



Rijkswaterstaat van Bottom-up naar Top-down aansturing

**Een onderzoek naar de motieven van recente
Agentschapvorming bij Rijkswaterstaat**



Wij zorgen voor veilig verkeer en droge voeten

**Auteur: Ghodrat Soltani
Rotterdam 20 mei 2008**

Auteur	Ghodrat Soltani Tel: 0651281104 E-mail: ghodratsoltani@wanadoo.nl en ghodrat.soltani@rws.nl
Studentnummer	291633
Universiteit	Erasmus Universiteit Rotterdam
Studierichting	Master Bestuurskunde (publiek management)
Scriptiebegeleider	Dr. S. Van Thiel Tel: 010-4082140/2146 E-mail: vanthiel@fsw.eur.nl
Tweede lezer	Dr. V. Homburg E-mail: homburg@fsw.eur.nl
Afstudeerdatum	20 juni 2008

Voorwoord

Met deze scriptie wil ik mijn Masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam afronden. Bestuurskunde kent diverse afstudeerrichtingen. Publiek management is de richting die ik de afgelopen jaren gevolgd hebt. Deze afstudeerrichting houdt zich onder andere bezig met besluitvorming in een complex netwerkmanagement, publiekmanagement- en organisatieveranderingen en het hanteren van de normen en waarden binnen de publieke organisaties.

In de jaren 80 begon in de westerse landen een golf van veranderingen binnen het openbare bestuur. Deze leidde tot vele privatiseringen, afstotingen en verzelfstandigingen van de overheidsdiensten. Het ministerie van Verkeer en Waterstaat waarin ik werkzaam ben, heeft ook deze veranderingen (in alle vormen) meegemaakt. In dit veranderingsproces is Rijkswaterstaat anno 2006 een agentschap geworden. Mijn scriptieonderwerp gaat over het motief al dan niet over de motieven die hebben geleid tot besluitvorming van het agentschapmodel van Rijkswaterstaat. In het begin moest ik meer moeite doen om juiste informatie te verzamelen, maar gelukkig heb ik gebruik gemaakt van de behulpzaamheid van mijn collega's die altijd voor mij klaar stonden. Hiervoor ben ik hen dankbaar.

Deze scriptie geeft een chronologisch veranderingsproces van de beknopte organisatie structuur en de motieven voor het oprichten van agentschap van Rijkswaterstaat weer. Daarom raad ik de nieuwe Rijkswaterstaat collega's aan om deze scriptie te lezen.

Deze scriptie die voor u ligt kon ik niet schrijven zonder de aanmoediging, hulp en samenwerking van heel veel collega's en vrienden. Allereerst wil ik mijn afstudeerbegeleider mv. dr. S. Van Thiel voor haar professionele begeleiding en haar constructieve commentaren bedanken. Ten tweede gaat mijn dank uit naar de heren René Aengevaeren voor zijn informatiebronnen en Theo Westerwoud voor zijn kritische bijdragen en het nalezen van mijn concepten. Ook wil ik bij dezen alle respondenten bedanken die bereid waren hun tijd op te offeren voor deze scriptie.

Tot slot wil ik mijn zonen Mazdak en Mani bedanken voor hun aanmoedigingen en hun geduld gedurende mijn studie.

Inhoudsopgave

1. INLEIDING	8
1.2 Aanleiding.....	9
1.3 Probleemstelling.....	10
1.3.1 De case	10
1.3.2 De Doelstelling	11
1.3.3 De vraagstellingen	11
1.4 Onderzoeksopzet.....	12
1.4.1 Methoden.....	12
1.4.2 Documenten	13
1.5 Afbakening.....	13
1.6 Wetenschap en maatschappelijke relevanties	14
1.6.1 Wetenschappelijke relevantie	14
1.6.2 Maatschappelijke relevantie	14
1.7 Opbouw van de scriptie.....	14
2. THEORETISCH ONDERZOEK	17
2.1 Inleiding	17
2.2 New Public Management (NPM)	17
2.2.1 NPM international.....	17
2.2.2 NPM in Nederland.....	20
2.3 Verzelfstandiging	21
2.4 Verzelfstandigingdiscussies in politiek – en bestuurlijke concept.....	22
2.4.1 Kleine kerndepartementen.....	23
2.4.2 Keuzeprocess tot verzelfstandiging	24
3. VERSCHILLENDE VORMEN VAN VERZELFSTANDIGING	26
3.1 Externe verzelfstandiging door middel van privatisering	26
3.2 Externe verzelfstandiging door middel van functioneel bestuur of Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO)	27
3.3 Interne verzelfstandiging door middel van een Agentschap	29
3.4 Agentschap en internationale ervaringen	30
3.5 Agentschap in Nederland	31
3.5.1 De trends van het agentschapmodel in Nederland	33
3.5.2 De actoren en verschillen tussen agentschappen	34
3.5.3 Instellingvoorwaarden voor agentschappen.....	35
3.6 Wetenschappelijke benaderingen en theoretische invalshoeken van verzelfstandiging	37
3.6.1 Politieke rationaliteit.....	37
3.6.2 Bestuurlijk- juridische rationaliteit.....	39
3.6.3 Economische rationaliteit	40
3.6.4 Organisatorische rationaliteit.....	41

3.7 Conclusie	43
4 RIJKSWATERSTAAT (RWS)	47
4.1 De organisatie	47
4.1.1 Regionale directies	48
4.1.2 Specialistische diensten	48
4.2 Missie en doelstellingen	50
4.3 Taken & producten RWS	50
4.4 Beleidsdoelstellingen van het Ministerie van VenW	50
4.5 Wettelijke taken	52
5. CHRONOLOGISCH KEUZEPROCES TOT AGENTSCHAP RWS	54
5.1 Inleiding	54
5.2 Proces besluitvorming tot verzelfstandiging Rijkswaterstaat Periode 1980-1994	55
5.3 Periode 1995-2006	57
6 INSTELLINGSVOORWAARDEN EN VERANDERINGSPROCES	60
6.1 Waarom verandering/vernieuwing?	60
6.2 Plan van aanpak	61
6.3 Twaalf instellingsvoorwaarden	63
6.3.1 Omgevingsanalyse	64
6.3.2 Corporate managementcyclus Rijkswaterstaat (resultaatgerichte planning)	66
6.3.3 Sturing op prijs en kwaliteit van het product	68
6.3.4 Sturing op efficiëntie van organisatie	69
6.3.5 Bedrijfsvoeringmodel	70
6.3.6 Wat zijn de belangrijkste veranderingen in relatie tot agentschapvorming	73
7 MOTIEVEN EN INVALSHOEKEN	76
7.1 Politieke motieven	76
7.2 Bestuurlijke juridische motieven	79
7.2 Economische motieven	80
7.3 Organisatorische motieven	83
8. CONCLUSIE	88
8.1 Inleiding	88
8.2 Antwoord op de deelvragen	88
8.3 Antwoord op de hoofdvraag	92

8.4 Slotwoord.....	93
--------------------	----

9. LIJST GEBRUIKTE LITERATUUR EN REFERENTIES.....	95
--	-----------

BIJLAGE I LIJST MET GEINTERVIWDE PERSONEN	100
---	-----

BIJLAGE II; LIJST ONDERZOEKVRAGEN	101
-----------------------------------	-----

DEEL I INLEIDING

In dit deel worden de onderdelen inleiding, probleemstelling en de vraagstellingen beschreven. Verder worden hier de aanpak van de methodiek, de doelstelling en de relevanties in kaart gebracht. Met een korte toelichting op de leeswijzer en de hoofdstukindelingen wordt dit deel afgesloten

1. Inleiding

Verandering bij de Rijksoverheidsorganisaties is een continu proces. De veranderingen zijn in tijd variabel. Elke tijdsperiode brengt een eigen veranderingsproces met zich mee en elke verandering brengt eigen complexiteiten en moeilijkheden mee. Verandering is ook noodzakelijk, want 'Rust roest', ofwel: voor een statische organisatie dreigt achteruitgang. Het is van belang dat de hele samenleving zich constant op een adequate manier aanpast aan veranderende omstandigheden, bijvoorbeeld van economische, sociologische en demografische aard. Overheidsorganisaties zijn onderdeel van de samenleving. Deze organisaties dienen met de tijd te veranderen en dat gebeurt ook.

De organisatieveranderingen en de veranderingprocessen daarvan zijn in het begin van de jaren '90 behoorlijk versneld. De invloed/motieven achter deze versnellingen kunnen we in 3 fenomenen onderscheiden:

1. De invloed en opkomst van Informatie Computer Technologie (ICT) in het algemeen en de komst van Internet in het bijzonder. Deze technologische ontwikkeling maakt de dienstverleningen van de overheidsorganisatie makkelijker (Bekkers, 2005). Hierdoor dient de houding van de dienstdoende organisaties ook te veranderen;
2. De burgers vragen tegenwoordig meer transparantie en verantwoording van de te besteden en bestede overheidsgelden. Bijvoorbeeld: infrastructuurprojecten (HSL, Betuwelijn, zorg enz.); en
3. Meer marktparticipatie (privatiseringen en verzelfstandigingen).

In mijn onderzoek heb ik mij gericht op de vraag hoe en op welke manier het bestuur van Rijkswaterstaat het besluit tot het verzelfstandigingproces tot stand genomen heeft en welk motief al dan niet motieven ten grondslag liggen aan de recente agentschapvorming van Rijkswaterstaat. In dit onderzoek zijn in eerste instantie de wetenschappelijke motieven van verzelfstandiging bestudeerd en vervolgens met kon ik met behulp van een dossieronderzoek en het afleggen van een aantal interviews met betrokkenen antwoord geven op mijn centraal- en meevragen. De leeswijze van dit onderzoek wordt in paragraaf 1.7 beschreven. In de bijlagen I en II zijn de geïnterviewde personen en de onderzoeksvragen weergegeven.

1.2 Aanleiding

Vele overheidsorganisaties verzakelijkten hun bedrijfsvoering in de jaren tachtig door de opkomst van het New Public Management (NPM) (zie § 2.2.). Dit fenomeen zorgde voor meer decentralisatietendensen en meer aandacht voor de kerntaken bij de overheidsorganisaties. In deze tendens stond efficiency en effectiviteit van de bedrijfsvoering centraal (Hakvoort & Klaassen, 2004).

Eind jaren '80 (vanaf 1989) werd de bovenstaande tendens (NPM) vervangen door een ander concept, namelijk het oprichten van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). De veronderstelling was dat een op afstand geplaatst (verzelfstandigd) orgaan beter zou functioneren dan het continueren van de organisatie als onderdeel van een ministerie. Daarbij valt te denken aan overheidsorganisaties zoals UWV, Kadaster, CBR, RDW, IB-groep en Staatbosbeheer.

In dezelfde periode waren er talrijke politici en wetenschappers die, staatsrechtelijk bezien, hun bedenkingen hadden tegen niet alleen de wijze waarop deze ZBO's werden opgericht, maar ook tegen op de wijze waarop de (financiële) controle daarop plaatsvond. Dit laatste was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om in 1993 een onderzoek te doen naar het functioneren van ZBO's. De Algemene Rekenkamer (AR) kwam met vernietigende constatering (AR-rapport 1995). De AR heeft vastgesteld dat er inderdaad, zoals werd gevreesd, rammelde bij heel veel ZBO's. De Tweede Kamer uitte haar bezorgdheid over de wijze waarop binnen ZBO's de financiële verantwoording geregeld was, want het ging om miljoenen guldens belastinggeld. Het doen rijzen van soortgelijke twijfels, vooral na het aantreden van eerste 'paarse kabinet' in de jaren 90, was aanleiding voor het vinden van een nieuwe koers. De politiek maakte zich met name druk om de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd, de wijze waarop de publieke taak ten uitvoering werd gebracht en 'last but not least' de vele onduidelijkheden omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid over ZBO's.

De essentie van de nieuwe koers was gebaseerd op de vragen: hoe kan een overheidsdienst op afstand worden geplaatst en hoe kan/moet een op afstand geplaatste diensten door de kerndepartementen aangestuurd dienen te worden? In dezelfde periode heeft het college van Secretarissen Generaal (SG's) een commissie ingesteld om de inhoud van de nieuwe koers te bestuderen (Kicker et al., 1998). De Commissie-Sint (1994) heeft zich gebogen over de onderwerpen toekomstige verzelfstandiging, ministeriële

verantwoordelijkheid, de sturingrelatie en de sturingsinstrumenten (rapport Commissie-Sint 1994). In deze tendens ligt het model agentschap (interne verzelfstandiging) voor de overheidsdiensten meer voor de hand dan andere vormen van verzelfstandiging.

Ook tegenwoordig is bij de onderhandelingen over regeerakkoorden en coalitievorming na de verkiezingen het inkrimpen van het ambtelijke apparaat een hot item (Zie regeerakkoord van het 4^e kabinet Balkenende). Sinds de afgelopen drie decennia zijn de kerndepartementen aanzienlijk afgeslankt. Dit komt door de privatisering en verzelfstandiging van sommige taken (meestal de uitvoeringstaken) die voorheen door de overheid zelf werden uitgevoerd.

1.3 Probleemstelling

Kort na de publicatie van de onderzoeksresultaten van de Algemene Rekenkamer (1995) volgt een reeks van nieuwe onderzoeken. Alles wijst erop dat het nemen van een besluit omtrent de oprichting van een ZBO zorgvuldiger plaats moet vinden. Om het primaat van de politiek te herstellen en de doelmatigheid, prestaties, efficiëntie en effectiviteit van de overheidsdiensten te waarborgen is de variant agentschapmodel geïntroduceerd. (Van Thiel, Smullen & Pollitt, 2001:195). In deze variant maakt het bestuur van de organisatie, binnen een vaststaand budget, prestatieafspraken met de verantwoordelijke minister. Dit heet interne verzelfstandiging (agentschap: dit wordt in hoofdstuk 3 uitgebreid toegelicht). Het is in deze context dat Rijkswaterstaat tot een agentschap wordt gevormd. De kerngedachte van deze verandering wordt door Ministerie van Verkeer en Waterstaat uitvoerig in het door haar uitgebrachte ondernemingsplan: “Een nieuw perspectief voor Rijkswaterstaat” aan de orde gesteld. In dit plan werd RWS in de huidige organisatievorm als volgt samengevat: een organisatie die niet bedrijfseconomisch, niet resultaatgericht en bovendien niet kostenbewust werkt.

1.3.1 De case

Rijkswaterstaat is een onderdeel (uitvoerende dienst) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat met ongeveer 9.000 medewerkers. De dienst bestaat uit diverse directies die samen zorgdragen voor schoon water, sterke dijken en veilige infrastructuur. In de loop van de afgelopen twee decennia zijn er ongeveer 25 organisaties van het ministerie geprivatiseerd, verzelfstandigd en/of agentschap geworden (b.v. NS (geprivatiseerd), en Prorail (ZBO's) en KNMI en RWS (interne verzelfstandigde agentschappen). De

laatste, Rijkswaterstaat dus, is sinds januari 2006 omgedoopt tot agentschap, met andere woorden: intern zelfstandig (in de vorm van baten- en lastenstelsel) geworden.

Het bestuur van RWS noemt de agentschapvorming het belangrijkste instrument voor het veranderingproces van de organisatie. In het ondernemingsplan 2004-2008 van RWS werden de problemen, tekortkomingen en mankementen met betrekking tot het functioneren van de organisatie beschreven. Het plan geeft een oplossingoverzicht en een nieuw perspectief voor de organisatie aan. De agentschapvorming staat binnen het veranderproces centraal. Met behulp van deze veranderingen wil Rijkswaterstaat in de toekomst een professionele en publiekgerichte overheidsorganisatie zijn (ondernemingsplan RWS 2004-2008).

De agentschapvorming en het veranderingproces dat in het ondernemingsplan 2004-2008 zijn gehanteerd lijken onlosmakelijk van elkaar. In dit onderzoek heb ik mij verdiept in de motieven en de rol van agentschapvorming als een oplossingmethode bij de organisatieverandering binnen RWS (zie paragrafen 6.3 t/m 6.6).

1.3.2 De Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is het reconstrueren van het keuzeprocés voor de agentschapvorming als een belangrijk instrument in het veranderingsproces van Rijkswaterstaat. Met veranderingsproces bedoel ik het handelen, doen, denken en de bewust gekozen strategie om een bepaald doel te bereiken en gewenste resultaat te behalen. In mijn onderzoek wordt het keuzeprocés agentschap (Baten- en lastenstelsel) van Rijkswaterstaat niet met andere verandermethodes vergeleken. Er wordt onderzocht waarom RWS voor een agentschapvorming heeft gekozen. Er wordt geprobeerd om de theorieën en filosofieën van agentschapvorming zo goed mogelijk te beschrijven. De agentschapvorming van Rijkswaterstaat is nog geen drie jaar oud daarom deze beschrijvingen richten zich niet op een evaluatie.

1.3.3 De vraagstellingen

Rijkswaterstaat legitimeert haar verandering vooral vanuit de economische rationaliteit (Baten- en lastenstelsel). Kickert (2002:11) daarentegen betwijfelt deze benaderingswijze. Deze auteur stelt dat veranderingsprocessen allesbehalve objectieve en rationele feiten zijn. Derhalve luidt mijn centrale vraag:

Is de invoering van een Baten- en lastenstelsel het enige motief voor de recente agentschapvorming van Rijkswaterstaat of spelen anderen motieven ook een belangrijke rol?

Deelvragen:

Om de centrale vraag goed te kunnen beantwoorden, zal ik drie deelvragen in dit onderzoek beantwoorden. Elke deelvraag vormt een stap van dit onderzoek.

1. Welke theoretische motieven liggen ten grondslag aan het vormen van een interne verzelfstandiging bij een publieke organisatie?
2. Welke motieven en/ of belangen hebben bij de agentschapvorming Rijkswaterstaat een rol gespeeld?
3. Hoe verhouden de gevonden motieven zich tot elkaar?

1.4 Onderzoeksopzet

1.4.1 Methoden

Omdat mijn onderzoek een praktisch karakter heeft (Van Thiel, 2007:97) gebruik ik de onderzoeksmethode Gevalstudie (Casestudy). In dit onderzoek wordt de literatuur getoetst aan de werkelijkheid in het empirisch deel. Gezien de talrijke theorieën en literatuur verzelfstandigingen (extern en intern) worden bij dit onderzoek alleen de theorie van agentschapvorming en de uitgangspunten van het ondernemingsplan Rijkswaterstaat 2004-2008 getoetst aan de empirische werkelijkheid. De Gevalstudie herkent men aan de volgende punten (Verschuren & Doorenwaard, 1998):

1. een klein aantal onderzoekseenheden;
2. een arbeidsintensieve benadering;
3. meer diepte dan breedte;
4. een selectieve ofwel strategische steekproef;
5. kwalitatieve gegevens en dito onderzoekseenheden; en
6. een open waarneming op locatie.

Vervolgens zoom ik in op een aantal onderdelen van het veranderingsproces, bijvoorbeeld: de strategie, structuur en organisatieverandering. Om dit empirisch vast te stellen, zal ik een dossieronderzoek doen (H 5 en 6). Dit dossieronderzoek betreft de

officiële ambtelijke stukken die de uitgangspunten van de veranderingen en de agentschapvorming als een onderdeel van deze veranderingen presenteren.

Verder wordt gebruik gemaakt van interviews met de betrokken actoren (Van Thiel 2007:106). De interviews met betrokken actoren dienen ter onderbouwing van mijn betoog. Het dossieronderzoek en de interviews zullen helpen de centrale vraag te beantwoorden.

1.4.2 Documenten

Het Ondernemingplan 2004-2008 Rijkswaterstaat beschrijft de uitgangspunten van de organisatie en de werkwijze voor veranderingen binnen de organisatie. In dit plan worden de probleemaspecten, veranderingswijze en het nieuwe perspectief van Rijkswaterstaat onderscheiden. Het Bestuur van Rijkswaterstaat hanteert de Agentschapvorming (Baten- en lastenstelsel) als een instrument om de uitgangspunten van het plan in het bijzonder m.b.t. de bedrijfsvoering tot stand te brengen. Dit onderzoek beperkt zich tot enkele onderdelen van het plan en behandelt niet alle uitgangspunten daarvan.

Het idee over interne verzelfstandiging bij RWS begon in de tweede helft van de jaren, 90. Met het implementeren van het Agentschap werd in 2005 binnen een paar directies van RWS proefgedraaid. Met ingang van 1 januari 2006 is het agentschap officieel van start gegaan. Daarom is het nog te vroeg om een harde functionele conclusie met betrekking tot het gekozen Baten- en lastenstelsel (economische rationaliteit) te trekken.

