januari 2006, en ben je met elkaar aan het doorleven wat is het nou waar sturen we nou met elkaar op, projecten prestaties en capaciteit. Beleid wilde voor beleidsvorming ook wel roep kunnen doen op inhoudelijke expertise dat bij RWS achterbleef. Dat was toen logisch in de periode waar we zaten, op een gegeven moment ga je verder in de tijd, degenen die aan de basis stonden die zijn verdwenen, de nieuwe mensen hebben nieuwe inzichten. De vraagstukken van

nu zijn anders dan van toen, ze moeten veel integraler opgepakt worden en dan moet je weer bedenken of ik dat goed heb bedacht. De verhoudingen werden anders, er werd ingezien dat infrastructuur ook ingezet kon worden om bepaalde milieudoelen te realiseren en dan ga je op een andere manier kijken naar wat is dan belangrijk, die vraagstukken is niet zomaar een weg aanleggen, er komen ook andere beleidsdoelen dan bereikbaarheid mee. Bij de directoraten en de opdrachtgevers moeten beter met elkaar afstemmen, anders wordt het geen product van IenW. Veranderingen omdat de maatschappij dat van je verlangt omdat er andere keuzes worden gemaakt betreft de inrichting, moet je je sturingsrelaties opnieuw bezien. Waar wij voorheen tevreden mee waren hebben we mee gewerkt en mensen willen nu steeds een beetje beter en anders, behoefte aan verandering, passerende DG moet ook weer eigen stempel op bedrijf leggen. Dynamieken die het logisch maken om zo nu en dan de sturingsrelatie tegen het licht te houden. Normaal gesproken zou het een proces zijn wat je niet te lang laat sudderen, maar soms wordt het opeens groter en ontstaat er wederzijdse frustratie je zou met elkaar in dialoog moeten zijn, kijk naar omgeving en productdiensten en de vraag stellen past daarbij de sturing die we hebben bedacht of moeten we aanpassingen doen.

Strategische verkenningen komen veranderingen. We hebben een organisatie met 9000 man die alleen kan functioneren met regels en procedures. Je past niet zo snel een organisatie van 9000 man aan. Een sportauto is veel beweeglijker dan een vrachtauto. Dat heb je hier ook. Als jij in de wereld van de innovatie zit kan de organisatie **log** overkomen. De kunst is om de ene kant de behoefte aan het wendbare en aan de andere kant het logge wat nodig is om 9000 man een richting in te krijgen de kunst is om dat in balans te krijgen. Bij coronavirus vinden mensen een weg om hun werk te klaren, er is nu een roep op wendbaarheid en agile, zeker als je in die hoek van de nieuwigheden zit.

Ik denk in de basis van de organisatie, als je kijkt naar RWS los van de relatie met opdrachtgever, naar hoe het nu gevormd is die zou erop aan moeten sluiten. In de regio's komen alle vraagstukken samen, gelijktijdig hebben wij uitvoeringskennis landelijk gebundeld, onze marktpartijen zijn landelijke partijen, in de markt wil je maatwerk kunnen bieden dan moet je je processen ook op orde hebben om lokale wensen in te vullen efficiënt en effectief. Als organisatie, de roep het model past niet, is een beetje van wat past dan niet? Past het niet dat jij je aan wil passen of past het echt niet. Her en der is het de neiging om alles maar uniek te zien. En als je zo naar de wereld kijkt en vindt dat je je ook zo moet gedragen is het ook lastig om je te voegen naar hoe iemand anders het bedacht heeft. De neiging om alles maar uniek te zien, uit dat soort groepen komt de roep dat het niet kan. Het hele idee van het agentschap, bouwfraude etc., dat ging mis.

Ik zie niet in waarom de organisatie zoals die nu is, waarom die niet zou passen. Het is vooral wat belangrijk is, en daar ontbreekt het nogal eens aan ook mede vanuit WVL en strategische verkenningen, aan **een strakke lijn waarvoor we zijn**. Coca cola weet dat ze die drankjes maken, maar bij RWS zijn we nou beheerder van die drie netwerken die ingepast moeten worden in bepaalde leefomgeving, er zijn nog mensen die zeggen we zijn uitvoeder van het rijk in de fysieke leefomgeving, er is ook nog een groep die denkt wij zijn inkoper, wij maken plannen en zet het op de markt, er zijn nog mensen die zeggen we zijn meer mobiliteitsmanager die het verblijf in het land prettig maken en daardoor op een andere manier kijken naar beheer van netwerken. Als je daar verschillende beelden bij hebt kijk je op een andere manier naar de vraagstukken. Vervolgens heb je nog een aantal waarden die je met elkaar onderschrijft, hoe gaan we met elkaar om, wat wordt nou van ons verwacht in de term van eigenaarschap en leiderschap, als je die twee