1.5 Afbakening

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op het toepassen van de agentschapvorming als een instrument en de motieven daarvan binnen Rijkswaterstaat. Alle andere aspecten van het agentschap die uit het vooronderzoek naar voren komen of zijn gekomen, zijn in deze studie niet verder onderzocht. Ook is door mij niet onderzocht of de agentschapvorming wel of niet meest geschikte vorm van het functioneren van Rijkswaterstaatorganisatie is. In de casestudy komen dus niet alle aspecten van agentschap en de theorie van organisatieveranderingen aan de orde. Daarom is er een afbakening gemaakt op de volgende onderdelen:

1. Een theoretisch onderzoek naar de motieven van verzelfstandiging en in het bijzonder het agentschapmodel voor de publieke organisaties en;

2. Een reconstructie van het keuzeprocess en van de besluitvorming die leidde tot agentschapvorming en organisatieverandering bij Rijkswaterstaat.

1.6 Wetenschap en maatschappelijke relevanties

1.6.1 Wetenschappelijke relevantie

Verzelfstandiging wordt van uit diverse wetenschappelijke invalshoeken benaderd (zie hoofdstuk twee voor meer informatie). Het motief voor het agentschapmodel verschilt van de ene organisatie tot de andere. Elke organisatie hanteert haar eigen motief. Het agentschapmodel van verzelfstandiging wordt niet alleen in Nederland maar ook internationaal toegepast. Dit onderzoek kan een bijdrage leveren aan de kennis over motieven voor agentschapvorming (zie meer hiervoor in hoofdstukken 2 en 3).

1.6.2 Maatschappelijke relevantie

In de wereld van het openbaar bestuur is het functioneren van overheidsorganisaties van groot belang. Overheidsorganisaties zijn verantwoordelijk voor het besteden van het belastinggeld aan bepaalde maatschappelijke, publieke taken. Het geld dient rechtmatig en op een gepaste wijze besteed te worden. Rijkswaterstaat is een publieke organisatie die grote maatschappelijke verantwoordelijkheden draagt. De werkwijze- en organisatieveranderingen van RWS dienen ten gunste van de burger en zijn omgeving te zijn. In mijn onderzoek wordt onderzocht in hoeverre de organisatieverandering van RWS bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken en of de kwaliteit van de dienst is gewaarborgd. Rijkswaterstaat zorgt voor droge voeten, schoon water en bereikbaarheid van A naar B. Het functioneren van RWS heeft direct effect (kwalitatief en kwantitatief) op de veiligheid van ons land. Verder is Rijkswaterstaat één van de grotere uitvoerende overheidsdiensten van het land die zorg draagt voor het realiseren van de grotere projecten zoals HSL en Betuwelijn. Het effectief en efficiënt functioneren van de organisatie en het rechtmatig omgaan met de markt is een behoorlijke maatschappelijke verantwoordelijkheid van de dienst.

1.7 Opbouw van de scriptie

Deze scriptie bestaat uit vier delen en 9 hoofdstukken. Deel I bevat een hoofdstuk (H.1) die de inleiding, probleemstelling- en vraagstellingen, aanpakmethodiek en doelstelling van dit onderzoek weergeeft.

Deel twee beschrijft het theoretische onderzoek en bestaat uit de hoofdstukken 2 en 3. In hoofdstuk 2 wordt de theorie van New Public Management beschreven en hoofdstuk 3

geeft alle gehanteerde motieven van verzelfstandiging weer. Deel 3 beschreef het empirische deel van dit onderzoek en bestaat uit hoofdstukken 4,5,6 en 7. Hoofdstuk vier geeft een korte beschrijving van Rijkswaterstaat, haar onderliggende suburbanisatie en haar omgeving. De chronologische reconstructie van de veranderingen van RWS en het besluit tot agentschap worden in hoofdstuk 5 beschreven. Het proces agentschapvorming en de aanpak daarvan zijn in hoofdstuk 6 weer gegeven. De motieven die door RWS voor het oprichten van haar agentschap worden gehanteerd zijn in hoofdstuk 7 beschrijven.

Deel vier is het slotdeel van dit onderzoek en bestaat uit hoofdstukken 8 en 9. In hoofdstuk 8 zijn de deelvragen een voor een na gelopen en beantwoord. Vervolgens wordt de centrale vraag in dit hoofdstuk ook beantwoord. Ten slotte geeft hoofdstuk 9 een lijst van de literatuur en geraadpleegde rapporten weer.

DEEL II THEORIE

Deel II vormt het theoretische onderdeel van dit onderzoek. In dit deel ga ik in op de wetenschappelijke motieven en invalshoeken van verzelfstandiging.

De ontwikkelingen rondom het management van de overheidsorganisaties op internationaal en nationaal niveau in de afgelopen 3 decennia wordt behandeld. De vormen van verzelfstandiging en de bijbehorende wetenschappelijke motieven/invalshoeken worden in het laatste hoofdstuk van dit deel behandeld.

2. Theoretisch onderzoek

2.1 Inleiding

In de afgelopen drie decennia heeft de verbetering van de bedrijfsvoering van de overheidsorganisaties behoorlijk aandacht gekregen. De opkomst van New Public Management (hierna NPM) in de jaren tachtig heeft hier bij een belangrijke rol gespeeld (Hakvoort & Klaassen 2004). In de context van NPM zijn niet alleen factoren als effectiviteit, efficiëntie en *economische rationaliteit* van belang, maar spelen ook juridische rationaliteit (zoals, rechtvaardigheid, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid), *politieke rationaliteit* en tenslotte *sociaal- wetenschappelijke rationaliteit* een belangrijke rol (Hakvoort & Klaassen, 2004:13). Het probleem rondom bedrijfsvoering bij de Rijksoverheidsorganisaties moest opgelost worden. Te hoge uitgaven, bureaucratie en maatschappelijke ontevredenheden noodzaakten de Haagse politiek om maatregelen te nemen.

Het privatiseren en verzelfstandigen van de taken van de overheid, vooral in de jaren negentig, werd beschouwd als meest opmerkelijke oplossing van de genoemde overheidsproblemen. In deze periode werden talrijke overheidsdiensten en organisaties geprivatiseerd en verzelfstandigd. Kickert et al., (1998) beschouwt dit fenomeen als één van de belangrijkste gemeenschappelijke hervormingen die met name in de jaren negentig in departementaal Den Haag hebben plaatsgevonden en nog steeds voortduren (Kickert et. al., 1998) Het fenomeen verzelfstandiging van beleidsuitvoering kan worden getypeerd als een van de meest belangwekkende ontwikkelingen die momenteel in het Nederlandse openbaar bestuur plaatsvinden (Frissen, Albers, Bekkers, Huigen, Schmitt, Thaens en De Zwaan, 1992:5).

2.2 New Public Management (NPM)

2.2.1 NPM international

In de jaren '80 begon in de westerse landen een golf van veranderingen binnen het openbaar bestuur. Deze veranderingen hadden een behoorlijke impact op de manier waarop de overheidsdiensten aangestuurd en gemanaged werden. De definitie van management is gepaard gegaan met een aantal basisdefinities zoals efficiëntie, beheersing en coördinatie (Noordegraaf, 2004:76). Deze auteur benadrukt dat naar aanleiding van oliecrises en economische recessie van de jaren zeventig de meeste

westerse regeringen wakker werden geschud. Er moest zuiniger gewerkt worden, niet alleen op economisch gebied maar ook bij de inrichting van organisatie en management. De opkomst van Republikeinen in de Verenigde Staten (Ronald Reagan als president in 1981) en de conservatieven in Engeland (Margaret Thatcher als premier 1980) bracht bestuurlijke vernieuwing met het motto: de overheid moet terugtreden en de markt moet meer ruimte krijgen (Noordegraaf, 2004: 85). Als gevolg van de neoliberale politieke ideologie van Thatcher en Reagan zijn talrijke overheidsdiensten geprivatiseerd. Dit moest leiden tot een zuinig en efficiënt management van publieke organisaties. Volgens Noordegraaf (2004), geeft Hood (1991) een goede samenvatting van de kenmerken van NPM. Deze samenvatting wordt in de onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 2.1- Kenmerken van “New Public Management” bron: Hood (1991) in Noordegraaf (2004)

NPM doctrine	Toelichting
Hands on professional management	Discretionaire ruimte
Standards en performance measures	Kwantitatieve doelbepaling
Outputs controls	Koppeling tussen middelen en prestaties
Disaggregation of units	Eenheden met eigen budgetten
Competition	Contracten en aanbesteding
Private sector style management	Flexibel, zakelijk ethos
Discipline & parsimony	Bezuinigingen en productiviteitsgroei

Tabel 2.1 geeft de primaire elementen van het moderne management weer. De doctrine en daarbijbehorende toelichtingen geven een duidelijk beeld van de NPM elementen. Bijvoorbeeld: welke maatstaven worden gebruikt voor het bepalen van de kwaliteit en doeltreffendheid van de uitgevoerde taak en/of hoe er door de controle op output een koppeling tussen middelen en prestaties worden gemaakt.

De wijziging in het managen van publieke organisaties was zo ingrijpend dat sommige spraken over een “New Public Management (NPM)” (Bovens, 't Hart, van Twist en Rosenthal, 2001:193). Het motto van dit management was: “run government like a business” (Bovens et al, 2001:193). Volgens Bovens et al. (2001) ligt de nadruk van NPM op zaken als: publiek ondernemerschap, resultaatgerichtheid, bedrijfsmatig werken, concurrentie, klantgerichtheid en competentie.

De invloed van NPM op beleid en bestuur bij de verschillende westerse landen heeft verschillende ontwikkelingen doorgebracht. Voor deze trend maakt Noordegraaf (2004) een onderscheid tussen Angelsaksische en niet-Angelsaksische westerse landen. Angelsaksische landen stonden meer open voor het gedachtegoed van NPM dan de niet-Angelsaksische landen. Pollitt en Bouckaert (2004) bevestigen dit.

De snelle economische groei en enorme technologische veranderingen stelden het management constant voor nieuwe uitdagingen (Pollitt & Bouckaert, 2004). Deze uitdaging leidde tot enkele radicale veranderingen in landen zoals: Engeland, VS, Nieuw-Zeeland, Australië en Noord- Europese landen als Zweden, Finland en Nederland (Pollitt & Bouckaert, 2004). Pollitt en Bouckaert, (2004) schetsen een tiental kenmerken van NPM die meer of minder vergelijkbaar kunnen zijn met de kenmerken van Hood (zie tabel 2.1). Volgens deze auteurs krijgt het management van het openbaar bestuur in het concept van NPM meer controle op bureaucratie, meer vrijheid om te managen en verbetert de publieke dienstverlening (Pollitt & Bouckert, 2004). De vrijheid tot het uitvoeren van het beleid biedt de managers een kans om de input en processen met behulp van verschillende innovatieve manieren met te elkaar combineren. Ondanks deze vrijheid dienen de managers van publieke organisaties de output en het resultaat van het uitgevoerde beleid helder te monitoren (Pollitt & Bouckaert, 2004). Met behulp van dit overzicht kunnen de ministers de kwaliteit van de behaalde output en het resultaat beoordelen en meer controle op de organisatie krijgen. Op deze manier vergroten de politiek (ministers) en de managers hun controle op en vrijheid over het beleid en de uitvoering daarvan (Pollitt & Bouckaert, 2004).

Een goed voorbeeld van de NPM-filosofie is het Nieuw Zeelandse model. De ministers sluiten een managementcontract met het bestuur van de uitvoerende organisatie en dragen de verantwoordelijkheid voor het resultaat (Pollitt & Bouckaert, 2004:165). Op deze wijze krijgen de burgers betere informatie over de uitgevoerde diensten. In het

midden van de jaren tachtig werden de kenmerken van NPM bij sommige westerse landen als oplossing van de problemen rondom het functioneren van de overheidsorganisaties beschouwd. De opkomst van het Next Step Agency model 1988 in Engeland, Myndigheten in Zweden, Agenzia in Italië en Agentschappen in Nederland zijn duidelijke voorbeelden van het NPM-gedachtegoed (Van Thiel, 2001) College presentatie 2005/2006)

2.2.2 NPM in Nederland

Pollitt en Bouckaert (2004) beschrijven een aantal politiek-bestuurlijke elementen van verschillende westerse landen waaronder de sterkte van de “new management ideas” in deze landen. Hier wordt het Nederlandse politieke stelsel afgezet tegen meer gesloten Rechtstaat-type landen zoals Duitsland en Frankrijk, en als een open organisatie gekarakteriseerd (Pollitt & Bouckaert, 2004:271). Het idee voor NPM verandering kwam gedurende de jaren tachtig vanuit andere westerse landen, zoals Zweden, VK en VS naar de Haagse politiek (Pollitt & Bouckaert,2004:271; Roberts, 1997:101).

Kickert (2000) karakteriseert de effecten van de kenmerken van het NPM-model voor de Nederlandse overheidsorganisaties als volgt:

1. Verbetering van resultaat en kostenbewust zijn;
2. Verbetering dienstverlening en klantgerichtheid;
3. Ontwikkeling van kengetallen en prestatie- indicatoren;
4. Verschuiving van sturing op middelen en personeel naar sturing op output;
5. Geven van meer eigen verantwoordelijkheid aan het management en meer aandacht voor bedrijfsmatig management; en
6. Meer transparantie.

Kickert (2000: 95) beschouwt deze ontwikkelingen als typische kenmerken van New Public Management (NPM). Hakvoort & Klaassen, (2004:13) benadrukken dat met behulp van de kenmerken van de ‘toverformule’ NPM de bedrijfsvoering van de overheidsorganisaties effectiever en efficiënter uitgeoefend kan worden.

Effectiviteit, efficiëntie en kostenbewustzijn zijn niet de enige kenmerken van het nieuwe publieke management. De kenmerken van publiek management en overheidsorganisaties zijn breder dan alleen de bedrijfskundige benaderingen daarvan (Kickert et. al.,1993: H.3§:1). Zowel Hakvoort & Klaassen (2004) als Kickert et. al. (1993) benadrukken dat publiek management, legaliteit en legitimiteit en andere waardepatronen, zoals de wisselwerking met de maatschappelijke een politieke omgeving, dient te waarborgen.

Het publiek management dient de principiële uitgangspunten van democratie en rechtsstaat te realiseren (Kickert, 1993: H.3 §:1).¹

De ontwikkelingen rondom NPM en de gevolgen daarvan zijn inmiddels wereldwijd bekend. De principes van de Agentschapvorming zijn herkenbaar in de kenmerken van NPM (Smullen et al., 2001).

In de context van NPM wordt ook aandacht besteed aan de manier van het besturen van de publieke organisaties. Organisatieverandering leidt niet op zichzelf tot een beter functioneren van organisaties. De manieren waarop deze organisaties worden aangestuurd zijn van groot belang. Autonomie, overheid op afstand, sturen niet roeien en “laat de managers managen” zijn onderdelen van het politieke debat geworden rondom het reorganiseren van de overheidsorganisaties (Smullen et al., 2001). Daarom zijn talrijke uitvoerende Rijksoverheidsorganisaties extern en intern op afstand gezet. De opkomst van het Agentschapmodel in Nederland (en Next Steps Agency in Engeland) in het jaar 1992 (Kickert 2000:94) bracht het openbaar bestuur tot het implementeren van het Agentschapmodel in plaats van ZBO's voor de uitvoerende overheidsdiensten. In paragraaf 2.5.3 wordt de agentschapvorming in Nederland uitgebreid toegelicht.

2.3 Verzelfstandiging

In het grote woordenboek Van Dale zijn de volgende definities voor het woord zelfstandig weergegeven: Op zichzelf staand, autonoom, onafhankelijke. In de bestuurskundige literatuur is het woord verzelfstandigen gedefinieerd als: de afstoting van publieke taken naar de private marktsector (Kickert et al., 1998: H.2), het loskoppelen en op afstand zetten van een overheidsdienst of overheidsorganisatie (Van Thiel, 2004) en verminderen van de zeggenschap over de uitvoering van een bepaalde overheidstaak (Ter Bogt, 1997). Frissen geeft de volgende definitie: *“verzelfstandiging is met andere woorden een van de uitwerkingen van de gedachte, dat het openbare bestuur kwalitatief en kwantitatief zou moeten veranderen. Veranderen in omvang door kleiner en efficiënter te worden, veranderen in functioneren door andere vormen van organisatie, beleid en sturing te kiezen.”* (Frissen et al., 1992:5).

¹ Dit is een artikel in Reader A-03 “Organisatie en Management in de publieke Sector” van Prof.dr. W.J.M. Kickert. FSWBA112/ 2004

Van Thiel (2004) geeft aan dat het politieke motief voor verzelfstandiging van een overheidsorganisatie gebaseerd is op het verhogen van effectiviteit en efficiëntie van de beleidsimplementatie. Op deze wijze hoopt de overheid dichter bij de burgers te komen en de uitvoering van het beleid aan het verzelfstandigde orgaan vrij te laten (Van Thiel, 2004:179).

Uit deze definities blijkt dat verzelfstandiging wordt gezien als een instrumentele oplossing voor de problemen in en rondom de overheidsorganisaties. Om een dienst of een overheidsorganisatie te verzelfstandigen dient een motief of dienen motieven daaraan ten grondslag te liggen. In de literatuur over de sociale wetenschappen zijn diverse motieven en soorten van verzelfstandiging gedefinieerd (zie paragraaf 3.6).

2.4 Verzelfstandigingsdiscussies in politiek – en bestuurlijke concept

Zoals ik in de inleiding heb aangegeven, is de verzelfstandiging van bepaalde diensten van de rijksoverheid in de laatste drie decennia aanzienlijk toegenomen en tot op heden is dit proces nog in volle gang. In eerste instantie was het idee van verzelfstandiging in de jaren tachtig tijdens de economische depressie ontstaan (Kickert 1998: H.2). Beoogd werd het reduceren van de te hoge kosten van de overheidsorganisatie in vergelijking met de geleverde prestaties. Gezien de economische omstandigheden in deze periode en de onvermijdelijke bezuinigingen tengevolge daarvan heeft het tweede kabinet-Lubbers een aantal diensten en uitvoeringsorganisaties die op dat moment onderdeel van de rijksoverheid waren, verzelfstandigd. Niet alleen op basis van economische motieven werden de taken en diensten van de overheid op afstand gezet, maar ook om meer efficiëntie, effectiviteit (Hakvoort & Klaassen, 2004) en transparantie te bereiken en de omvangrijke ministeries te reduceren tot een aantal kleine kerndepartementen.

In het begin van de jaren negentig is een aantal belangrijke onderzoekscommissies ingesteld om de slagvaardigheid van de rijksoverheidsorganisaties te bestuderen. In deze discussies heeft de term verzelfstandiging voor de rijksoverheidsorganisatie een centrale plaats gekregen. Dit blijkt uit een drietal rapporten uit 1993, te weten: het rapport van College van Secretarissen-generaal over “De organisatie en werkwijze van de Rijksdienst” (1993), het rapport van de commissie-Wiegel, (1993) “Naar kerndepartementen” en het rapport van de commissie-Sint “Verantwoorde verzelfstandiging” (1994). De rapporten van het College van Secretarissen-generaal en de commissie-Wiegel onderstreepten de noodzaak van een kleine, slagvaardige

rijksoverheid door het afstoten van taken en een scheiding van uitvoering en beleid (strategisch). Het rapport van de commissie-Sint biedt een handreiking voor de keuze van de juiste vorm van verzelfstandiging van de uitvoeringsdiensten, te weten: privatisering, externe verzelfstandiging en interne verzelfstandiging (Een zekere zelfstandigheid. Eindrapport juli 2001 DJI). Deze visies hebben een extra impuls gegeven aan de ontwikkeling richting verdere verzelfstandiging van de uitvoerende overheidsdiensten.

Hierna behandel ik deze twee rapporten wat uitvoeriger omdat ze rechtstreeks verband houden met de invoering van het agentschapmodel in Nederland.

2.4.1 Kleine kerndepartementen

De commissie-Wiegel heeft zich gebogen over de “staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing”. Dit vraagpunt behelst het volgende:²

- De mogelijkheden tot integratie van beleidsterreinen binnen een ministerie, herverdeling van bevoegdheden tussen ministeries en samenvoeging van ministeries moeten worden nagaan.
- Zulks in het kader van een bezinning op de kerntaken van de overheid.

De commissie heeft om te beginnen haar werkveld verkend vanuit drie invalshoeken:

- Eerste invalshoek is een historische: achtergrond van deze invalshoek is de wens van de commissie om lering te trekken uit de aanbevelingen van haar voorgangers en mogelijke valkuilen te vermijden.
- De tweede invalshoek is een praktische: wat is er de afgelopen tien jaren veranderd in organisatie en functioneren van de rijksdienst? Achtergrond hiervan is dat de commissie zich bewust is van het feit dat de rijksdienst niet stil heeft gestaan in de afgelopen periode.
- De derde invalshoek is gericht op de huidige stand in de discussie over organisatie en het functioneren van de rijksdienst: welke probleemanalyses en oplossingsrichtingen worden op dit moment gehanteerd?

² Deze paragraaf is een beknopte samenvatting van het rapport van de Commissie Wiegel, 1993.

De commissie onderscheidt vier perioden. Van elk van die perioden wordt globaal aangegeven hoe problemen, analyses en oplossingen onder woorden zijn gebracht. In dit onderzoek wordt alleen op de situatie van de periode 1986-1991 gefocust. De commissie analyseert deze periode als volgt: in de periode 1986-1991 staat vernieuwing van de rijksoverheid centraal. De overheid wordt geanalyseerd als een organisatie die goederen en diensten voortbrengt en daarvoor economische schaarse middelen moet aanwenden. In de bedrijfsvoering is onvoldoende ruimte voor eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De belangrijkste hier voorgestelde oplossingsrichtingen zijn decentralisatie van bevoegdheden en interne of externe verzelfstandiging. Verder karakteriseert de commissie de rijksdienst als volgt:

- te veel structuur en te weinig procesgericht;
- te veel instrumenteel en te weinig conceptueel;
- te veel op eenheid en te weinig op verscheidenheid gericht;
- te veel op kwantitatief en te weinig op kwalitatief gericht; en
- te veel op het ambtelijke apparaat te weinig op het politiek gericht.

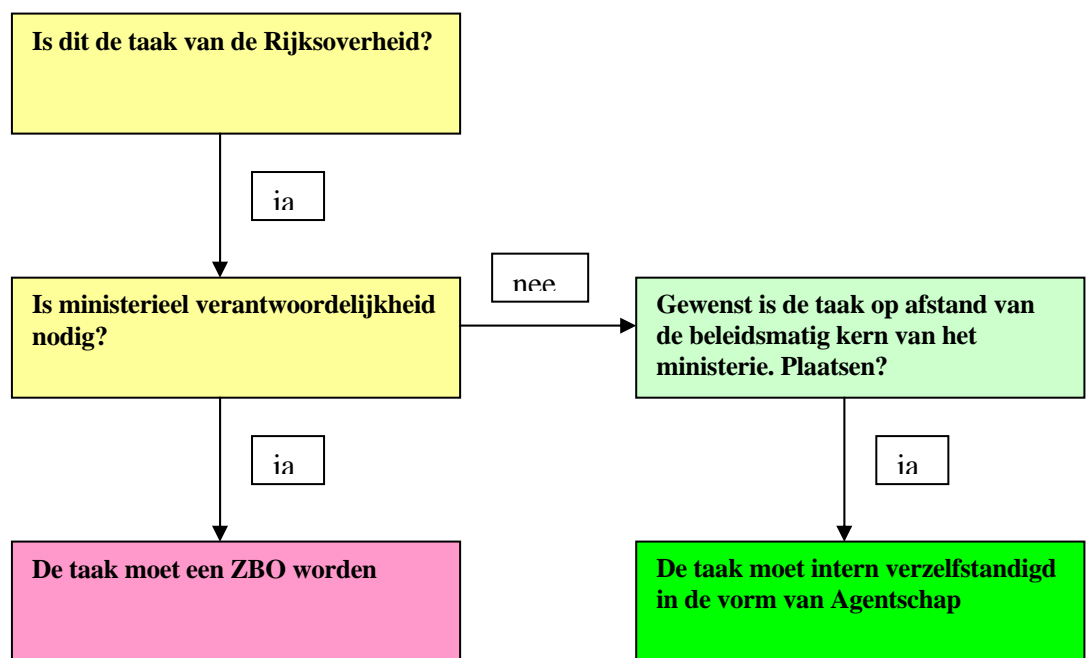
De bevindingen van de commissie-Wiegel (1993) met betrekking tot het functioneren van rijksoverheidsorganisaties benadrukte de noodzaak om meer te verzelfstandigen, het afstoten van uitvoerende diensten en minder politiek bemoeienis met de manier waarop een organisatie haar taken uitvoert. Over het resultaat van de verschillende verzelfstandigingen liepen de meningen uiteen. Niet elke verzelfstandiging werd succesvol beoordeeld.

2.4.2 Keuzeprocess tot verzelfstandiging

Om pro's en contra's van de verschillende vormen van verzelfstandiging te bestuderen heeft het college van Secretarissen-Generaal in 1993 de Commissie-Sint ingesteld. De taak van deze commissie was een systeem of structuur bedenken hoe een organisatie verzelfstandigd kan worden en in welke vorm. De commissie stelt een set van vragen op aan de hand waarvan de verantwoordelijken tot een rationeel besluit kunnen komen. Deze commissie heeft in 1994 een stapsgewijze benadering ontwikkeld. Deze benadering geeft een boomstructuur op drie soorten verzelfstandigingen:

- 1- een taak die geen gemeenschappelijk belang omvat en waarvoor de overheid geen verantwoordelijkheid hoeft te dragen, kan geprivatiseerd worden.
- 2- een taak die wel een gemeenschappelijk belang omvat, waarvoor de overheid verantwoordelijkheid dient te dragen maar deze taak niet zelf hoeft uit te voeren, kan een ZBO worden, en
- 3- als een taak een gemeenschappelijk belang omvat en dus verantwoordelijkheid van de overheid vereist, kan deze wel op afstand gezet worden, maar niet in de termen van een ZBO, dan komt deze in aanmerking voor een Agentschap.

Hieronder wordt de benadering van deze commissie die de totstandkoming van een agentschap verklaart, geïllustreerd:



Figuur 2.1: boomstructuur totstandkoming van een agentschap (Commissie- Sint; 1994)

Dit systeem van de commissie-Sint is voorgesteld om besluiten over toekomstige gevallen van verzelfstandiging te rationaliseren.

3. Verschillende vormen van verzelfstandiging

In de Sociaal-wetenschappelijke literatuur kent de term Verzelfstandiging vele varianten. In het algemeen zijn er drie soorten verzelfstandigingen van elkaar onderscheiden. Na een korte toelichting op alle drie de genoemde verzelfstandigingen wordt er in dit onderzoek hoofdzakelijk op de Agentschapvorm van verzelfstandiging geconcentreerd. In figuur 3.1 worden alle soorten van verzelfstandiging weergegeven.

3.1 Externe verzelfstandiging door middel van privatisering

Kickert et al. (1998) definiëren privatisering als: de afstoting van publieke taken naar de private marktsector. De koers naar privatisering in het Haagse openbare bestuur begon tijdens het kabinet-Lubbers-I en heeft zich voortgezet tot 1990. In deze periode zijn talloze overheidsbedrijven en diensten geprivatiseerd (Kickert, Mol en Sorber, 1992). Bedrijven zoals PTT, Postbank, NS en vele andere werden geprivatiseerd. Deze bedrijven kwamen in de vrije marktconcurrentie terecht.

Er zijn diverse motieven voor de afstoting van deze overheidsbedrijven voorgedragen zoals: de taak kan zonder politieke invloed uitgevoerd worden, de verkoop van de taak kon de overheid geld opleveren en kon de markt stimuleren (Kickert et al., 1998).

Privatisering wordt soms betiteld als externe verzelfstandiging. Volgens Bovens et al. (2001:197) is er sprake van verzelfstandiging als overheidstaken extern worden verzelfstandigd en naar een private organisatie overgaan. Verder benadrukken Bovens et al. (2001) dat bij de afstoting van een taak naar de markt de verantwoordelijkheid van de overheid om deze taak uit te voeren, vervalt. Juridisch gezien vallen de geprivatiseerde overheidsorganisaties onder het privaatsrecht (zie figuur 3.1).

De politieke en maatschappelijke opinies rondom de geprivatiseerde overheidstaken zijn verdeeld. Niet alle geprivatiseerde overheidsbedrijven leiden tot winst voor de overheid (b.v. Loodswezen; Kicker et al., 1998) en tot voordelen voor de burgers of consumenten. Tegenwoordig klagen burgers over het dure openbaar vervoer (Pollitt & Bouckaert, 2004), dure gezondheidszorg, energiekosten, etc. Er zijn overheidsbedrijven die na de afstoting wel betere en goedkopere diensten leveren, bijvoorbeeld de PTT in Nederland en ook in Engeland (Pollitt & Bouckaert, 2004).

In de tweede helft van de jaren tachtig nam het privatiseren van overheidstaken af. Hierna ging de aandacht van de politiek over naar het management van overheidsorganisaties. Externe verzelfstandiging werd een alternatief om kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie van de overheidsorganisatie te waarborgen. In dezelfde periode zijn talloze overheidsdiensten extern verzelfstandigd in de vorm van Verzelfstandigde Bestuursorganen (ZBO's; Kickert et al 1998).

3.2 Externe verzelfstandiging door middel van functioneel bestuur of Zelfstandig Bestuurs Orgaan (ZBO)

In de vorige paragraaf heb ik toegelicht dat het verzelfstandigen (in de vorm van een ZBO) van een overheidsdienst een koersverandering was t.o.v. de grootschalige privatiseringen in de jaren tachtig. Een zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) is door Scheltema in 1974 als volgt gedefinieerd: *“Onder een verzelfstandig Bestuursorgaan verstaan wij een publiekrechtelijk orgaan van de centrale overheid, waaraan de uitoefening van een bestuurstaak is opgedragen zonder dat er een hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister aanwezig is.”* (Boxum, Scheltema & De Ridder, 1989).

Zelfstandige Bestuursorganen zijn organen die in hoge mate van zelfstandigheid ten opzichte van de minister hun bevoegdheden kunnen uitoefenen (Goorden, 2003:54). Terwijl er bij geprivatiseerde organen geen ministeriële verantwoordelijkheid meer is. Bij ZBO's zijn de ministers op hoofdlijnen verantwoordelijk voor de taakuitoefening. In de bestuurskundige literatuur zijn er verschillende redenen voor de instelling van een ZBO gedefinieerd. Goorden (2003) geeft de volgende redenen:

1. Deskundigheid: de inschakeling van een specifieke deskundigheid kan gewenst zijn om een taak optimaal te kunnen laten uitvoeren. Bijvoorbeeld de Verzekeringskamer die toezicht op de levensverzekeraars kan uitoefenen;
2. Belanghebbende: Het kan gewenst zijn om maatschappelijke groeperingen bij de besluitvorming te betrekken. Bijvoorbeeld de Ziekenfondsraad die door diverse maatschappelijke organisatie wordt vertegenwoordigd; en

3. Onafhankelijkheid: Bijvoorbeeld de Commissie vervoervergunningen die belast is met het verstrekken van vergunningen voor het goederenvervoer (Goorden, 2003 en Boxum et al., 1989). Een andere voorbeeld is Commissie Gelijke behandeling.

Naast de bovengenoemde motieven zijn er nog andere motieven, zoals verhoging van effectiviteit, efficiëntie en reductie van de bestuurlijke last van een minister, die kunnen leiden tot het oprichten van een ZBO (Kickert et al., 1998). De laatstgenoemde motieven zijn echter geen hoofdredenen voor het oprichten van een ZBO volgens de Kaderwet.

ZBO's zijn een typisch Nederlandse vorm van non-governmental organisation (Kicker et al., 1998). Van Thiel (2001) merkt op dat verhoging van effectiviteit en efficiëntie typisch politieke motieven zijn voor het oprichten van een ZBO. De politiek hoopt dat op deze manier de uitvoerende organisaties dicht bij burgers komen en dat het beleid doelmatig geïmplementeerd kan worden (Van Thiel, 2001). Er is nog een ander motief voor het op afstand zetten van een overheidsorganisatie. Dat is gelijkvormigheid aan of het kopiëren van een bepaalde benadering (Isomorfie; Pollitt & Bouckaert, 2004). Conform deze benadering kopieert de ene organisatie een andere organisatie omdat ze succes heeft geboekt of een goede reputatie heeft (Pollitt & Bouckaert, 2004).

In de tweede helft van de jaren tachtig tot 1993 hebben grootschalige verzelfstandigingen in de vorm van ZBO's bij de uitvoerende overheidsorganisaties plaatsgevonden. Het oprichten van een ZBO leek een oplossing voor een betere functionering en meer autonomie voor de uitvoerende Rijksoverheidsdiensten.

In het begin van de jaren negentig ontstond ontevredenheid over het functioneren van ZBO's. Het ging om twee aspecten: ten eerste de manier van oprichten van een ZBO, ten tweede het waarborgen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor deze organen (Van Thiel en Van Buuren, 2001). Het in 1995 gepubliceerde rapport van de Algemene Rekenkamer over de ZBO's gaf een negatief beeld van deze organisaties (zie H.2 van deze scriptie). Het eerste 'parse' kabinet (Kok-I) nam een aantal maatregelen om het primaat van de politiek te herstellen (Van Thiel & van Buuren, 2001).

In dezelfde periode is een aantal commissies ingesteld om verzelfstandiging te bestuderen en de overheid te adviseren. De Commissie-Sint (1994) bracht een aantal

adviezen uit over het oprichten van zelfstandige organen. De opkomst van agentschappen in het buitenland en de adviezen van de Commissie- Sint leidden in Nederland tot de opkomst van Agentschappen in plaats van ZBO's (Kickert, 2000). Het nieuwe model van verzelfstandiging moest leiden tot meer kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie en betere bedrijfsvoering van de Rijksdiensten. In het Agentschapmodel is de op afstand gezette organisatie (intern) 100 % ondergeschikt aan de verantwoordelijke minister.

3.3 Interne verzelfstandiging door middel van een Agentschap

Na de ervaringen rondom privatisering en externe verzelfstandiging in de jaren tachtig waren de overheden van westerse landen op zoek naar een nieuw organisatiemodel dat het primaat van de politiek waarborgt en effectief, efficiënt en bedrijfsmatig werkt. Interne verzelfstandiging in de vorm van het Agentschapmodel leek een goed alternatief. Een Agentschap is een uitvoerend onderdeel van een ministerie met meer zelfstandigheid dan de huidige departementale diensten (Bestebreuer, Van Esch en Kuipers: in Kickert, 1992). Agentschappen blijven zowel financieel als organisatorisch onderdeel van het Rijk. Bij agentschappen zijn de ministers eindverantwoordelijk voor de organisatie tegenover het parlement (Bestebreuer, van Esch en Kuipers, (1992): in Kickert, 1992). De verantwoordelijkheden en de bevoegdheden met betrekking tot het uitvoeren van taken kan door de minister aan het agentschap worden gemandateerd. Bij agentschappen krijgt de directie beheersmatige zeggenschap over mensen en middelen (Bovens et al., 2001). In de onderstaande figuur worden organisatorische en juridische verschillen tussen externe en interne verzelfstandiging weergegeven.

Figuur 3.1 Vormen van verzelfstandiging (bron: Bovens, 2001)

Interne verzelfstandiging		Externe verzelfstandiging		
Zelfbeheer	Agentschap	Zelfstandig bestuursorganen	Privatisering: uitbesteding	Privatisering: taakafstoting
Publieke taak				Private taak
Publiekrechtelijke rechtsvorm			Privaatrechtelijke rechtsvorm	
Algemeen beheersregime	Specifiek beheersregime		Financiële regime: boek2 BW	

Figuur 3.1 geeft een helder verschil aan tussen alle soorten verzelfstandigingen. Het verschil bestaat uit: de taak die het verzelfstandigd orgaan dient uit te voeren (publiek of privaat), de juridische verantwoordelijkheden en het verschil tussen de organisaties.

3.4 Agentschap en internationale ervaringen

Eind jaren tachtig is het oprichten van agentschappen in westerse landen van start gegaan. Het verbeteren van kwaliteit, effectiviteit, efficiëntie, doelmatigheid en transparantie waren de aanleiding tot het oprichten van een agentschap. Engeland heeft in 1988 het “Next Step agency” model ingevoerd, om overheidstaken zo veel mogelijk aan agencies op te dragen (Bestebreuer van Esch & Kuipers in Kickert, 1992:85). In het Next Step model wordt speciale aandacht besteed aan de relatie tussen kerndepartement en agency (Kickert et al., 1998). Op basis van de bevindingen van het Trosa rapport (1994) merkten Kickert et al. (1998) op dat bij de aansturing bestaande problemen tussen kerndepartementen en de agencies niet waren opgelost. Maar de communicatie en coördinatie van de verzelfstandigde diensten waren in Nederland anders is geregeld. Er zijn centrale eenheden binnen sommige departementen die zorg dragen voor communicatie en coördinatie tussen moederdepartementen en de agentschappen (Kickert et al., 1998).

Het oprichten van agentschappen heeft zich ook in andere westerse landen zoals Zweden, Italië en Nederland voorgedaan. Volgens Allix en Smullen (2004) heeft Zweden met 450 Myndigheten (agentschappen) en ongeveer 220.000 werknemers een lange traditie in het oprichten van agentschappen. De onafhankelijkheid van de Zweedse agentschappen wordt in de Grondwet erkend (Allix & Smullen, 2004). Zelfbeheer wordt als een kenmerk aan de Zweedse agentschappen erkend.

Ook in Italië wordt in het begin van de jaren negentig door NPM geïnspireerd (Allix & Smullen, 2004). Italië met 19 Agenzia (agentschappen) 23% van rijksambtenaren intern op afstand gezet (Allix & Smullen, 2004). De hervorming van de centrale overheid en het introduceren van agentschappen in Italië begon vanaf 1999. De bedoeling van het oprichten van agentschappen was dat de organisatie een duidelijke missie moest hebben en instrumenten zou invoeren om prestaties te meten (Allix & Smullen, 2004).

Niet alleen in West-Europese landen maar ook in landen zoals VS, Australië, Nieuw-Zeeland, Canada en Japan komt agentschapvorming voor (Pollitt & Buckaert, 2004). In

1996 heeft conservatieve regering in Australië twee soorten agentschapvorming geïntroduceerd. De belangrijkste hervorming was het oprichten van de Commonwealth Service Delivery Agency in 1997. Deze organisatie is een samenvoeging met een aantal andere organisaties en staat bekend als Centerlink. De klantgerichtheid is een van de kenmerken van Centerlink (Allix & Smullen, 2004).

In de praktijk blijkt er dat er als gevolg van NPM nieuwe coördinatieproblemen ontstaan. Deze coördinatieproblemen komen in Nieuw-Zeeland, VK en Nederland voor (Pollitt & Bouckaert, 2004). Zelfs in Zweden met zijn lange traditie bestaat het coördinatieprobleem. De ministers, verantwoordelijk voor de op afstand gezette organisaties, moesten zelf hun agentschaporganen managen (Pollitt & Bouckaert, 2004). Pollitt en Bouckaert, (2004) beschouwden het coördinatieprobleem als institutionele fragmentatie. Dit betekent echter niet dat de agentschappen geen voordelen kunnen hebben aldus Pollitt en Bouckaert, (2004). Er zijn talloze bewijzen en ervaringen in de verschillende landen die kunnen bevestigen dat agentschappen door meer verzelfstandiging tot meer productiviteit, verantwoordelijkheid en economische voordelen leiden (Pollitt & Bouckaert, 2004).

3.5 Agentschap in Nederland

Besluiten tot het privatiseren en extern verzelfstandigen van overheidsdiensten in de jaren tachtig waren vooral van politiek-economische aard. Met de introductie van intern zelfbeheer (agentschappen) verschoof het referentiekader meer naar management en organisatie (Kickert et al., 1998). Het agentschapmodel werd in 1991 voor het eerst in het Nederlandse openbare bestuur geïntroduceerd (van Oosterom & Van Thiel, 2004). De kenmerken van de op afstand gezette overheidsdiensten in de vorm van een agentschap zijn, effectiviteit, efficiëntie, transparantie, kostenbewust en bedrijfsmatig werken. De genoemde nieuwe referentiekaders zijn dan ook onderdeel van de kenmerken van NPM die in tabel 2.1 worden weergegeven.