dingen hebt ben je behoorlijk in staat om richting te geven aan elk vraagstuk dat op je pad komt. Dat doen we op die en die manier en daar betrekken we die bij omdat we het zo hebben afgesproken. Of je het nou heel centralistisch of decentraal doet, het kan in elke organisatiestructuur. Waar we vooral sterk in zijn is om bij de sturing vooral naar de harde kant van de sturing te kijken, maar de **zachte kant** is minimaal net zo belangrijk (waarden, leiderschap, werken aan kwaliteit van onze mensen). Je kan bij voetballen heel lang over tactiek hebben maar als je niet de goede mindset hebt dan maakt het niet uit wat je ook hebt, het doet er toch niet toe. Wat je ziet is de zachte kant is te weinig aandacht voor, het wordt vaak los gezien van de harde kant, is niet met elkaar in balans. Oude theorieën van Simons, weinig hebben zich dat tot zich genomen. Coca-Cola en Apple hebben dat veel meer gedefinieerd. De buitenwereld ziet RWS als heel goed, is heel populair bij publiek. Toch wel eerst RWS en daarna departement in de populariteit.

Beweging als je kijkt naar het is een stevige inhoudelijke organisatie dat was het, uiteindelijk zijn we opgericht omdat het een beetje misliep op waterveiligheid in het land. En daar komt deze club vandaan, civiele ingenieurs met verstand van zaken, militair achtige organisatie was het zoals het in Amerika ook wordt aangeduid, je was een soort Napoleon als je hoofd-ingenieur directeur was. Daar komen we vandaan en op een gegeven moment kwam de markt. Er is een liberaal gedachtegoed in de wereld Tony Blair NPM, en dan kijk je op een andere manier naar de verhouding markt-overheid. Dat is ten alle tijden dat dat verandert, dat heeft er toe geleid dat we kleiner zijn geworden, en nu zitten we een beetje van zijn we te ver doorgeschooten daarin, hebben we nog wel verstand waar we regie op zetten. Dat is weer zoeken naar de nieuwe balans. En wat je nu ziet is aan de ene kant willen we een stukje van de markt terughalen. Gelijktijdig zijn er bewegingen waar wij het niet meer over het zeggen hebben, die ene bestuurder van RWS die naar RWS kijkt als mobiliteitsmanager, mogelijkwijs zullen er partijen zijn in de tech wereld die beter zijn in het registreren van de reis wensen. Ik verwacht dat we meer naar onze kernrol gaan van beheerder van netwerken.

De regio's 7, als je in westraven bent kan je al heel veel geleidingen vragen aan stellen, midden nederland, wvl, verkeer watermanagement, staff leden uit verschillende geleidingen kan inzichten geven, bestuursstukken op intranet kan interessant zijn.

Bijlage 3 - Respondenten

WVL en CD - landelijke organisatieonderdelen

NN, ON, MN, WNN, WNZ, ZN, ZD - regionale organisatieonderdelen

Naam	Functie	Afdeling	Project/taak	Werkzaam bij RWS
Arjan Gerritsen	Project-/programma manager	<i>West-Nederland Noord</i> Verkenningen en planuitwerking	Mobiliteit, ruimtelijke ordening en procedures	3 jaar
Astrid Ens	Expert Vastgoed en	<i>Corporate Dienst</i>	Areaalstrategie	2,5 jaar

	Infrastructuur	Vastgoedmanagem ent		
Bob Klaver	Expert Vastgoed en Infrastructuur	<i>Noord-Nederland</i> District Oost	Scheepvaarttaken Eems-Dollard gebied	4,5 jaar
Frank Lamain	Senior Adviseur	<i>Water, Verkeer & Leefomgeving</i> Prestaties netwerken	SLA's	39 jaar
Gerrit Niebeek	Senior Adviseur	<i>Water, Verkeer & Leefomgeving</i> Uitvoerbaar beleid en internat.	BOA	27 jaar
Harry Meesters	Expert Vastgoed en Infrastructuur	<i>Oost-Nederland</i> Netwerkontwikkel ing en visie	Ruimte voor de rivier	30 jaar
Jacco Visser	Expert Vastgoed en Infrastructuur	<i>West-Nederland</i> <i>Noord</i> Netwerkontwikkel ing en visie	Hoofdwegennet Noord-Holland	28 jaar
Jack de Vries	Senior Adviseur	<i>Water, Verkeer & Leefomgeving</i> Netwerkgereg ie en communicatie	BEO-dossier	20 jaar
Jan-Theo Ijnsen	Expert Vastgoed en Infrastructuur	<i>Noord-Nederland</i> Netwerkontwikkel ing en visie	Natuurbeheerder	30 jaar
Leo de Vrees	Expert Vastgoed en Infrastructuur	<i>Zee en Delta</i> Netwerkontwikkel ing en visie	Noordzee / Ruimtelijke Ordering, windmolens	39 jaar
Mascha Lichtendahl	Project-/programma manager	<i>Midden-Nederland</i> Verkenningen en planuitwerking	Bloemopgave IJsselmeergebied	32 jaar
Peter Faas	Senior Adviseur	<i>West-Nederland</i> <i>Noord</i> Communicatie en strategie	Schiphol	-
Rob de Groot	Senior Adviseur	<i>Water, Verkeer & Leefomgeving</i> Duurzaamheid, Mobiliteit, Energie en Klimaat	BOA	3 jaar