Het oprichten van agentschappen in Nederland begon in 1994. Het agentschapmodel wordt aangeduid met “interne verzelfstandiging” (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). De Haagse politiek hoopte dat het agentschapmodel de doelmatigheid van de overheidsdiensten zou verbeteren. Het agentschapmodel nam de plaats van de ZBO's over. De commissie-Sint (1994) heeft de overheid geadviseerd over hoe en wanneer een agentschap kan worden opgericht (zie figuur 2.1). Klantgerichtheid, contracten,

producten en prestaties zijn kenmerken van agentschappen (Smuullen, Van Thiel & Pollitt, 2004). Hieruit kan geconcludeerd worden dat de kenmerken van het agentschapmodel dezelfde zijn als de kenmerken van NPM (zie tabel 2.1). Vanaf 1994 tot op heden zijn zo'n 40 overheidsdiensten in de vorm van agentschappen verzelfstandigd. Voorbeelden zijn: de Integratie en Naturalisatie Dienst (IND) in 1994, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in 1995, Rijksgebouwdienst (RGD) in 1999 en Rijkswaterstaat (RWS) in 2006.

Het oprichten van een agentschap door de Nederlandse rijksoverheid is in zekere zin beïnvloed door de internationale ervaringen (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). Naast de adviezen van de commissie-Sint, (1994) liggen nog andere motieven aan het oprichten van de agentschappen in Nederland ten grondslag. In de onderstaande tabel (tabel 3.1) worden deze motieven geïllustreerd.

Tabel 3.1: motieven voor het oprichten van agentschappen in Nederland.

Motieven	In (%) van voorstellen tot oprichten van agentschap
Meer doelmatigheid	23.4
Bevorderen van de inzichten in kosten	17.2
Bevorderen van flexibiliteit	12.5
ZBO niet wenselijk	12.5
Scheiding van beleid en uitvoering	7.8
Meer doeltreffendheid	7.8
Verhogen onafhankelijkheid	1.6
Duidelijkere productbeschrijving	1.6
Mogelijkheid om te specialiseren	1.6
Werk aan resultaten	1.6
Verbetering van de kwaliteit	3.1
Toestaan werken voor de derden	3.1
Mogelijkheid van ZBO overwogen	3.1
Kapitaalintensieve taak	3.1

Bron: Smullen, Van Thiel en Pollitt, 2001.

In tabel 3.1 kan waargenomen worden dat doelmatigheid, kostenbewustheid, flexibiliteit en afstand nemen van het ZBO de belangrijkste motieven zijn voor het oprichten van agentschappen in Nederland.

Er zijn twee bijzonderheden in Nederland m.b.t. het oprichten van een agentschap, vergeleken met de buitenlandse ervaringen. Ten eerste de betrokkenheid van de Tweede

Kamer bij de toetsing van de aanvraag van de agentschapstatus (van Oosteroom & Soons, in Kraak en van Oosteroom, 2002). Ten tweede de opname van agentschappen in de Comptabiliteitswet. Dit laatste geeft de agentschappen een officiële definitie en de mogelijkheid van het voeren van een baten- en lastenstelsel (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). Het voeren van een baten- en lastenstelsel geeft de agentschappen in Nederland meer een financieel karakter. In de context van het baten- en lastenstelsel krijgt het agentschap meer financiële vrijheid van het moederdepartement voor het uitvoeren van de taken (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). De managers van agentschappen kunnen zelfstandig over het toegewezen budget beslissen. Hierdoor vormt het baten- en lastenstelsel de basis voor de zelfstandigheid van Nederlandse agentschappen (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). Voor het oprichten van een nieuw agentschap dient de kandidaat vooraf een beschrijving te geven van de diensten en producten en een schatting van de kostprijzen (zie paragraaf 3.5.3 voor instellingscriteria). De controle op de agentschappen is gebaseerd op de prestatiemeting en evaluatie die elke vijf jaar zou plaatsvinden. In tegenstelling tot ZBO's blijven agentschappen een onderdeel van het ministerie en zijn ze ondergeschikt aan de minister (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001).

3.5.1 De trends van het agentschapmodel in Nederland

Het kiezen voor agentschappen in de jaren '90 was een innovatie op het gebied van publiek management en de overheidsdiensten. Het wordt soms een stille revolutie genoemd (Kraak & Van Oosteroom, 2002:16). Het groeiend aantal agentschappen van 1994 tot op heden is indrukwekkend. Op dit moment zijn er 38 baten- lastendiensten en twee tijdelijke (minifin.nl). Volgens Kraak en Van Oosteroom, (2002) ligt een aantal trends ten grondslag aan de snelle groei van agentschappen. In het kort wordt een aantal van deze trends beschreven:

1. Emancipatie van de uitvoering: tot voor kort hadden de departementen weinig aandacht voor hun uitvoerende diensten. Momenteel zijn deze diensten mondiger geworden en maken ze een zakelijke managementafspraken met het moederministerie;
2. Outputfinanciering en rollenscheiding: agentschappen passen momenteel logischer in de departementale structuur. Ze zijn geen vreemde eend in de bijt. Goede voorbeelden zijn de agentschappen Rijkswaterstaat, KNMI en

Inspectiedienst van het ministerie van V&W. De scheiding tussen beleid, uitvoering en toezicht heeft op adequate wijze plaatsgevonden;

3. Meer aandacht voor horizontale sturingsrelaties: er is een scheiding tussen klant en opdrachtgeverrelatie. Deze rollen bij de agentschappen en beleidsafdeling vallen niet samen. De opdrachtgever is veelal een beleidsdirectie in het ministerie;
4. Strengere toetsing: één van de doelen van een agentschap is resultaatgericht management. Momenteel is de toetsing zodanig aangescherpt dat, voordat een dienst formeel de agentschapstatus krijgt, deze dient aan te tonen dat er resultaatgericht wordt gewerkt; en
5. Doelmatigheid: doelmatigheid is een element van NPM (zie tabel 2.1), dat ook ten grondslag ligt aan de agentschappen. Volgens deze auteurs was, in de reeds gehouden evaluaties van de agentschappen in 1998 en 2002, doelmatigheid moeilijk aan te tonen. Volgens Kraak en Van Oosterom kunnen de oorzaken daarvan zijn: productwijziging, het ontbreken van een nulmeting en/of omdat er homogene producten waren gedefinieerd (Kraak & Van Oosterom, 200).

Deze trends tonen aan hoe de agentschappen zich in de loop van de jaren hebben ontwikkeld tot een serieus alternatief voor een overheidsdienst of een ZBO.

De argumenten en voorkeuren voor interne verzelfstandiging boven een externe (ZBO), worden door Van Twist en In 't Veld (1995) tegengesproken. Deze auteurs betogen dat het keuzeproses tot de besluitvorming als door de commissie – Sint gehanteerd is om een overheidsdienst op afstand te zetten, de politiek op het verkeerde pad brengt. In tegenstelling tot de bevindingen van het rapport van Algemene Rekenkamer (1993) rondom het functioneren van ZBO's merken Van Twist en In 't Veld op dat deze organisaties in de afgelopen jaren behoorlijk marktgericht, prijsbewuster en resultaatgericht zijn geworden. Ze betwijfelen dat het kiezen voor een agentschap boven een ZBO de juiste keuze zal zijn.

3.5.2 De actoren en verschillen tussen agentschappen

Bij alle op afstand gezette organisaties (Intern en extern) speelt een aantal actoren een belangrijke rol. Bij het oprichten van een ZBO zijn de Tweede Kamer, de minister, het

moederdepartement en het orgaan zelf de hoofdrolspelers. Bij het oprichten van een agentschap heeft, naast de genoemde actoren, het Ministerie van Financiën een belangrijke en officiële rol (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). Dit komt door het financiële karakter van de agentschappen. Het Ministerie van Financiën beoordeelt voorstellen (zie ook paragraaf 5.3.1) en geeft advies bij het oprichten van een agentschap (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001).

In principe hebben alle agentschappen dezelfde formele status gekregen, maar het omvangverschil kan leiden tot een verschil tussen agentschappen (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). Kleinere agentschappen zijn op politieke en financiële aspecten minder belangrijk dan een grotere (Hogwood en McVicar, in Smullen et al., 2001). Hogwood beweert dat de kleine agentschappen in Engeland minder worden geëvalueerd en dat ze minder contact met het moederdepartement hebben. In het Nederlandse stelsel bestaan er uiteraard verschillen tussen de agentschappen. Het ene agentschap is qua personeel, omvang en financiële aspecten groter dan de andere. Dus de controle en politieke aandacht zijn groter. Het verschil in taken betekent dat de agentschappen verschillende producten en prestaties dienen te leveren (Smullen, Van Thiel & Pollitt, 2001). De mate van deskundigheid is ook een belangrijke verschil tussen de organen. Er zijn agentschappen waarvan de moederministeries sterk afhankelijk zijn van hun deskundigheid, zoals het KNMI, RGD en RWS (Smullen et al., 2001). Gezien het toenemen van agentschappen in Nederland dient nagegaan te worden of er überhaupt een uniform agentschapmodel toepasbaar is. Het verschil in taken en financiën tussen de agentschappen kan gevolgen hebben voor de wijze van aansturing door het moederministerie en de wijze van verantwoording door het agentschap (Smullen & Van Thiel, 2002).

3.5.3 Instellingvoorwaarden voor agentschappen

De Rijksorganisaties die in aanmerking willen komen voor een agentschapstatus dienen vooraf een zogeheten twaalfstal instellingsprocedures vast te leggen. Als de agentschapkandidaat aan de gehanteerde eisen voldoet, verkrijgt het de agentschapstatus (Oosterom & Van Thiel, 2004). In de onderstaande tabel (tabel 3.2) worden deze instellingvoorwaarden weer gegeven.

Tabel 3.1. Instellingvoorwaarde procedures voor het oprichten van agentschap

Nr.	Instellingvoorwaarde	Korte toelichting
1	Er is een omgevingsanalyse aanwezig	In deze omgevingsanalyse worden aangegeven welke factoren in de omgeving van de dienst een (aan) sturingsrelatie hebben met deze dienst, wat de aard en inhoud van deze relatie is en welke verbetering hierin mogelijk zijn om te komen tot een grotere resultaatgerichtheid. De beoogde sturingrelatie na de start als baten- en lastendienst tussen eigenaar en opdrachtnemer respectievelijk tussen convenant.
2	De producten en diensten zijn geïdentificeerd	De gedefinieerde producten en diensten dienen te voldoen aan de criteria van externe focus, commitment, representativiteit, homogeniteit, meetbaarheid en eenduidigheid.
3	De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven	Er is een beschrijving van de bedrijfsprocessen van de dienst die het fundament vormt voor de instellingsvoorwaarden 2,4,5 en 7
4	Er is een kostprijsmodel voor producten en diensten	Er is een kostprijsmodel waarin de koppeling wordt gelegd tussen de geïdentificeerde producten en diensten enerzijds en aan de periode toegekende kosten anderzijds. Het kostprijsmodel voldoet aan de criteria van transparantie, betrouwbaarheid en is zodanig ingericht dat er een voor en nacalculatie evenals een verschilanalyse gemaakt kunnen worden.
5	Er is een kwaliteitsindicator vastgesteld.	De dienst geeft vooraf aan hoe hij (en anderen) later kunnen beoordelen of men doelmatiger is gaan werken. Basisindicator is de kostenprijs per product of dienst. In aanvulling hierop wordt een set van kwaliteitsindicatoren vastgesteld.
6	Er is een resultaatgerichte externe planning- en controlcyclus aanwezig	Hier komt een resultaatgerichte externe planning- en controlcyclus tussen moederministerie en dienst en een daarop aansluitende interne planning- en controlcyclus binnen de dienst. Dit impliceert dat gestuurd en bekostigd wordt op de kwaliteit en prijzen van de geïdentificeerde producten en diensten waarbij het aggregatieniveau extern en intern kan verschillen.
7	Er is een risicoanalyse uitgevoerd.	Er is een identificatie van de risico's die de dienst loopt, er zijn afspraken gemaakt over de risicoverdeling tussen moederministerie en de dienst en er is een systematische afweging gemaakt op het gebied van sturing en et gebied van risico's.
8	Er is een plan van aanpak van openingsbalans getekend.	Er is een plan van aanpak voor het opstellen van een openingsbalans, ondertekend door de directeur Financieel-economische zaken, de directeur van de Departementale Accountantdienst en de directeur van de baten-lastendienst
9	Er is een plan van aanpak voor het financiële beheer.	Er is een plan van aanpak voor de in het financiële beheer aan te brengen wijzigingen door de overgang naar een baten- lastenstelsel, ondertekend door de directeur Financieel-economische zaken, de directeur van de Departementale Accountantdienst en de directeur van de baten-lastendienst
10	Er is een plan van aanpak voor het proefdraaien	Er is een plan van aanpak voor het proefdraaien met een resultaatgerichte besturingsmodel. Bij startdatum 1 januari van het jaar t wordt ten minste gedurende het hele jaar t-1 proefgedraaid. Na afloop van het proefdraaien vindt een nulmeting plaats die in de eerste supplementaire begroting van het eerste bestaansjaar aan de Staten-Generaal wordt verstrekt.
11	Er is een plan van aanpak voor het proefdraaien met een baten-	Er is een plan van aanpak opgesteld voor het proefdraaien met een baten-lastenstelseladministratie. Bij

	lastenstelseladministratie,	startdatum 1 januari van het jaar t wordt ten minste gedurende
12	Er is een goedgekeurde accountantsverklaring	Er is een goedgekeurde (deel) accountantsverklaring bij de verantwoording. Bij startdatum 1 januari van het jaar t heeft deze accountantsverklaring betrekking op het jaar t-2.

Bron: Wegwijzer baten- lastendiensten, deel 1 instellingsprocedures in Van Oosterom & Van Thiel, (2004)

Tabel 3.1 geeft de belangrijke elementen voor het opstellen van een agentschap in Nederland weer. Hier worden de benodigde plannen, controle-instrumenten, procedures en de betrokken actoren, en de instelvoorwaarden in kaart gebracht. Deze procedures zijn voor de toetscommissie een belangrijk middel om te beoordelen of een kandidaat aan de gestelde eisen voldoet of niet. Er dient nog opgemerkt te worden dat het kiezen van een agentschapmodel geen wettelijke verplichting is. Organisaties kiezen er zelf voor (Van Oosterom & Van Thiel, 2004).

3.6 Wetenschappelijke benaderingen en theoretische invalshoeken van verzelfstandiging

In de Bestuurskundige literatuur is een viertal benaderingen (invalshoeken) te onderscheiden (Kickert et al.; 1993 en Frissen et al.; 1992) om besluiten tot een bepaalde vorm van verzelfstandiging te typeren. Deze komen in deze paragraaf aan bod.

3.6.1 Politieke rationaliteit

De politiek-ideologische motieven voor verzelfstandiging zijn in principe van normatieve aard (Frissen et al 1992:6). In de context van deze benadering wordt verzelfstandiging gezien als een uitkomst van een debat over de kerntaken van de overheid. Het gaat om de taken die principieel door de overheid uitgevoerd dienen te worden maar met beperkte politieke bemoeienis of minder politieke verantwoordelijkheid. Voorbeelden van dit soort verzelfstandigingen zijn de ZBO's (zoals RDW). Taken die een strikt politiek primaat behoeven, kunnen in verband met efficiëntie en betere prestaties wel intern verzelfstandigd worden. De politieke verantwoordelijkheden blijven dan ongewijzigd. Voor alle taken waarmee geen politieke verantwoordelijkheid gemoeid is, geldt dat deze geprivatiseerd kunnen worden (zoals PTT en NS) (Frissen et al., 1992). Er wordt van uitgegaan dat door verzelfstandiging van de overheidsorganisaties het primaat van de politiek versterkt, de detailbemoeienis vermindert en het politiek bestuur meer wordt ontlast (Frissen et al., 1992). Scheltema, (in Frissen et al., 1992) ziet verzelfstandiging als een potentiële versterking van het

democratische gehalte van het openbare bestuur. In deze benadering wordt ervan uitgegaan dat de verzelfstandigde organen meer toegankelijk zijn en dat burgers hierin kunnen participeren (Frissen et al., 1992).

Politieke overwegingen hangen af van tijd, plaats en omstandigheden. Bij ieder regeerakkoord en/of coalitievorming heeft de nieuwe overheid een bepaalde visie over de modernisering van de overheidsdiensten. In het algemeen gaat de politieke aandacht meer uit naar de beleidsorganisatie van het departement dan naar de uitvoerende dienst (Bestebreur, 2002). Om de lasten van de ambtelijke en politieke top te verminderen zetten de departementen hun uitvoerende organisaties op afstand (Bestebreur, 2002).

Politici vermelden diverse argumenten voor het op afstand zetten van uitvoerende organisaties. Deze argumenten gaan over: meer effectiviteit en efficiënties voor het implementeren van het beleid. Ze hopen dat verzelfstandiging de overheid dicht bij de burgers kan brengen en ze hopen dat andere maatschappelijke groepen deelnemen aan de implementatie van het beleid (Van Thiel, 2004:179) Als politieke ideologie een belangrijke rol speelt bij het kiezen van een bepaalde type verzelfstandiging, zullen de mate van de ministeriële verantwoordelijkheden en het politieke primaat in acht worden genomen.

Edwards, (1992:58) onderscheidt een aantal politiek-ideologische motieven voor het verzelfstandigen van de overheidsorganisaties, te weten:

- Overheidsorganisaties vervullen teveel onnodige taken;
- Door verzelfstandiging kan het bestuurlijke centrum ontlast worden en uitvoeringsbeslissingen aan het orgaan zelf worden overgelaten;
- Verzelfstandiging is nodig voor meer transparantie voor de buitenstaanders;
- Verzelfstandiging is nodig omdat de overheid onvoldoende scoort op kwaliteit;
- Het ambtelijke apparaat wordt gekenmerkt als een slechte kosten- baten verhouding;
- Verzelfstandiging is nodig omdat het ambtelijke apparaat te groot is;
- Verzelfstandiging is nodig om de productie van een goed of dienst meer bedrijfsmatig of marktconform laten plaatsvinden; en
- Verzelfstandiging is nodig voor politiek-bestuurlijke herverdeling van verantwoordelijkheden.
-

In de hierboven onderscheiden politieke motieven geeft Edwards, (1992) een helder overzicht van politieken en ideologische motieven voor verzelfstandiging van rijksoverheidsdiensten (Edward, 1992:58).

3.6.2 Bestuurlijk- juridische rationaliteit

In de bestuurlijk- juridische benadering staat de verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de minister en het verzelfstandigde orgaan centraal. Deze benadering spreekt van functionele decentralisatie. Het verzelfstandigde orgaan dient zonder hiërarchische ondergeschiktheid aan een minister een publiek taak te behartigen (Kickert et al., 1992). Juridisch gezien komt bij deze verzelfstandigingvorm altijd de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde. Deze organen dienen de wettelijke uitgangspunten te waarborgen. Het gaat om: rechtmatigheid, transparantie, toezicht en controle, rechtsbescherming en openbaarheid (Kickert et al., 1992).

De Ridder en Scheltema, (in Kickert, (1992:63) merken op dat verzelfstandiging in de context van de bestuurlijk- juridische benadering afhangt van meer zeggenschap van de minister ten opzichte van de taak die wordt opgeheven. Volgens deze auteurs gaat het om het verdelen van rechtsregels tussen drie partijen: het parlement (politiek) het betrokken departement (de minister) en het verzelfstandigde orgaan. Het is wel duidelijk dat er aan het verzelfstandigde orgaan geen volledige autonomie toegekend kan worden. Het orgaan blijft altijd op de hoofdlijnen t.o.v. van de minister verantwoordelijk voor de kwaliteit van de behartigde taak. Juridisch gezien blijft ministeriële zeggenschap op het gebied van bepaalde aspecten van de beleidsvoering van kracht en niet meer voor elke afzonderlijke beslissing (de Ridder & Scheltema,1992). Bijvoorbeeld: de minister zou wel verantwoordelijk kunnen zijn voor het geld (budget) dat voor een bepaalde uitvoeringstaak aan het verzelfstandigde orgaan wordt toegekend, maar niet voor de manier waarop de taak wordt uitgevoerd.

De parlementaire controle is een instrument voor het waarborgen van de democratie en rechtsstaat, en tegelijk een krachtig middel om eventuele fouten en misstanden te herstellen. Dit betekent dat de besluiten tot verzelfstandiging de gewenste politieke controle en de mate van autonomie om twee redenen dienen te verhelder: ten eerste, dat voor de uit te voeren taak politieke sturing nodig is, en het orgaan de minister voldoende informatie en instrumenten dient te geven. Ten tweede, bij een mislukking van de organisatie dient de minister in te kunnen grijpen (Ridder & Scheltema, 1992). In dit geval dient de minister over voldoende ingrijpende bevoegdheden te beschikken om de taak onder curatele te zetten of de taak naar zich toe te trekken.

Frissen et al. (1992) schetsen een aantal variabelen met betrekking tot sturing en verzelfstandiging. Deze zijn van belang voor de inrichten van de bestuurlijke relaties. Volgens Frissen et al. kan bij de verzelfstandigde organisatie geen sturing plaatsvinden op het interne functioneren van organisatie. De sturing vindt alleen plaats op het kwaliteitsaspect van de output en door ingrijpen in budgettering bij input- parameters. Verder benadrukken Frissen et. al. dat overeenstemming over kengetallen een belangrijke voorwaarde is voor sturing op grenzen van deze organisaties. Hierover moeten dus afspraken kunnen worden gemaakt.

3.6.3 Economische rationaliteit

De economische benadering ziet verzelfstandiging als een afweging tussen de kosten en de verwachte prestaties die door de organisatie geleverd moeten worden. De voornaamste reden dat talrijke overheidsorganisaties in de jaren tachtig geprivatiseerd werden, was van economisch- financiële aard (Kickert et al., 1998). In deze periode werd de term privatisering als externe verzelfstandiging beschouwd. De motieven voor het privatiseren van de overheidsdiensten waren: 1- de financiële en personele omvang van de overheid te reduceren. 2- marktwerking te versterken en te stimuleren en 3- verkoop van staatseigendom leidt tot inkomen voor de overheid (Kickert et al., 1998).

Deze benadering geldt ook voor externe (ZBO) en interne (Agentschap) verzelfstandiging. Bij verzelfstandigingen staan dan de kosten en lasten van de betreffende organisatie centraal. In de bestuurskundige literatuur wordt aan deze benadering door diverse auteurs aandacht besteed. Bijvoorbeeld Frissen et al., (1992) die wijzen op zelfstandig budgetbeheer. In deze context geeft de moederorganisatie een bepaalde budget voor het uitvoeren van een bepaalde taak aan het verzelfstandigd orgaan. Het orgaan is er verantwoordelijk voor, dat het op eigen keuze de taak uitvoert. De minister stuurt het orgaan alleen op output en de geleverde prestaties.

Volgens Kickert, Mol en Sorber, (1992) liggen twee theoretische benaderingen ten grondslag aan het economische motief, te eerste de transactiekosten benadering. Hierin wordt nadruk gelegd op de kosten die samenhangen bij de productie, distributie van de goederen en diensten en eigendomverhoudingen tussen het uitvoerende orgaan en opdrachtgever (principaal). Het verminderen van de transactiekosten is een belangrijke economisch argument om de taken van overheid op afstand te zetten (Kicker, Mol en Sorber, 1992). Ten tweede de principaal-agentbenadering. Deze richt zich op de door de

principaal gedelegeerde taak voor uitvoering aan het verzelfstandigd orgaan. Vanuit deze invalshoek dient verzelfstandiging bij te dragen aan de vermindering van bureaucratiekosten. Verder dient het orgaan t.b.v. uitvoering van de taak zelf een kostprijs bij de principaal in te dienen (Kickert et al., 1992:16).

De afweging tussen de kosten en de geleverde prestatie is een argument voor verzelfstandiging. In de context van economische benadering wordt van het verzelfstandigd orgaan kostenbewustheid en efficiëntie verwacht. Bijvoorbeeld het verzelfstandigd orgaan dient ten behoeve van het uitvoeren van een dienst een offerte in bij het moederdepartement. In dit geval heeft het departement recht om meer offertes bij de andere organisatie aan te vragen. Dit kan een financiële prikkel zijn voor de verzelfstandigde organisatie en kan leiden tot concurrentie (Bestebreuer, van Esch & Kuipers, 1992).

3.6.4 Organisatorische rationaliteit

Verzelfstandiging kan ook opgevat worden als een nieuwe vorm van sturen (Frissen et al., 1992: 26). Met de nieuwe vorm van sturen wordt bereikt dat er meer autonomie voor het bestuur van de dienst ontstaat en er minder politieke bemoeienis is met betrekking tot het uitvoeren van de taken. Bij het op afstand zetten van een uitvoerende dienst worden de grenzen bepaald voor het sturen van deze dienst (Frissen et al., 1992:27). De verzelfstandigde dienst wordt aangestuurd op output. Dat dient de kwaliteit en kwantiteit van de voorzieningen te waarborgen (Frissen e.t al. 1992:27). De benodigde instrumenten voor het sturen van een verzelfstandigde organisatie zijn volgens Frissen et al. (1992): kengetallen, contractmanagement en budgettering.

Volgens Kickert, Mol en Sorber; (1992: 16) kan voor organisatorische rationaliteit een drietal redeneringen onderscheiden worden: contingentie, vermindering van coördinatielast en scheiding tussen beleidsontwerp en uitvoering van het beleid.

1. Contingentie: deze benadering is gebaseerd op de wisselwerking tussen de organisatie intern en met de omgeving. De verzelfstandigde organisatie dient flexibel (intern en extern) te zijn in een dynamische omgeving. Om het verzelfstandigde orgaan flexibel te laten zijn dient het meer autonomie te krijgen. Bij deze benadering staat autonomie centraal.

2. Vermindering van de coördinatielasten: het coördineren van een groot departement waarin het beleidsontwerp en de uitvoerende dienst samen zijn opgenomen is lastig. Een alternatief om deze coördinatielast te verminderen is het op afstand zetten van de uitvoerende dienst. Met het verlenen van meer autonomie aan deze dienst zal de coördinatielast afnemen. Bij deze benadering staat het verminderen van coördinatie centraal.
3. Scheiding van beleid en uitvoering: deze benadering focust zich op de structurele culturele verschillen tussen de afdelingen beleidsontwerp en uitvoerende dienst. Volgens deze benadering geeft de bestuurlijke top meer aandacht aan het beleidsontwerp ten opzicht van de uitvoering daarvan. Omdat de meeste aandacht aan het beleidsontwerp wordt besteed, neemt de kwaliteit van de uitvoerende dienst af. Het verzelfstandigen van de uitvoerende organisatie van beleid verhoogt de kwaliteit en prestatie van deze dienst. De reden hiervoor is de autonomie die het management heeft om de taken op een toebehorende wijze uit te voeren en doelmatigheid van dienst te waarborgen.

De organisatierationaliteit met betrekking tot verzelfstandiging is dus gebaseerd op: doelmatigheid, flexibiliteit, kwaliteit en meer autonomie voor het management van de uitvoerende organisatie. De scheiding van de uitvoerende dienst van de beleidsontwerpafdeling leidt tot juiste functionele segregatie van beleid en uitvoering (Kickert et al 1993: 17).

Volgens Boxum et al.(1989) is deze scheiding een gelegenheid voor de minister om zich meer te concentreren op de beleidsvorming en de verantwoordelijkheid met betrekking tot uitvoering meer aan de management van de verzelfstandigde dienst over te dragen.

Boxum et al.(1989: 59) geven aan dat de scheiding tussen beleidsvormer (dus de minister) en de uitvoerende organisatie ook kan leiden tot een onderlinge verstarring en verstoorde verhouding tussen de minister en de dienst.

3.7 Conclusie

De recente organisatieveranderingen van de westerse landen zijn (meer of minder) gebaseerd op kenmerken van NPM. Deze kenmerken vormen ook de basis van verzelfstandiging zoals in Nederland bij agentschappen. Motieven voor het kiezen van een agentschap zijn: het herstellen van politieke primaat, effectiviteit, efficiëntie, kostenbewustzijn en resultaatgericht. Het oprichten van agentschappen wordt als een vernieuwing en innovatie van de rijksoverheidsorganisaties gezien. Privatisering en externe verzelfstandiging van overheidsorganisaties zouden in de jaren tachtig minder succes hebben geboekt. Daarom wordt het oprichten van een agentschap als een alternatief gezien.

In dit onderzoek zal ik de besluitvorming over de agentschapvorming van Rijkswaterstaat reconstrueren. Daarbij maak ik gebruik van alle motieven die hiervoor zijn behandeld. Alle theoretische motieven en invalshoeken en daarbij behorende toelichtingen van verzelfstandiging worden in tabel 3.3 weergegeven (zie tabel 3.3).

Tabel 3.3. Overzicht van motieven en daarbij behorende operationalisaties.

Benaderingen	Motieven
Politieke ideologie	<ul style="list-style-type: none"> • Verkiezingsprogramma: Hier geven de politieke partijen hun bevindingen over het functioneren van de sommige overheidsdiensten en oplossingen daarvan; • Regeerakkoord: De afspraken tijdens coalitievorming over de reorganisatie en vernieuwingen van rijksdiensten; • Bezuinigingen: verminderen van het ambtelijke apparaat en minder uitgaven; • Aansturen: Aansturen op output en meer vrijheid ruimte voor de top van het orgaan • Scheiding van beleid en uitvoering: meer aandacht voor beleid en meer vrijheid voor het uitvoerende orgaan; • Aanspreken op resultaat: de minister sluit een managementcontract met de top van orgaan en toets op de kwaliteit van het geleverde resultaat voor de afgesproken producten; • Mode en/of kopiëren: de ene organisatie kijkt naar andere en neemt hun succes geboekte hervormingen en/of zien ze het als mode van de tijd.
Bestuurlijke juridisch	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: de handelingen van het verzelfstandigde orgaan dient t.o.v het moederdepartement te zijn; • Accountability: de minister dient verantwoordelijkheid te dragen voor het functioneren van het verzelfstandigde orgaan tegenover van

	<p>Kamers</p> <ul style="list-style-type: none"> • Outputcontrole: de minister kan alleen het verzelfstandigde orgaan aanspreken op output en niet aan interne organisatorische houding van het orgaan • Controle door de politiek: conform compatibiliteitswet dienen zowel minister als het verzelfstandigde orgaan aan de Kamers verantwoordelijkheden af te leggen • Toezicht: het verzelfstandigde orgaan dient te allen tijde de onafhankelijke toezichthouders toet te laten om hun rechtmatigheden te controleren.
Economisch	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenbewustzijn: een afweging tussen de kosten en de verwachte resultaten; • Markt stimuleren: het op afstand zetten van de overheidsdiensten biedt de markt ruimte voor concurrentie en sommige van de overheidsdiensten worden aan de markt overgedragen,; • Economische recessies: de economische recessies en tekort aan budget leidt tot meer afstoting van de overheidsdiensten; • Transactiekosten besparen: deze kosten hangen samen bij de productie en distributie van de goederen en diensten tussen het verzelfstandigde orgaan en principaal; • Contracten en aanbestedingen: in deze tendens sluit de principaal een financieel contract met het verzelfstandigde orgaan.
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> • Contingentie: deze benadering gaat om wisselwerking tussen de organisatie interen met de omgeving; • Scheiding van beleid en uitvoering: om de kwaliteit van de uitvoerende dienst niet verminderd wordt en deze organen meer aandacht krijgen worden ze op afstand gezet; • Vermindering van de coördinatielasten: hoe grotere organisatie hoe minder grijp en meer coördinatielast voor de minister. • Zakelijke relatie: op deze wijze maakt de minister resultaatafpraak met het orgaan en het mobiliseren van de interne organisatie wordt aan het orgaan zelf overgelaten.

De motieven die in tabel 3.3 zijn opgenomen, passen in de vier genoemde perspectieven. Het zijn uitingen (operationalisaties) van uitspraken in bijvoorbeeld documenten of van personen, die duiden op een bepaald perspectief dat dominant is in de keuze voor de agentschapvorming van RWS.

Door achteraf te bekijken hoe vaak welk motief wordt genoemd, kan ik beslissen welk perspectief dominant is geweest of hoe de perspectieven zich tot elkaar verhouden. Op die manier kan ik mijn hoofdvraag beantwoorden. Ter illustratie geef ik per perspectief één of twee voorbeelden van hoe de operationalisatie is toegepast:

- Politieke motieven: als er wordt verwezen naar het aanspreken op resultaat, of de scheiding van beleid en uitvoerende is er sprake van politieke motieven;
- Bestuurlijke juridische motieven verwezen meestal naar (de gevolgen van) ministeriële verantwoordelijkheid. Ook verwijzen naar toezicht is een voorbeeld van dit hoofdmotief;

- Economische motieven hebben meestal betrekking op zaken die te maken hebben met kosten bewustzijn en het verminderen van transactiekosten besparen; en
- Organisatorische motieven benadrukken de wisselwerking tussen het orgaan intern en met omgeving (contingentie). Ook uitspraken waarin wordt gewezen op een zakelijke (re) relatie met de minister en meer autonomie voor de uitvoerende organisatie duiden op een organisatorisch motief.

Deel III Empirisch onderzoek

In dit deel wordt getracht om de besluitvorming over de verzelfstandiging van Rijkswaterstaat te reconstrueren. Uit deze reconstructie komen de redenen en de motieven van de verzelfstandiging van RWS naar voren en worden ze afgewogen tegen de motieven van het theoretische gedeelte.

Het empirische onderzoek is gebaseerd op dossieronderzoek en een aantal interviews met betrokkenen, zowel intern als extern. Aan de hand van de genoemde bevindingen en afwegingen wordt per subdeel een korte conclusie getrokken.

Dit deel van het onderzoek bestaat uit 4 hoofdstukken (H4-H7). H 4 geeft in het kort een overzicht van Rijkswaterstaat en de daarbij behorende diensten. Het proces besluitvorming tot verzelfstandiging RWS wordt in hoofdstuk 5 geïllustreerd. De aanpak en recente organisatieveranderingen van RWS worden in hoofdstuk 6 beschreven. In hoofdstuk 7 komen de vier motieven/invallshoeken van de verzelfstandiging van RWS en het ondernemingsplan (2002-2008) van RWS ter sprake. Per subonderdeel komt een korte conclusie die ook de verhouding tussen motieven kan weergeven.

In hoofdstuk 8 zal er een totale conclusie worden getrokken.

4 Rijkswaterstaat (RWS)

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat bestaat uit de directoraten-generaal (DG): Rijkswaterstaat, Transport- en Luchtvaart, Water- en personenvervoer, Inspectie V&W en het KNMI. Samen maken deze onderdelen van V&W het beleid op het gebied van verkeer en vervoer, water- en luchtvaart. Belangrijkste uitgangspunten hierbij zijn de bereikbaarheid en leefbaarheid van Nederland. In totaal werken er zo'n 15.000 mensen bij het ministerie. RWS is met ongeveer 10.000 medewerkers het grootste onderdeel van het ministerie.

Voorafgaand aan de analyse van de omgeving en veranderingproces van Rijkswaterstaat wordt er eerst een beeld geschetst van de achtergrond en de huidige opbouw van RWS. Dit heeft tot doel de lezer inzicht te verschaffen in Rijkswaterstaat (bron: Omgevinganalyse instellingvoorwaarde 1 RWS, 2004).³

4.1 De organisatie

Rijkswaterstaat (RWS) is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Rijkswaterstaat werkt aan de bescherming tegen overstromingen en aan schoon en voldoende water voor alle gebruikers. Bovendien bevordert Rijkswaterstaat de vlotte en veilige doorstroming van het verkeer, zowel op het rijkswegennet als op het netwerk van rijkswateren.

Rijkswaterstaat heeft binnen het ministerie van Verkeer & Waterstaat de dagelijkse zorg voor vier kerntaken (bron: Ondernemingsplan 2004-2008):

1. Nederland beschermen tegen overstroming, zorgen voor schoon en voldoende water voor alle gebruikers, het aanleggen, beheren en onderhouden van de rijkswegen en rijksvaarwegen, zorgen voor vlotte en veilige doorstroming van het verkeer.
2. Rijkswaterstaat regisseert de uitvoering van het nationale waterbeleid.
3. De zorg voor voldoende en schoon zout en zoet water voor alle gebruikers.
4. Rijkswaterstaat regisseert de uitvoering van het nationale verkeers- en vervoersbeleid.

³ Een deel van dit hoofdstuk wordt overgenomen van het document "Omgevingsanalyse welke onder instellingvoorwaarde 1 valt"

Rijkswaterstaat telt ongeveer 10.000 medewerkers verspreid over grofweg 160 standplaatsen in ons land. De organisatie is opgebouwd uit tien regionale directies, zes specialistische diensten, een hoofdkantoor en de projectorganisaties Hogesnelheidslijn-Zuid (HSL), Maaswerken en Betuwelijn.

4.1.1 Regionale directies

De tien regionale directies zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de waterstaat, voorbereiding, uitvoering en beheer van projecten, onderhoud en verbetering van waterwerken en infrastructuur. Ook het overleg met betrekking tot de vervoers- en verkeersproblematiek vindt in de regio plaats. Rijkswaterstaat kent de regionale directies: Noordzee, Noord-Nederland, Oost-Nederland, Utrecht, IJsselmeergebied, Noord-Holland, Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg (omgevingsanalyse).

4.1.2 Specialistische diensten

De zes specialistische diensten van Rijkswaterstaat (RWS) ontwikkelen de kennis die nodig is voor de beleidsvoorbereiding en uitvoering van de RWS-taken. De kennis wordt ter beschikking gesteld van alle diensten van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en binnen randvoorwaarden ook aan overige ministeries, het bedrijfsleven en het onderwijs. Zij hebben elk hun specialisme:

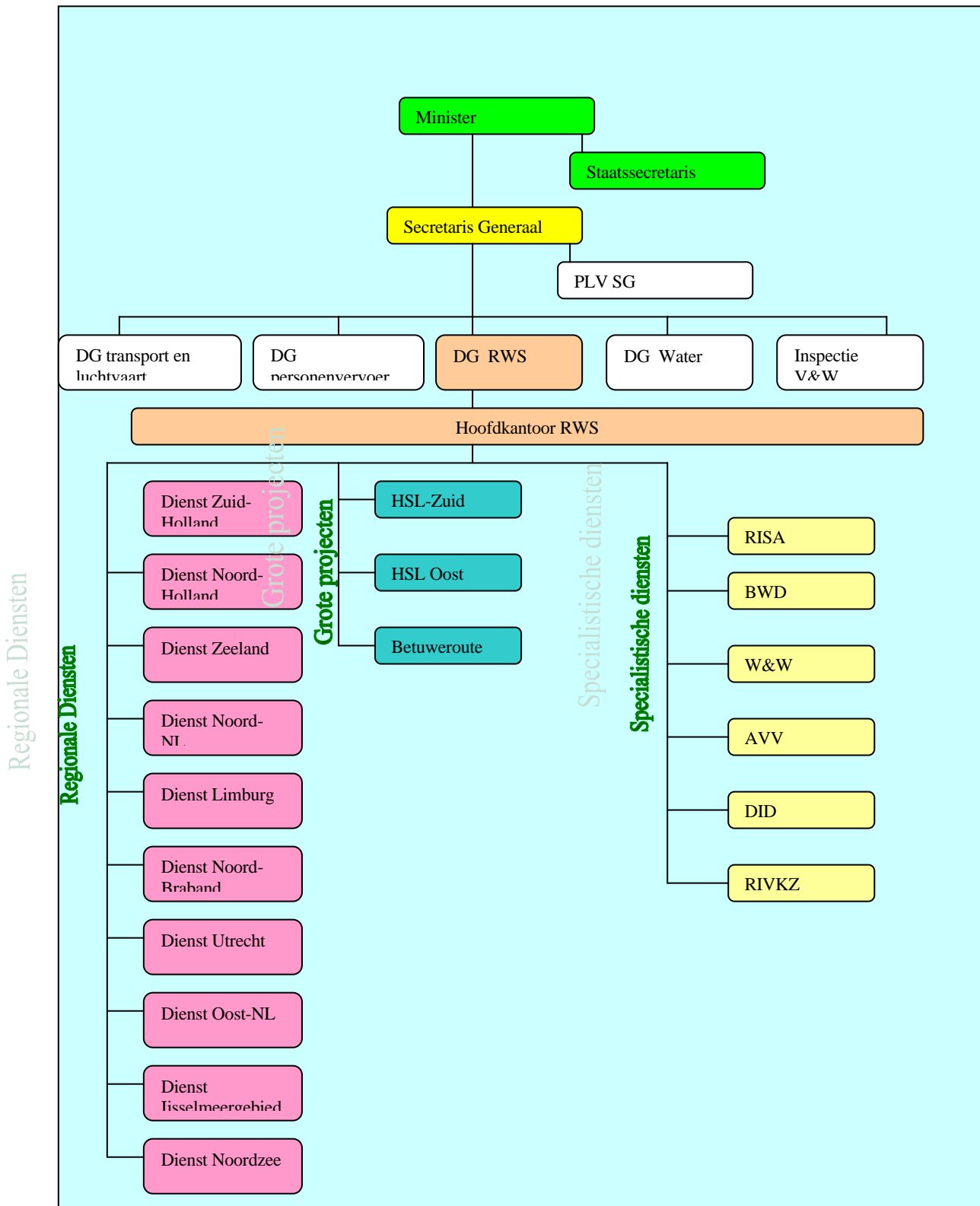
1. De Dienst Weg- en Waterbouwkunde (DWW) is de adviesdienst voor techniek en milieu voor de weg- en waterbouw.
2. De Bouwdienst is het ingenieursbureau van RWS.
3. De Meetkundige Dienst (MD) is hét kennis- en dienstencentrum van Rijkswaterstaat en het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor geo-informatievoorziening en communicatietechnologie.⁴
4. De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) ondersteunt het ontwikkelen van het verkeer- en vervoerbeleid.⁵
5. Het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) levert adviezen en gegevens voor een duurzaam gebruik van riviermondingen, kust en zee.