Robinia Heerkens	Expert Vastgoed en Infrastructuur	Zuid-Nederland Netwerkontwikkeling en visie	Scheepvaart en netwerkontwikkeling	17 jaar
Stephan Lahaye	Project-/programma manager	Midden-Nederland Verkenningen en planuitwerking	Planstudie ring Utrecht	23 jaar

Bijlage 4 – Topiclijst

Begin:

- Doel onderzoek
- Verloop interview
- Tijdsduur

Persoonlijke vragen

- Naam, geslacht, functie, hoe lang werkzaam bij RWS
- Inhoud van functie
- Scheiding tussen beleid en uitvoering meegemaakt? (Invoering agentschap) Zo ja, hoe was dat?

Perceptie

- Hoe zou u de scheiding tussen beleid en uitvoering definiëren?
- Wat is er volgens u destijds beoogd met de scheiding tussen beleid en uitvoering? Te denken valt aan agentschap maar ook RWS als uitvoerende dienst

Ervaringen scheiding beleid en uitvoering

- Hoe is de scheiding terug te zien in uw werk?
- Hoeveel heeft u met beleid te maken?
- Hoe gaat u om met de scheiding tussen beleid en uitvoering?
- Gaan anderen in uw omgeving er anders mee om?
- Wat vindt u ervan dat beleid en uitvoering zijn gescheiden? Denkt u dat het een goede keuze is geweest?

Spanningsvelden scheiding beleid en uitvoering

- Waar loopt u tegenaan bij de scheiding? Kunt u over een moment vertellen, waarbij u twijfelde wat u het beste kon doen?
- Waar komt volgens u de roep vandaan dat de scheiding tussen beleid en uitvoering niet werkt? Waarom?
- Wanneer is een dergelijke scheiding effectief en wanneer niet?
- RWS als bedrijf, IenW als publieke overheid: zie je hier knelpunten in?

Relatie tussen beleid en uitvoering

- Welke verwachtingen leven er volgens u vanuit de beleidskant?
- Hoe zou u de relatie tussen IenW en RWS omschrijven?
- Heeft u het idee dat uitvoering invloed heeft op de beleidsbepaling?
- Heeft u het gevoel vanuit uw afdeling een gelijkwaardige relatie te hebben met de beleidskant?
- Op welke punten botsen IenW en RWS met elkaar? (indien van toepassing)
- Heeft u het gevoel dat er vertrouwen is tussen IenW en RWS?

Autonomie

- Merkt u dat er sprake is van verschillende belangen en prioriteiten bij het uitvoeren van een project/maken van SLA's? Hoe dan?
- Merkt u druk door controle vanuit het departement?

Toekomst scheiding beleid en uitvoering

- Wat zou er veranderen als beleid en uitvoering weer samenkwamen?
- Vindt u dat er gekeken zou moeten worden naar een alternatief model? Waarom?
- Welke mogelijkheden ziet u in een betere samenwerking tussen beleid en uitvoering?
- Waar zitten verbeterkansen?

Bijlage 5 - Memo's

Concepten	Belang	Interviews
Perceptie agentschapsvorming	Bleek na tweede interview extra relevant, want respondent 1 zei niet te weten wat er met de invoering van de scheiding werd bedoeld, terwijl respondent 2 de agentschapsvorming zelf had meegemaakt en zei dat mensen die er kort werken vaak niet meer weten waarom het is ingevoerd. Kan verklaringen bieden voor hoe het komt dat er verschillende uitgangspunten bij RWS zijn.	1 t/m 15
Ervaringen met scheiding	Relevant want hoe de respondenten de scheiding ervaren is ieders eigen	1 t/m 15