⁴ MD is inmiddels DID (Data ICT Dienst) geworden

⁵ AVV is sinds 2007 werd samengevoegd met Dienst Weg Waterbouw en de nieuwe is DVS (Dienst Verkeer en Scheepvaart) geworden.

6. Het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) onderzoekt en adviseert op het gebied van integraal (zoet)waterbeheer en het herstel van watersystemen.

Figuur 4 1: Organogram Rijkswaterstaat binnen VenW



4.2 Missie en doelstellingen

De nieuwe missie van RWS is dat organisatie meer in opdracht van de minister en staatssecretaris van V&W de nationale infrastructurele netwerken in Nederland beheerst en ontwikkelt (ondernemingsplanplan, 2004-2008). In de loop naar agentschap zijn de volgende doelstellingen voor RWS gehanteerd: ten eerste de vorming van een publiekgerichte uitvoerende organisatie (het versterken van RWS tot een publieksgerichte dienstverlening). Ten tweede: heldere aangesturing (een heldere, zakelijke en productiegerichte aansturing van RWS) en ten derde: bedrijfsmatig werken (het verder doorvoeren van een op bedrijfseconomische afwegingen gerichte bedrijfsvoering).

4.3 Taken & producten RWS

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de werkzaamheden van Rijkswaterstaat in het licht van twee soorten kaders (bron: zie voetnoot 3):

1. De beleidsdoelstellingen van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het werk van Rijkswaterstaat dient te passen binnen het werk van het departement. Uitzonderingen hierop dienen gemotiveerd te zijn.
2. De wettelijk vastgelegde taken van Rijkswaterstaat. Deze wettelijke taken zijn veelal een uitvloeisel van ingezet beleid waarvan van Rijkswaterstaat wordt verwacht een (deel van de) uitvoering voor zijn rekening te nemen.

De werkzaamheden van Rijkswaterstaat en de producten en diensten die de organisatie aanbiedt, moeten te passen binnen deze kaders.

4.4 Beleidsdoelstellingen van het Ministerie van VenW

Het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat wordt op jaarlijkse basis gefiatteerd middels de begroting. Binnen de Rijksbegroting beslaat Verkeer en Waterstaat hoofdstuk XII. Tevens is er sprake van het infrastructuurfonds, dat onder andere gevoed wordt door de begroting van VenW. De financiering van het apparaat van Rijkswaterstaat gebeurt via hoofdstuk XII, de programmagelden komen uit het infrastructuurfonds. De begroting van VenW is sinds 2001 opgebouwd conform de vbtb-systematiek.

Het is vanzelfsprekend dat de begrotingsfiattering ook bepalend is voor de door Rijkswaterstaat uit te voeren taken. Taken die Rijkswaterstaat uitvoert, zijn immers terug te vinden in de begroting. Op dit laatste kunnen enige uitzonderingen zijn. Bijvoorbeeld werk dat gedaan wordt voor tweeden en derden (werk voor tweeden is overigens terug te vinden in de begrotingen van de andere Ministeries). Bijvoorbeeld vernieuwen en het aanleggen van sommige bruggen, tunnels voor de diverse provincies en de gemeentes.

Hieronder zijn in de beleidsdoelstellingen van het ministerie weergegeven waar Rijkswaterstaat sterk aan bijdraagt:

Nr.	Beleidsdoelstelling
1	Versterking netwerk goederenvervoer
2	Versterking netwerk personenvervoer
3	Waterbeheer

Daarnaast dient vermeld te worden dat Rijkswaterstaat fungeert als het kennisinstituut voor het gehele departement. Rijkswaterstaat draagt dus bij aan andere beleidsdoelstellingen door kennis en expertise te leveren. Medewerkers van Rijkswaterstaat fungeren hiervoor in de hoedanigheid van adviseur van de beleidsdirectoraten (bijvoorbeeld DG's Water en luchtvaart).⁶

Omdat Rijkswaterstaat drie nationale hoofdinfrastructuur netwerken beheert, zijn de primaire processen ook naar deze netwerken geordend en vallen zo samen met de beleidsdoelstellingen van Verkeer en Waterstaat.

Dan blijft er nog een groep over. Deze laatste groep bevat producten en diensten die bij Rijkswaterstaat zijn belegd vanwege opgebouwde kennis en ervaring bij het beheren van de drie netwerken. Hoewel niet behorend tot de hoofdtaken van RWS, heeft deze laatste groep op dit moment een niet onaanzienlijk aandeel in de omzet, vanwege de aanwezigheid van een tweetal zeer grote projecten zoals Betuwelijn en HSL- Zuid .

⁶ RWS anticipeert tot besluitvorming van beleid (samen met DG Water als beleidsmaker orgaan) voor haar primaire processen zoals, Vaarwegen, Snelwegen en verstreken van de dijken.

Zo ontstaan vier hoofdgroepen van primaire processen. Deze zijn:

- I. Netwerk- en verkeersmanagement hoofdwegennet;
- II. Netwerk- en verkeersmanagement hoofdvaarwegennet;
- III. Integraal waterbeheer hoofdwatersystemen;
- IV. Leveren van kennis en expertise.

De Bestuursraad van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is in oktober 2003 akkoord gegaan met de producten en diensten van Rijkswaterstaat. Het vaststellen van deze producten en diensten heeft onder meer plaatsgevonden op basis van een analyse van de passendheid van de genoemde producten en diensten met de beleidsdoelstellingen van het departement en de begrotingsopbouw. In bijlage 02 'Taken en producten' is een meer gedetailleerde uiteenzetting te vinden van de beleidsdoelstellingen van het departement, de producten van Rijkswaterstaat en de wijze waarop deze met elkaar in verband staan.

4.5 Wettelijke taken

Het wettelijke kader waarbinnen Rijkswaterstaat opereert, is gebaseerd op het organiek besluit van 14 januari 1971.

Anno 2003 is Rijkswaterstaat niet dezelfde organisatie meer zoals in het organiek besluit beschreven is. Wat wel hetzelfde gebleven is, zijn de in dit organiek besluit beschreven taken van Rijkswaterstaat. Deze zijn: Nederland beschermen tegen overstroming, zorgen voor schoon en voldoende water voor alle gebruikers, het aanleggen, beheren en onderhouden van de rijkswegen en rijksvaarwegen, zorgen voor vlotte en veilige doorstroming van het verkeer, de regie over de uitvoering van het nationale waterbeleid, de zorg voor voldoende en schoon zout en zoet water voor alle gebruikers en de regie over de uitvoering van het nationale verkeers- en vervoersbeleid.

In 2002 is het DG Water ingesteld, voortkomend uit Rijkswaterstaat. Het kader voor Rijkswaterstaat blijft grotendeels overeind en wordt zelfs versterkt. De taken van DG Water zijn namelijk gericht op het ontwikkelen van beleid en de taken van Rijkswaterstaat zijn geënt op de uitvoering hiervan. Ofschoon het dus volgens het

organiek besluiten in eerste instantie lijkt dat er een overlap zit tussen de taken van DG Water en RWS, door de scheiding van beleid en uitvoering binnen het Ministerie van Verkeer & Waterstaat, is dit in de praktijk niet het geval (Omgevingsanalyse instellingvoorwaarde 1, 2004). In de recente organisatie veranderingen worden de beleidsmakers en de uitvoerende deinst van elkaar onderscheiden. De scheiding van beleid en uitvoering is een politiek motief voor het op afstandzetten van een uitvoerende organisatie (zie § 3.6.1)

5. Chronologisch keuzeprocess tot agentschap RWS

5.1 Inleiding

Rijkswaterstaat vormt het grootste deel van het ministerie van V&W. Soms wordt zelfs het ministerie V&W met het ministerie van Rijkswaterstaat aangeduid. Ook werd RWS wel, door zijn machtige positie, “een staat in de staat” genoemd. In het begin van de jaren tachtig bestond RWS uit ongeveer 14.000 medewerkers. De organisatie bestond uit een aantal regionale directies en specialistische diensten. Ondanks decentralisatie werd de organisatie verticaal (top down) bestuurd. De organisatie was technisch ingericht, en RWS had een zogeheten “Ingenieurscultuur”. Rijkswaterstaat voerde haar kerntaken op een deskundige manier uit. Vooral na de watersnoodramp in 1953 en aanleg van stormvloedkering en Deltawerken kon RWS genieten van de waardering die het van de politiek en de maatschappij had gekregen (Schwarz, 1993).⁷

In deze periode had RWS zich ontwikkeld tot een gesloten systeem dat, gericht op de uitvoering van de eigen kerntaken, een sterke interne cohesie vertoonde. Vanwege haar technische deskundigheid had RWS weinig aandacht voor andere waarden en maatschappelijke invloeden. De veranderingen van buitenaf hadden geen invloed op RWS en zonder reserves focuste de dienst op de uitvoering van haar kerntaken (Schwarz, 1993).

In dezelfde periode begon echter de sterke golf van veranderingen binnen de rijksoverheidsorganisatie (zie H.2). Deze veranderingen waren het gevolg van de economische recessie, afslanking, bezuinigingen, privatisering en maatschappelijke ontevredenheid rondom infrastructuurprojecten (onder andere milieubelangen, toenemende automobilititeit, decentralisatie en de invloed van EU). Ook Rijkswaterstaat werd beïnvloed door deze veranderingen. Eén van die invloeden was dat de markt een veel sterkere behoefte kreeg aan participatie in de infrastructuurprojecten en meer vrijheid in het ontwerp en de uitvoeringen daarvan (Schwarz, 1993). RWS kon niet anders dan meer aandacht besteden aan de veranderde maatschappelijke factoren. Er waren talloze infrastructuurprojecten en trajecten die aan de lokale overheden overgedragen moesten worden zoals. Provinciale wegen en de taken van waterschappen. Door de invloed van deze veranderingen was Rijkswaterstaat niet langer een gesloten

⁷ Schwarz, ir. G. was een aantal jaren hoofd strategie van RWS. Hij was betrokken geweest met de verzelfstandiging van RWS.

organisatie. Rijkswaterstaat maakte nu deel uit van het complexe politieke en maatschappelijke krachtenveld.

In dit onderzoek wordt getracht om het proces van besluitvorming tot interne verzelfstandiging van RWS in twee achtereenvolgende tijdperioden beschrijven. Daarna wordt het proces van Agentschapvorming, de recente organisatieverandering, werkwijzenveranderingen en de nieuwe visie van RWS beschreven.

5.2 Proces besluitvorming tot verzelfstandiging Rijkswaterstaat Periode 1980-1994

De organisatie van Rijkswaterstaat bestond in het begin van de jaren tachtig uit één hoofddirectie, zowel voor beleid als voor de besturing van het ambtelijke apparaat. Eind jaren zeventig heeft RWS stappen gezet naar interne decentralisatie van haar regionale directies. De bedoeling was deze directies toe te rusten met bestuurlijk-juridische deskundigheid (Schwarz, 1993). Dat betekende dat een organisatie met Civieltechnische cultuurachtergrond werd aangevuld met en beïnvloed door juristen. Naarmate het bestuurlijke overleg van deze regionale directies met de Provincies en de Gemeenten toenam, bleek dat hun juridische deskundigheid onmisbaar was (Schwarz, 1993). Naast bestuurlijk-juridische taken ontwikkelde de nieuwe RWS ook deskundigheid op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu aspecten.

Kort na de toerusting met bestuurlijk-juridische deskundigheid besloot RWS ook de personeelsfunctie en de financieel-economische functie van deze directies verder te ontwikkelen. In het begin van de jaren tachtig had de bedrijfsvoering van deze directies de aandacht van RWS gekregen. Voor Rijkswaterstaat was het in werkelijkheid onmogelijk om een zo complexe en gedecentraliseerde organisatie bedrijfsmatig vanuit één centrum te beheersen (Schwarz, 1993). Om de organisatie beter onder controle te krijgen heeft RWS besloten om bij de regionale directies meer verantwoordelijkheid te leggen. Daardoor kregen zij van de moederorganisatie de verantwoordelijkheid voor de eigen planning en controle.

In het midden van de jaren tachtig gaf het ministerie de tendens naar interne decentralisatie een nieuwe en krachtige impuls. De interne decentralisatie werd nu als een voorwaarde voor voldoende slagvaardig, flexibel en het efficiënt functioneren van de organisatie beschouwd. Deze nieuwe besturingsfilosofie werd benoemd als "Concerndivisie -filiaal (CDF filosofie 1985)". Met Concern wordt bedoeld het gehele

departement; Divisie staat voor een Directoraat Generaal (DG) en filiaal voor een op uitvoeringsgerichte directie (Schwarz, 1993).

De nieuwe bestuursfilosofie (CDF) behelst de volgende hoofdonderdelen (Schwarz, 1993):

- Zelfbeheer (verantwoordelijkheden zo laag mogelijk);
- Integraal management (op alle niveaus van besluitvorming alle deskundigheden voorhanden om integrale afwegingen te kunnen maken); en
- Contractmanagement (sturing op basis van tweezijdig overeengekomen uitvoeringsjaarplannen, toetsing achteraf).

De bovengenoemde CDF filosofie heeft RWS ontleend aan managementtheorieën uit het bedrijfsleven. Omdat Rijkswaterstaat geen private organisatie was, werd de CDF omgedoopt tot DDD-filosofie: Departement, Directoraat-generaal Directie filosofie. De uitgangspunten van CDF en DDDF waren in principe hetzelfde, met name het verruimen van slagvaardigheid, flexibiliteit en efficiëntie door het vergroten van de verzelfstandigheid van de departementsonderdelen (Schwarz, 1993).

De jaren tachtig waren voor de RWS bewogen jaren waarin veel veranderingsprocessen plaatsvonden. In de eerst plaats vanwege de dynamiek in de taken en in de taakuitvoering. Door de voltooiing van de Deltawerken en de beëindiging van de Zuiderzeewerken maar ook door het sterk uitgebreide hoofdwegneten vond er in de taken een forse verschuiving plaats, van aanleg naar beheer (Koers RWS 200+, 1993). In deze periode heeft RWS een behoorlijke organisatiewijziging doorgevoerd, zoals: opheffingen van sommige directies, het integreren van de directies, beëindiging van de taken bij de ene directie en deze onderbrengen bij een andere, en heel veel fusies. In de periode van 1980 tot 1992 werd de organisatie van 14000 fte naar 9550 fte afgeslankt (Schwarz, 1993).

In de tweede plaats werden de veranderingen ingegeven door een herverdeling van rijkstaken met andere overheden en decentralisatie. Begin jaren tachtig onderzocht RWS de mogelijkheden van decentralisatie van haar taken naar provincies en gemeenten. Het doel was: concentratie op de zorg voor de nationale infrastructuur en daarmee samenhangende taken, die daadwerkelijk betrokkenheid van het rijk vereisen. In totaal zijn of werden door RWS ongeveer 1100 functies en een jaarlijks budget van f1,1 miljard overgedragen aan lagere overheden (Koers RWS 200+, 1993).

In de derde plaats waren er de opeenvolgende afslankingsoperaties door de kabinetten Lubbers I – III. Sinds het eerste kabinet Lubbers begin jaren tachtig werd door de regering een groot aantal operaties in gang gezet met als doel de rol, taak en taakuitvoering van de rijksoverheid tegen het licht te houden. Minder overheidsbemoediging, deregulering, privatisering, decentralisatie en een kleiner, slagvaardiger, maar vooral goedkoper overheidsapparaat (Koers RWS 200+, 1993). Rijkswaterstaat heeft een aanzienlijke bijdrage geleverd aan de realisatie van het kabinetsbeleid. In totaal betekenen deze operaties een vermindering met ongeveer 3950 functies tot 1994 (Koers RWS 200+, 1993). In de periode 1980-1993 werden de PTT, het Loodwezen, de Dienst Informatie van Rijkswaterstaat, de Rijksdienst IJsselmeer en Rijksluchtvaartschool geprivatiseerd.

5.3 Periode 1995-2006

Het proces van besluitvorming tot verzelfstandiging van Rijkswaterstaat is een lang traject. In de voorgaande paragraaf heb ik het begin van dit proces beschreven. Naar aanleiding van het negatieve rapport van de Algemeen Rekenkamer met betrekking tot het functioneren van de ZBO's en de ministeriële verantwoordelijkheden (zie paragraaf 1.3) besloot het ministerie van V&W het traject verzelfstandiging langzamer en voorzichtiger in te gaan. Na de introductie van het Agentschapmodel als interne verzelfstandiging voor publieke organisaties in het begin van de jaren negentig (1994) begon RWS te overwegen of sommige organisatieonderdelen conform het nieuwe model (Agentschap) waren te verzelfstandigen (RWS & KPMG, 1995). Dit heeft geresulteerd in het verzelfstandigen van een aantal uitvoerende organisaties binnen het ministerie. In deze trend is Rijkswaterstaat met ingang van 1 januari 2006 een Agentschap geworden.

Op 21 november 1996 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat een brief met de titel "Decentralisatie" naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze brief lichtte de minister haar organisatieontwikkelingsvisie toe met betrekking tot decentralisatie, privatisering, externe- en interne verzelfstandiging. De minister nam stelling in de discussie over de kerntaken van de overheid, de scheiding van beleid en uitvoering, en het op afstand zetten van de uitvoerende diensten zoals in het begin van de jaren negentig. Het denken over de externe verzelfstandiging (ZBO's) binnen de rijksoverheidsorganisaties was in het midden van de jaren negentig duidelijk veranderd. Dit gebeurde naar aanleiding van de kritische rapporten van de Algemene Rekenkamer over het functioneren van deze

organisaties en de ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor. Ook gaf de minister in deze brief aan dat in die periode de instelling van het verzelfstandig bestuursorgaan RDW (Dienst Wegverkeer) een feit werd. Verder merkte zij op dat de agentschapvorming van sommige onderdelen in volle gang was. Hier verwees de minister naar het voorbereiden van agentschapvorming van het KNMI en Rijksdienst Wegverkeer in 1995 en de Dienst voor Radiocommunicatie die in januari 1996 een agentschap van het ministerie van V&W werd.

In dezelfde periode (1995 en later) heeft het ministerie de interne strategie met betrekking tot de externe verzelfstandiging aangepast. In de nieuwe strategie wordt de externe verzelfstandiging gereserveerd voor:

- Gevallen waarin behoefte bestaat aan onafhankelijke oordeelsvorming door deskundigen (zoals Transportongevallenraad); en
- Gevallen waarin het gaat om de uitvoering van strikt regelgebonden taken, waarbij een politieke interventie in individuele gevallen ongewenst wordt geoordeeld.
- In 1995 heeft de Ministerraad besloten tot een aantal Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's) voor "financiële vernieuwing" bij een aantal departementen. Eén van deze onderzoeken had betrekking op de bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat. Het belangrijkste aandachtspunt van het onderzoek was gebaseerd op de bekostiging van de activiteiten van de Rijkswaterstaat in vergelijking met de geleverde prestaties. In aansluiting op de IBO-bevindingen stelde de minister dat veranderingen bij Rijkswaterstaat niet van de ene op de andere dag kunnen worden gerealiseerd. Er werd een plan van aanpak opgesteld aan de hand waarvan de nieuwe besturing, bedrijfsvoering en cultuurverandering stapsgewijs kunnen worden ingevoerd.

De stappen voor de verzelfstandiging van Rijkswaterstaat zijn in het begin van de jaren negentig gezet. De keuze voor een bepaalde vorm van verzelfstandiging duurde enkele jaren. Het geïntroduceerde kritische rapport van Algemene Rekenkamer in 1994 met betrekking tot het functioneren van de ZBO's en de ministeriële verantwoordelijkheid bracht de gedachten van de organisatie regisseurs naar een andere verzelfstandigingvorm dan ZBO. De nieuwe overwegingen tot organisatieverandering leidden tot het geïntroduceerde Agentschapmodel in het jaar 1991. Het proces werd doorgezet in samenwerking met het ministerie van Financiën. Deze samenwerking resulteerde in een Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) in het jaar 1995.

Het Agentschapmodel werd beschouwd als een instrument voor het verbeteren van de bedrijfsvoering en het beheer van de organisatie. De andere voordelen van het Agentschapmodel in lagen met name op het financiële en het organisatorische vlak. Voor de aanpak en het plan van aanpak tot agentschapvorming zie paragraaf 6.2. Het idee tot het invoeren van een agentschap bij Rijkswaterstaat kwam ook van succesvolle internationale ervaringen.

In de context van internationale ervaring met betrekking tot het invoeren van het agentschapmodel zijn de Britse en Nederlandse agentschapmodel opvallend goed vergelijkbaar. In beide landen vallen de agentschappen onder volledige ministeriele verantwoordelijkheid (Krooshof & Bestebreur, 2000).⁸ In deze context vonden een aantal onderzoeken, excursiereizen, interviews⁹ en gespreken tussen RWS en Britse “Highways Agency” plaats. De doelstelling van deze gespreken was het verkrijgen van inzicht in de ervaringen die in het buitenland door een op RWS lijkende organisatie zijn opgedaan met het baten-lasten stelsel. Het Britse agentschapmodel “Highways Agency” is een voorbeeld van het agentschapmodel van RWS

⁸ In 2002 heeft RWS een verkenning uitgevoerd op de ervaringen bij het Britse agentschap “Highway Agency”

⁹ in 2002 heeft Directie Strategie en Coördinatie een werkdocument gepubliceerd met “wat kan V&W van haar zusterorganisaties in Groot-Brittannië en Zweden leren?” In dit document worden een aantal interview afgelegd met namen met Zweeds, Britse en een aantal wetenschapper in Nederland.

6 Instellingsvoorwaarden en veranderingsproces

In dit hoofdstuk worden de aanpak en instellingsvoorwaarden voor de agentschapvorming van RWS gereconstrueerd. De gehanteerde voorwaarden en stappen komen, voor zover nodig, aan bod. Zowel intern als extern worden de actoren en hun rol met betrekking tot agentschapvorming beschreven. Maar voordat we met de aanpak en instellingsprocedures beginnen dient er een antwoord te worden gegeven op de vraag waarom deze verandering nodig werd geacht.

6.1 Waarom verandering/vernieuwing?

Met ongeveer 15.000 medewerkers en met een totaalbegroting van circa 8 miljard.€ kan het ministerie van V&W niet als één organisatie beschouwd worden. Veeleer lijkt V&W op een netwerk van organisatieonderdelen die op hun beurt weer deel uitmaken van politiek-maatschappelijke netwerksectoren (Van Delden, 2002).¹⁰ Van Delden merkt op dat V&W in de jaren vóór 1998 meer verscheidenheid dan eenheid kende. Een voorbeeld daarvan is de benaming van SG als ‘secretaris’ en twee DG’s als ‘generaal’. Sinds 1998 wordt SG ook als generaal beschouwd, hetgeen meer eenheid toont (college van SG en DG’s).

Het ministerie van V&W streefde naar integraal management in de periode na 1998. Het dagelijkse bestuur moest anders leiding geven aan de organisatie. De omgevingsveranderingen zijn ook een belangrijke aspect voor de vernieuwing en verandering bij V&W. Bijvoorbeeld: groeiende mobiliteitsbehoeftes, klimaatveranderingen, toenemende druk op de waterkwaliteit, opkomst van ICT, politieke accentverschuivingen (meer markt, andere overheden en aandacht voor het publieke toezicht) en de internationalisering (Van Delden, 2002).

De kritiek op V&W nam in deze periode toe. Tijdens de behandeling van de begrotingen in de Tweede Kamer hadden Kamerleden en andere bewindsleden kritiek op het functioneren en verantwoordingen van V&W ten opzichte van het parlement. Burgers beschouwden V&W bovendien als een gesloten organisatie. De medewerkers van V&W hadden vooral kritiek op het management en de interne samenwerking (Van Delden, 2002). De DG noemde in zijn ondernemingsplan (2004-2008) RWS als een organisatie die:

¹⁰ In 1999 heeft SG van V&W Bert van Delden opdracht gegeven om de vernieuwing van V&W te onderzoeken. Het onderzoeksrapport was juli 2002 gereed.

- Geen financiële controle heeft;
- Intern gericht en versnipperd is;*
- Gericht is op de meeste praktische oplossing voor zichzelf;
 - Niet bezig is met het belang van de gebruikers;
 - Gedetailleerde en ingewikkelde interne regelgeving en bedrijfsvoering voert;
 - Zelf de bedenker van de technisch beste oplossing is; en
 - Niet gewend is om de creativiteit van de markt te benutten.

Alle bovengenoemde kritiek en bevindingen geven antwoord op de vraag waarom verandering/vernieuwing nodig was. In het ondernemingsplan 2004-2008 van RWS wordt het agentschapmodel als een instrument voor de vernieuwing beschouwd. In dit plan wordt gestreefd naar een publieksgerichte, helder aangestuurd en bedrijfsmatiger werken Rijkswaterstaat.

6.2 Plan van aanpak

De koers naar interne verzelfstandiging van Rijkswaterstaat met een baten- lastenstelsel begon in het jaar 1998. In het jaar 2001 heeft Rijkswaterstaat een plan van aanpak met de titel “Rijkswaterstaat op koers naar verzelfstandiging met baten- lastenstelsel” opgesteld. In dit plan werd aangegeven hoe Rijkswaterstaat de vernieuwing op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering wil aangaan. Het plan beschrijft hoe RWS zich voor wat betreft vernieuwing van bedrijfsvoering en organisatie op de twee onderstaande doelstellingen richt:

- Verdere professionalisering van bedrijfsvoering, samenhangend met de invoering van een resultaatgericht besturingsmodel; en
- De positionering van de RWS als baten- lastendienst.

De vernieuwing van de bedrijfsvoering van RWS lag op het gebied van vereenvoudiging, uniformering en standaardisering. Vervolgens besloten RWS aan de volgende items ook handen en voeten te geven:

- Het vereenvoudigen en uniformeren van de werkprocessen binnen RWS;
- Het vereenvoudigen van de regelgeving;
- De vervanging van de losse bedrijfsvoeringssystemen door een geïntegreerd; systeem

- De besturingsfilosofie;
- Organisatie;
- Besturings- en beheersinginstrumenten; en
- Bestuurlijke informatievoorzieningen.

Doel van de invoering van het baten-lastenstelsel (Agentschap) was de oplossing van een deel van de hierboven genoemde knelpunten in de bedrijfsvoering. Rijkswaterstaat wilde met het invoeren van het stelsel de knelpunten niet alleen inzichtelijker maken maar ook de handvatten bieden om deze op te lossen. Het was voor RWS van belang door de invoering van dit stelsel in de toekomst een heringerichte RWS te verkrijgen, waarbij besturingsconcept en bedrijfsvoering een eenheid vormen die elkaar versterken.

Gezien de omvang van het traject schatte Rijkswaterstaat in dat het proces tot het moment van de andere positionering van RWS enige jaren zou duren. Rijkswaterstaat rekende op een start als Agentschapmodel per 2004 of 2005.

Op 29 april 2005 kwam het moment van de waarheid. De minister van V&W diende toen via een brief (FEZ/BLS/200/007 29 april 2005) een verzoek in bij de Tweede Kamer voor definitieve instelling van het baten-lastenstelsel Rijkswaterstaat met ingang van 1 januari 2006. In deze brief informeerde de minister de Tweede Kamer dat,

Het kabinet is, gehoord het positieve oordeel van de Toetsingscommissie, met mij van mening dat Rijkswaterstaat heeft aangetoond te kunnen voldoen aan de specifieke beheersregels die de doelmatigheid van de dienst zullen bevorderen

In dezelfde brief gaf de minister haar motieven voor het instellen van het baten-lastenstelsel Rijkswaterstaat als volgt: “Met de overgang naar baten- lastenstelsel wordt een volgende stap genomen in het traject om Rijkswaterstaat een meer prestatie- en publiekgerichte organisatie te maken die kwaliteit- en kostenbewust is. Resultaten worden meer zichtbaar door versterking van de begroting nieuwe stijl. Een betere inzet van de markt, betere beoordeling van het kostenniveau en prikkels voor efficiency waren andere motieven. Bij deze brief werd een samenvatting van de reeds genoemde

instellingsvoorwaarden meegestuurd. Het verzoek werd gehonoreerd en Rijkswaterstaat is per 1 januari 2006 officieel een Agentschapmodel in de vorm van een baten-lastenstelsel geworden.

6.3 Twaalf instellingsvoorwaarden

In het plan van aanpak (2001) heeft RWS voor de verkrijging van Agentschapvorming een twaalftal instellingsvoorwaarden gehanteerd. Deze voorwaarden werden in drie clusters verdeeld:

A. Het besturingsmodel:

1. Er is een omgevingsanalyse;
2. De producten en diensten zijn geïdentificeerd;
3. De bedrijfsprocessen van de organisatie zijn beschreven;
4. Er is sprake van resultaatgerichte interne- en externe planning- en controlecyclus;
5. Proefdraaien met een resultaatgericht besturingsmode;
6. Het realiseren van een stelsel van doelmatigheidsprikkels.

B. De techniek

7. Op basis van een kostprijsmodel werden de kosten aan de producten en diensten toegerekend.
8. Er is een plan van aanpak opgesteld voor het opstellen van een openingsbalans, ondertekend door de directeur Financieel-economische zaken, de directeur van de Departementale Accountantdienst en de directeur van de baten-lastendienst.
9. Er is tenminste een halfjaar proefgedraaid met de baten-lastenadministratie.

C. Het fundament

- 10 De risico's die Rijkswaterstaat loopt zijn geïdentificeerd en er zijn afspraken gemaakt tussen het ministerie en Rijkswaterstaat over de wijze waarop deze risico's worden afgedekt.
- 11 Er is een plan van aanpak voor de in het financieel beheer aan te brengen wijzigingen door de overgang naar een baten-lastenstelsel, ondertekend door de directeur Financieel-economische Zaken, de directeur Departementale Accountantdienst en de directeur Rijkswaterstaat
- 12 Er is een goedgekeurde accountantsverklaring bij een (deel) verantwoording in het jaar voorafgaand aan de officiële start.

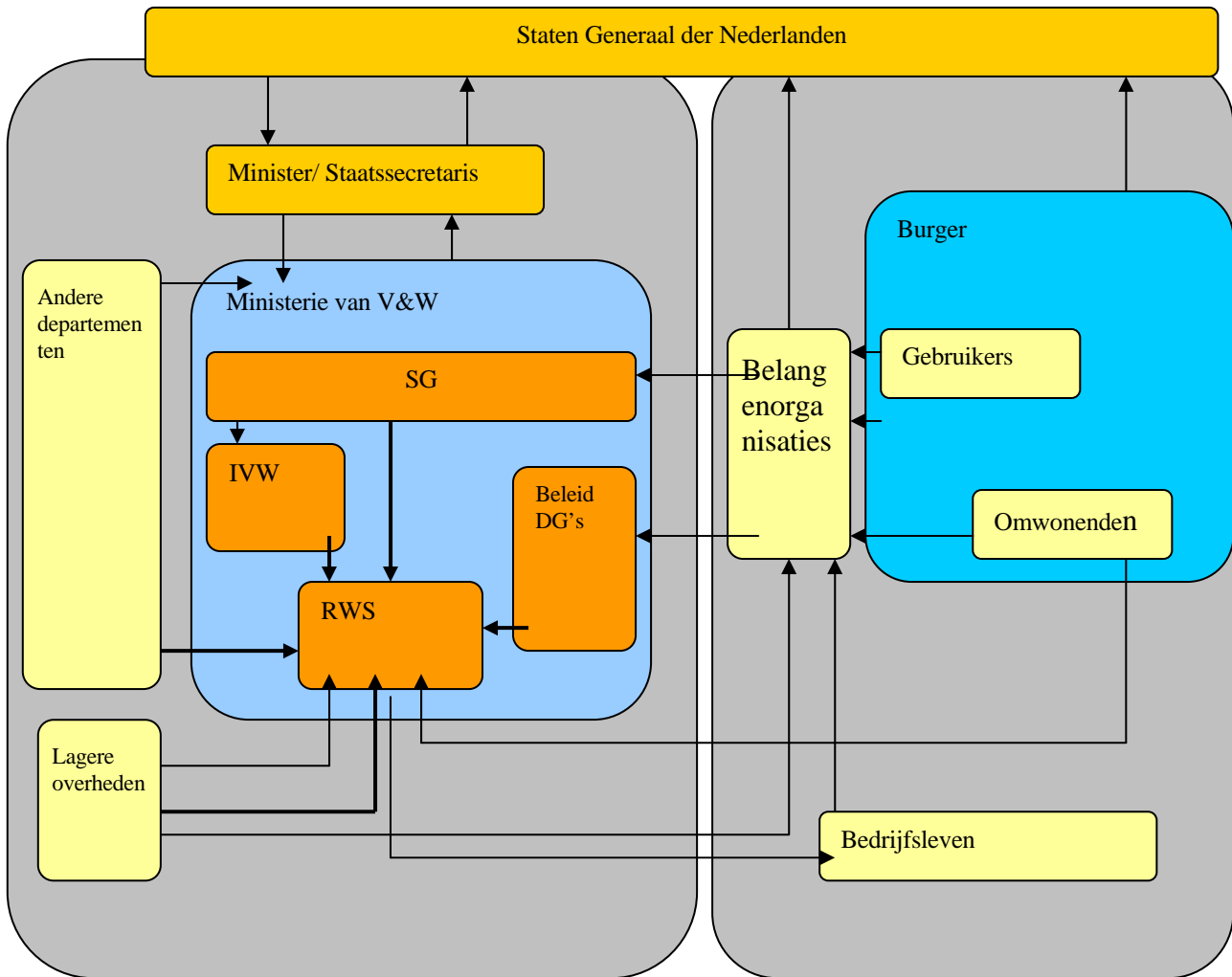
De gehanteerde twaalf instellingsvoorwaarden door RWS komen overeen met de reeds in paragraaf 3.5.3 beschreven instellingsvoorwaarden. Gezien de omvang van het traject schatte Rijkswaterstaat in, dat het proces van herpositionering enige jaren zou duren. In de paragrafen 6.3.1 t/m 6.3.6 wordt op een aantal sleuteldocumenten gefocust. In deze documenten worden de essenties van de instellingsvoorwaarden welke door RWS gehanteerd zijn, toegelicht. Met behulp van deze paragrafen hoop ik meer inzicht krijgen van de motieven die door RWS voor haar agentschapvorming gehanteerd zijn. Deze

paragrafen zijn mijn dossieronderzoek die ten grondslag moeten liggen aan de motieven die in hoofdstuk 7 beschreven zullen worden.

6.3.1 Omgevingsanalyse

In deze omgevingsanalyse is de relevante omgeving van Rijkswaterstaat gedefinieerd en in kaart gebracht. Hierin wordt aandacht besteed aan de verschillende rollen van met name: eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer, toezichthouder en financier. Verder geeft de omgevingsanalyse aan welke verbeteringen in de sturingsrelaties mogelijk zijn om te kunnen komen tot een grotere mate van resultaatgerichtheid. De informatie- en financieringsstromen worden ook in kaart gebracht. Hieronder (in de paragrafen 6.3.1 t/m 6.3.6) worden beknopte uitgangspunten van deze analyse beschreven. (Deze paragraaf en bijbehorende subparagrafen heb ik ontleend aan het document omgevingsanalyse Rijkswaterstaat voorwaardeninstelling 1, 2004).

In het algemeen heeft RWS twee sturingsrelaties binnen en buiten het ministerie. Het gaat om een groot aantal partijen van zeer verschillende aard. Er zijn twee soorten actoren die invloed kunnen hebben op het uitvoeringsproces van RWS en het beleidsproces van het moederdepartement. In de onderstaande figuur (figuur 6.1) wordt getracht om de sturingsrelatie tussen deze actoren en hun invloed op het uitvoeringsproces van RWS te verduidelijken.



→ = partij heeft sturende relatie met RWS

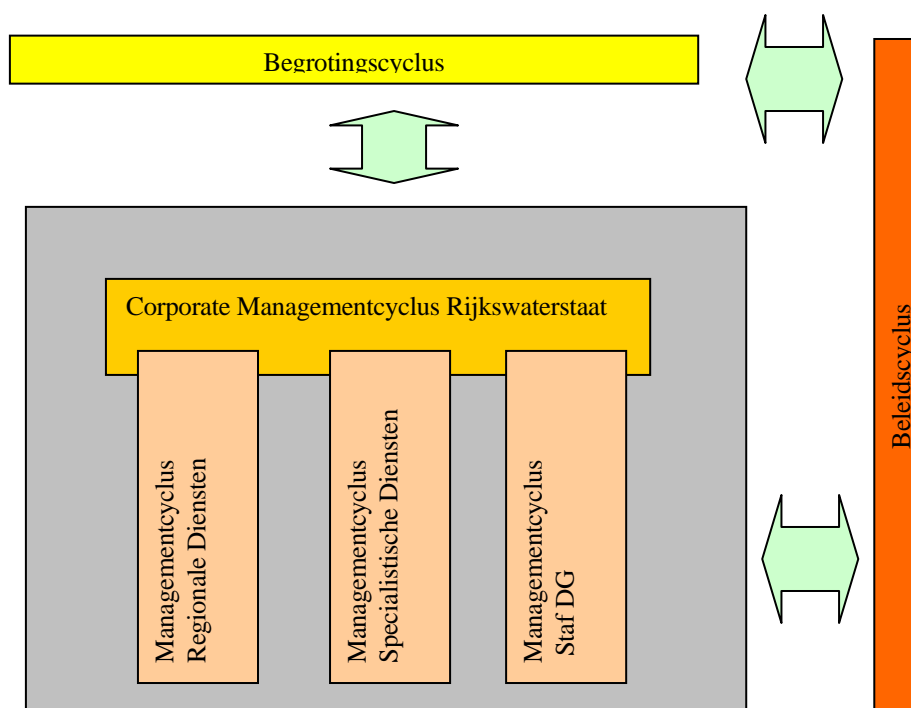
→ = partij heeft andersoortige relatie met RWS.

Figuur 6.1: Rijkswaterstaat in relatie tot het bestuurlijk – maatschappelijk veld. Bron: document omgevinganalyse, 2004

Uit figuur 6.1 kan waargenomen worden dat RWS in een behoorlijk complex bestuurlijk– maatschappelijk veld verkeert. Verder kan uit de figuur worden opgemaakt hoeveel partijen de uitvoeringsprocessen van RWS kunnen beïnvloeden. In het linker deel van figuur 6.1 bevinden zich de externe actoren die indirect het uitvoeringsproces van RWS kunnen beïnvloeden. Dit kan gevraagd (interactieve beleidsvorming) of ongevraagd gebeuren (protesten of lobbywerk) (document omgevinganalyse, 2004). Bijvoorbeeld de belangenorganisaties kunnen hun belang via Tweede Kamer, Secretaris Generaal (SG) of bij de beleidsafdeling onder aandacht brengen.

6.3.2 Corporate managementcyclus Rijkswaterstaat (resultaatgerichte planning)

Eén van het twaalf instellingsvoorwaarden voor het oprichten van een agentschap is dat de dienst over een resultaatgerichte planning- en controlecyclus dient te beschikken. Bij de agentschapvorming van RWS is dit onder een zogeheten “proces managementcyclus” aangebracht, waarbij aangegeven wordt wie de primaire gebruiker is van dit proces. Deze managementcyclus wordt gebruikt om vooraf te kunnen sturen en tijdens de uitvoering daar waar nodig te kunnen bijsturen. Het doel van deze planning is dat op hoofdlijnen de managementcyclus van Rijkswaterstaat wordt beschreven als een proces van sturen en bijsturen. In de managementcyclus wordt aangegeven wie op welk moment wat moet doen voor wie, en waarom. In het onderstaande schema (figuur 6.2) worden op hoofdlijnen de sturingsrelatie tussen Secretaris Generaal (SG) en de Directeur Generaal (DG) en interne sturingsrelatie tussen DG en de Hoofdingenieurs Directeur (HID's) weergegeven.