	interpretatie.	
Relatie	Verhouding tussen IenW en RWS, is die nog hiërarchisch door opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, terwijl er wel wordt ingezet op samenwerking. In eerste interview werd gevraagd naar 'gelijkwaardige' relatie, maar bleek onduidelijk. Dus vanaf tweede interview werd er gevraagd naar de relatie tussen IenW en RWS.	1 t/m 15
Autonomie	Over hoe autonoom RWS was, bleek niet veel over naar buiten te komen, dus dit concept toen veranderd naar de invloed van uitvoering op beleid.	1
Invloed uitvoering op beleid	Zie uitleg autonomie.	2 t/m 8
Afwijkende uitvoering van beleid	Bleek na 7e interview steeds dezelfde antwoorden op te leveren (verzadiging), en het leek me een minder relevant concept.	1 t/m 7
Controle	In het rapport van commissie Wiegels wordt gezegd dat functies van het kerndepartement onder andere moeten zijn 'aansturen en bijsturen van uitvoering'. Dit concept wint dus informatie over de invloed van het departement op RWS.	1 t/m 15
Knelpunten	Geeft aan waar de behoeftes liggen.	1 t/m 15
Afwijken uitvoering van beleid	Leek relevant, om iets te kunnen zeggen over de autonomie. Na het 8ste interview bleek hier geen hele waardevolle data meer uit te komen, dus vanaf interview 8 is hier niet meer naar gevraagd.	1 t/m 8
Belangen en prioriteiten	Uit ingelezen literatuur bleek	1 t/m 15

	verschil in belangen en prioriteiten een relevant concept te zijn, omdat deze invloed hebben op de afstand tussen beleid en uitvoering.	
Vertrouwen	Uit ingelezen literatuur bleek vertrouwen een relevant concept te zijn bij de verhouding tussen agentschap en departement.	1 t/m 15
RWS als bedrijf	Efficiency en RWS als bedrijf werd in de eerste acht interviews vaak genoemd. Agentschap als bedrijf past bij NPM denken, daarom relevant concept om naar te vragen of dit ook zo is bij medewerkers en hoe positioneert beleid zich daarin.	9 t/m 16
Toekomst	Ideeën over de toekomst van het model zeggen iets over de betekenis die de medewerkers er nu aan geven.	1 t/m 15

Bijlage 6 - Codeboom

Perceptie scheiding beleid-uitvoering

Agentschapsvorming

Ongemerkt

Gebrek aan kennis

Altijd al uitvoerende dienst

Achter de schermen

Reden agentschapsvorming

Rolzuiverheid

Efficiency

Verder van politiek

Verandering

Meer op afstand

Formelere afspraken

Meer eenheid (uniforme werkwijze)

Waarde van agentschap

Saamhorigheid

Uiting scheiding

Duidelijke verdeling

Geen strikte scheiding

Belang van vrijheid

Knelpunten scheiding

Afstand groot

Fysiek en figuurlijk

Nabijheid

Contactlijntjes

Eigen rol contact

Dubbele rol voor BOA

Overheid als bedrijf

Efficiency

Menskracht en deskundigheid verminderen

Politieke wind: snelheid en publiciteit

Relatie

Belang van contact

Nabijheid

Dialogoog

Samen dingen doen en uitwisselen

Contact met de omgeving

Samenwerken

Team vormen

Wederzijdse afhankelijkheid

Betrokkenheid

Vertrouwen

Vertrouwen uitvoering naar beleid

Consistentie en stabiliteit

Wantrouwen

Formele contracten

Geen langdurige relatie door personeelwisselingen

Autonomie

Verhouding

Gelijkwaardigheid in rollen

Invloed uitoefenen

BOA

Betrokken blijven

Opdrachtgever-opdrachtnemer

Geld vragen RWS

Opdrachtnemer rol

Vrijheid

Bijlage 7 – Informed consent

Ik heb de informatie voor de deelnemer gelezen. Ik kon aanvullende vragen stellen. Mijn vragen zijn genoeg beantwoord. Ik had genoeg tijd om te beslissen of ik meedoe.

Ik weet dat meedoen helemaal vrijwillig is. Ik ben me ervan bewust dat ik op ieder moment kan beslissen om toch niet mee te doen. Daarvoor hoef ik geen reden te geven.

Ik weet dat sommige mensen mijn gegevens kunnen zien, namelijk de begeleider en beoordelaars van het onderzoek. Zelf heb ik het recht om de wijze waarop mijn gegevens zijn opgeslagen in te zien.

Ik geef toestemming om mijn gegevens te gebruiken, na opnamegebruik en schriftelijke verwerking. Mocht er aanleiding zijn om de gegevens te gebruiken voor een ander onderzoeksdoel dan zal opnieuw toestemming aan mij worden gevraagd.

Naam deelnemer:

Handtekening:

Datum: __ / __ / __

¹ Geraadpleegd via

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4rb_wZ07nHMJ:www.nvmo.nl/resources/js/tinymce/plugins/imagemanager/files/ERB/voorbeeld_informed_consent_formulier_2017032115207.doc+&cd=1&hl=nl&ct=clnk&gl=nl