Figuur 6.2: wijze van samenwerken aan tussen het bestuur en de diensten. Bron Corporate Managementcyclus versie 1.4, (2004)

Het Directieteam van Rijkswaterstaat (DT RWS) bestaat uit Staf DG, HID'en van de regionale diensten en HID'en van de specialistische diensten (zie ook figuur 4.1). Uit

figuur 6.1 blijkt dat elke directie een eigen Managementcyclus heeft. Begrotingscyclus en beleidscyclus hebben ook een sturende rol op Rijkswaterstaat (Corporate Managementcyclus RWS versie 1.4, 2004). De uitgangspunten van de managementcyclus worden als volgt beschreven:

- De samenwerking tussen de diensten en het bestuur vindt top-down plaats. De diensten zijn verantwoordelijk voor het rapporteren aan het bestuur;
- De nadruk van de cyclus ligt op het voorspellen (forecasts) binnen een uitvoeringsjaar en het toekomstige begrotingsjaar, waarbij tussentijds aanpassingen plaatsvinden;
- De bedoeling van de managementcyclus is dat niet elke keer nieuwe plannen worden gemaakt. Dit is een toenemend proces. De nadruk in de sturing ligt op de mutaties;
- Het managementcyclus- plan wordt gebruikt voor het opstellen van het managementcontract. Hier komen twee vragen aan bod: 1. Wat willen mijn opdrachtgevers en 2. Wat kan ik als dienst produceren;
- Omdat de managementcyclus resultaatgericht is wordt de inhoud en bedrijfsvoering in samenhang gepresenteerd. De HID is integraal verantwoordelijk voor de managementcyclus;
- Het risicomangement is geïntegreerd en toegepast in de managementcyclus;
- De samenwerking tussen de interne RWS onderdelen (bv Regionale dienst en Specialistische diensten) in de managementcyclus geformaliseerd; en
- Op basis van eigen inzicht stelt het bestuur de Kritiek Prestatie Indicator (KPI)-doelstellingen voor de dienst vast.

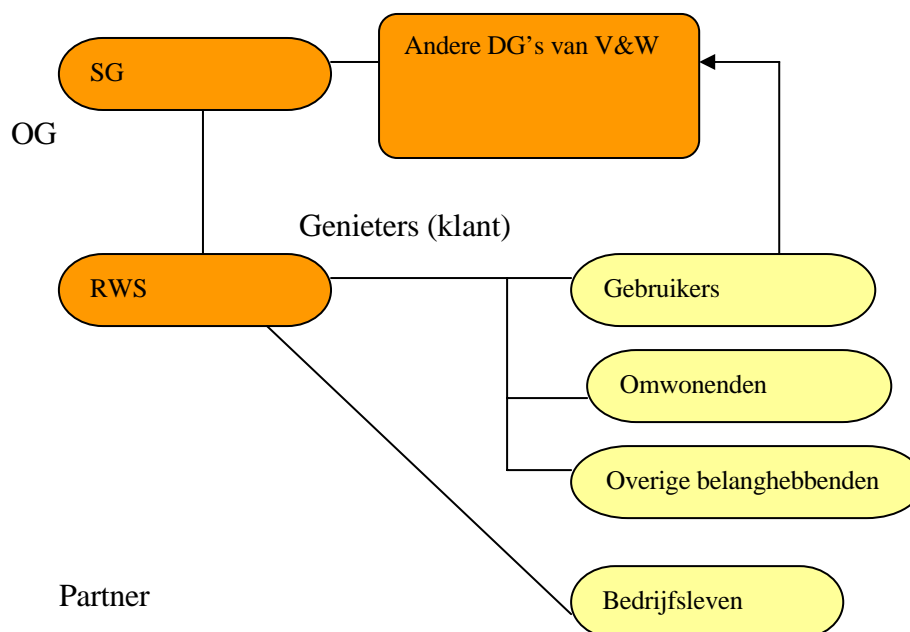
De afspraken over het door Rijkswaterstaat uit te voeren programma, middelen waardoor de bedrijfsvoering, de afspraken tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer en afspraken tussen het bestuur en dienst worden in de managementcyclus vastgelegd. De dienst draagt verantwoordelijkheid voor de voortgang. Deze verantwoordelijkheid is bedoeld om de onderstaande primaire processen door RWS te kunnen beheersen:

- Verkeers- en Vervoermanagement;
- Beheer, onderhoud en ontwikkeling;
- Aanleg; en
- Beleidsondersteuning en advisering.

De bovengenoemde vier processen vormen de inhoud van de diensten/producten die tot de verantwoording van Rijkswaterstaat behoren. Het managementcyclus plan hanteert contactmomenten tussen DG en SG, samenwerkingsrelatie opdrachtgever en voorbereiding sturingsrelatie tussen DG RWS en HID'n.

6.3.3 Sturing op prijs en kwaliteit van het product

In de voorgaande paragraaf wordt de sturingsrelatie tussen RWS en andere partijen beschreven. In deze paragraaf wordt getracht om de partijen die betrokken zijn bij de sturing van de kwaliteit en efficiëntie te beschrijven. Hier gaat het om de sturingsrelaties tussen de opdrachtgever (OG), de klant en het agentschap als opdrachtnemer (ON). Voordat dat ik met definities van deze actoren begin zal ik de schematische relaties tussen actoren in figuur 6.3 weergeven.



Figuur 6.3 Relatie tussen OG, ON en klant.

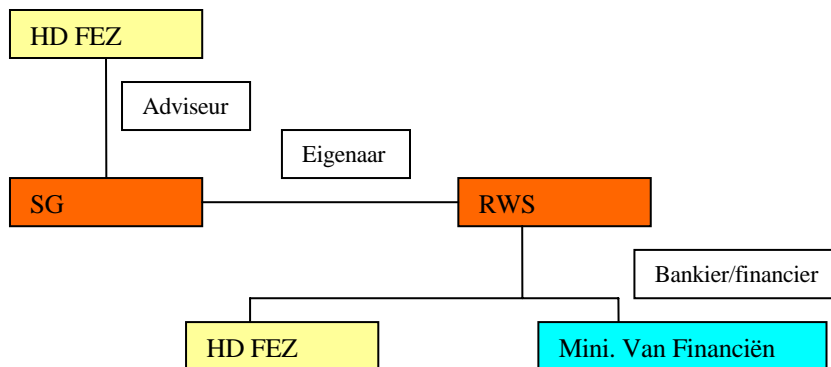
Met behulp van figuur 6.3 kunnen de termen opdrachtgever, opdrachtnemer en de klant worden gedefinieerd. Uit de figuur kan worden opgemaakt dat het agentschap (RWS) direct wordt aangestuurd door een zogenaamde opdrachtgeverlijn (SG). In principe zijn de klanten de primaire opdrachtgever die hun gewenste belang via SG aan agentschap (RWS) voor uitvoering aandragen.

De actoren zoals gebruikers, omwonenden, en overige belanghebbenden worden als klant beschouwd. In het agentschapmodel wordt een belangrijke rol voor de opdrachtgever weggelegd. In deze context stuurt de opdrachtgever de kwaliteit, prijs en hoeveelheid van de door het agentschap te leveren producten en diensten. In figuur 6.3 is het bedrijfsleven als partner van het agentschap gedefinieerd. In het omgevingsanalyse-

document wordt partner gedefinieerd, als een actor of groep actoren die een frequente en onderscheidende relatie hebben met RWS (agentschap) welke niet is onder te brengen in één van de andere rollen (document Omgevingsanalyse, 2004).

6.3.4 Sturing op efficiëntie van organisatie

In deze paragraaf staan de partijen of actoren die betrokken zijn bij de sturing van de efficiëntie en kwaliteit van de organisatie. De betrokken actoren zijn: eigenaar, financier, toezichthouder, partner en agentschap als dochterorganisatie. In de onderstaande figuur (figuur 6.3) wordt de relatie tussen deze actoren weergegeven.



Figuur 6.4: De sturingsrelatie tussen actoren betreft sturing op efficiëntie van organisatie. Bron Omgevingsanalyse RWS, 2004

HD FEZ = Hoofd financiële economische zaken van V&W

SG = Secretaris Generaal V&W (Eigenaar en opdrachtgever voor RWS)

RWS = Rijkswaterstaat

Uit de figuur 6.3 kan worden opgemaakt dat Rijkswaterstaat door de opdrachtgever en eigenaar aangestuurd kan worden. De SG is niet alleen de opdrachtgever voor het agentschap maar is ook de eigenaar die de organisatie van RWS qua basisvoorzieningen en gewenste richtingen kan aansturen.

Volgens het agentschapmodel is de eigenaar degene die over de continuïteit en de kwaliteit van de organisatie waakt. De eigenaar houdt toezicht op het doelmatig en rechtmatig gebruik van middelen door het agentschap en op de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Verder creëert de eigenaar de randvoorwaarden waarbinnen het agentschap (RWS) functioneert. Dit komt, omdat het agentschap (RWS) direct onder

ministeriële verantwoordelijkheid valt. De Secretaris Generaal (SG) treedt namens de minister van V&W op als eigenaar en is verantwoordelijk voor continuïteit en kwaliteit van RWS.

Het ministerie van Financiën speelt de rol van bankier voor het agentschap. Rijkswaterstaat wordt voor kapitaalinvesteringbehoefte direct door het Ministerie van Financiën gefinancierd. De hoofddirectie Financieel en Economische zaken van V&W treedt namens de opdrachtgever(s) op als versterker van middelen aan Rijkswaterstaat. Deze versterking vindt plaats op basis van gemaakte afspraken tussen opdrachtgever en Rijkswaterstaat (document Omgevingsanalyse, 2004). Directie FEZ is de controller van het departement en namens de opdrachtgever houdt de directie toezicht op de doelmatigheid en rechtmatigheid van Rijkswaterstaat. Vanuit deze rol adviseert FEZ de opdrachtgever (Omgevinganalyse RWS, 2004).

6.3.5 Bedrijfsvoeringmodel

Sturing op resultaat in de context van een nieuw model voor Bedrijfsvoering is gebaseerd op een besturingsfilosofie. Aan deze besturingsfilosofie worden de volgende kenmerken toegekend:

Integraal management;

- Centrale sturing op hoofdlijnen;
- Afspraken over producten en daarvoor te maken kosten;
- Beleidsvorming en beheer op basis van bedrijfseconomische beginselen;
- Systematische verantwoording; en
- Periodieke doorlichting.

In deze context is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de relaties tussen de producten en de kosten daarvan. Op deze manier hoopt Rijkswaterstaat dat de bedrijfsvoering transparanter wordt en de kwaliteit van de diensten en producten kan verbeteren (Project agentschapvorming RWS, 2005). Er wordt aangegeven dat het management van de verschillende niveaus kan komen tot resultaatgerichte afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van managementcontracten en SLA (Service Level Agreement) over te maken producten, de kwaliteit en de (financiële) middelen die daarvoor nodig zijn (Project agentschap RWS, 2005). Het nieuwe model bedrijfsvoering hanteert nieuwe systemen en processen. Vroeger hanteerde elke dienst en afdeling van RWS een eigen administratieve

werkwijze die in praktijk niet met elkaar overeen kwamen.¹¹ Het nieuwe model hanteert nieuwe systemen, bijvoorbeeld UPP (Uniforme Primair Processen) die de landelijke operationele handelingen beschreef en het systeem SAP voor financiële administratie. Waarom werd gekozen voor een uniforme Rijkswaterstaat? DG-RWS geeft het volgende antwoord:

We komen vanuit een situatie dat we 17 bedrijfsvoeringssystemen hadden. Dat werkt niet. We worden wel aangestuurd als één organisatie en dan zit zo'n bedrijfsvoeringssysteem gewoon in de weg. Te vaak zie je nog dat het heel veel moeite kost om zelfs binnen een dienst erachter te komen hoe iets werkt. Dat vind ik niet professioneel en het hoort niet bij een organisatie van deze tijd. (Interview met DG-RWS Bert Keijts. Bron: Tourflits feb. 2005)

Het bedrijfsvoeringmodel hanteert sturingstypologieën. In deze context worden op vijf nieuwe manieren afspraken vastgelegd. Deze zijn afhankelijk van de aard van het product of de dienst. In de onderstaande tabel (tabel 6.1) worden deze vijf sturingstypologieën weergegeven.

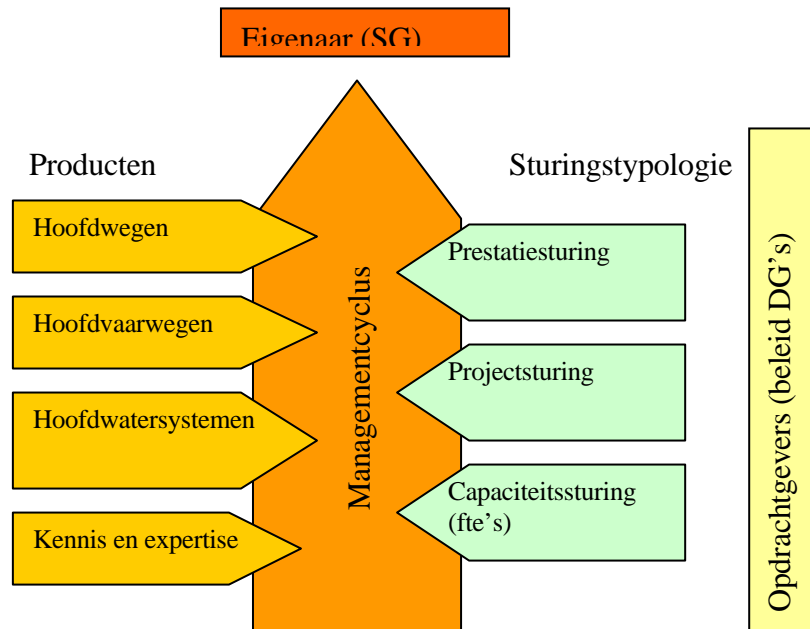
Tabel 61. Overzicht van sturingstypologieën die in het nieuwe model bedrijfsvoering worden gehanteerd. (Bron "Project agentschapvorming RWS, 2005)

Soort afspraak	Onderwerp
Prestatiesturing	Verkeers- en watermanagement, beheer, onderhoud en ontwikkelingen klein variabel onderhoud.
Capaciteitsturing	Beleidsondersteunend en adviseren
Projectsturing (bv. MIT/SNIP afspraken)	Aanleg grote projecten, beheer, onderhoud en ontwikkeling van grote, variabele onderhoudsprojecten
Interne capaciteitsafspraken	Advieswerkzaamheden van lager bestuur aan hoger bestuur
Landelijke taken	RWS-taken die niet direct in de producten- en dienstenlijst staan, maar wel horen bij het basispakket van RWS (bv. meettaken/basisinformatie)

In principe geeft tabel 6.1 inzicht in de producten- en diensten die tot het domein van RWS behoren. Deze afspraken komen in de prestatiegerichte planning (zie paragraaf 6.3.2) te staan en worden bewaakt en aangestuurd door de managementcyclus. De relatie

¹¹ Bijvoorbeeld een specialistische dienst (Bouwdienst) werkte met een kwaliteitssysteem die conform ISO gecertificeerd was, terwijl andere dienst geen kwaliteitssysteem hadden. In de praktijk was dit een probleem (eigen ervaring).

tussen de managementcyclus, de rollen, sturingsrelaties en de producten wordt in de onderstaande figuur (figuur 6.5) weergegeven.



Figuur 6.5 Sturingstypologie en producten RWS. Bron: project agentschapvorming RWS, 2005

Uit figuur 6.5 kan gezien worden dat zowel de eigenaar (SG V&W) als de beleidsontwerpers de sturing en managementcyclus van het agentschap kunnen controleren en beïnvloeden.

In het document “Project agentschapvorming Rijkswaterstaat, (2005)” worden de voor- en nadelen van het baten- lastenstelsel beschreven. De verhouding tussen deze voor- en nadelen kunnen hulpmiddelen zijn voor de conclusie. Verder geven deze aan hoe RWS ondanks de nadelen voor een agentschap heeft gekozen en tot welke motieven deze horen. Hieronder worden deze voor- en nadelen beschreven.

Voordelen

- Onderscheid in investeringen en lopende uitgaven;

- Inzicht in consequenties voor de lange termijn (voorwaarde voor betere investeringsbeslissingen);
- Basis voor kostprijsbepalingen;
- Besluitvorming op basis van integrale kosten;
- Inzicht in ontwikkeling van vermogen;
- Betere aansturing van de omgeving;
- Verbetering activabeheer;
- Prikkel tot liquiditeitsbeheer;
- Geen eindejaarsproblematiek;
- Ondersteuning resultaatgericht management; en
- Investerings zijn intern minder makkelijk weg te bezuinigen.

Nadelen

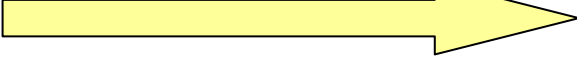
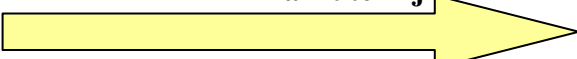
- Bepaalde gegevens zijn minder hard (bv. er wordt soms gewerkt met schattingen);
- Forse inspanning implementatie;
- Lange planningshorizon, langetermijnvisie en inzicht in samenloop van gevolgen;
- Toepassen van baten- lastenstelsel vereist een andere denkwijze; en
- Gevaar voor afrekencultuur.

6.3.6 Wat zijn de belangrijkste veranderingen in relatie tot agentschapvorming

In de voorgaande paragraaf heb ik aan gegeven dat het oprichten van een agentschap een andere werkwijze en een andere organisatiecultuur vereist. In de aanloop tot het implementeren van het agentschap RWS zijn talrijke organisatieveranderingen doorgevoerd. In de nieuwe organisatiehervorming worden de nieuwe afdelingen met specifieke competenties opgericht. In de onderstaande tabel (tabel 6.2) worden een aantal veranderingen weergegeven. In deze tabel worden de situaties voor het invoeren van het agentschap en na het agentschap met elkaar vergeleken.

Tabel 6.2 geeft een aantal situaties voor en na de veranderingen weer aan.

Culturele veranderingen	
Van	Naar
Technisch beheer	Publieksgericht netwerkmanagement
Meewerkende voorman	Professionele opdrachtgever
Wiel opnieuw uitvinden	Samenhangen en samenwerken
Aanbod gestuurd	Vraag gestuurd
Belemmerende bedrijfsvoering	Bedrijfsvoering ondersteunt
Kennis in huis willen hebben	Kennis organiseren
Kostprijsmodel	
Van	Naar
18 administraties en subadministraties	Eén organisatie, één administratie
Resultaat ten koste van diensten onderling	Eén corporate resultaat
Versnipperde financiering in	Integrale kostprijs

begroting	
Aanspreken op onderuitputting	Aanspreken op beïnvloedbare kosten en efficiëntie
Algemene programmasturing (one size fits nobody)	Kostprijs per sturingsmechanisme
Managementcyclus	
Van	Naar
	
Bottom up	Top down
Sturen op geld	Sturen op output gekoppeld aan middelen
Hier & nu	Anticiperen op signalen (rolling forecast)
Nadruk op nacalculatie	Nadruk op voorcalculatie
Ad hoc risicomangement	Structureel risicomangement
Diverse plannen, rapportages en definities	Integratie van de cycli
Hoofdkantoor focus op dienst	Duidelijk sturing DG- HID
Autonomie	Afstemming tussen en binnen diensten
Verschillen	Vergelijkbaarheid (benchmarking)
Van nu af aan	Incrementeel
Alles rapporteren	Uitzonderingsrapportages
Kasgeld	Baten – lastenstelsel en kasgeld
Markt tenzij	
Van	Naar
	
Zelf maken van (referentie) ontwerpen	Functioneel specificeren
Inschakelen ingenieurbureaus op basis van “uurtje factuurtje”	Bij inschakelen ingenieurbureaus streven naar risicodragende participatie
Zo nu en dan zelf ontwerpen met het oog op kennisbehoud	Alle ontwerpen naar de markt
Voor heel bijzondere constructies zelf het detail engineering doen	Nooit de detailengineering zelf doen
Veel inhuur bij het inkoopproces	Inkoop is corebusiness, dat doe je met eigen mensen
Directievoering met inhuur en uitbesteding	Directievoering zelf doen, toezicht uitbesteden.

In de linkere deel van de bovenstaande tabel (tabel 6.2) worden alle situaties die aan het veranderen waren weergegeven. In de rechterkant worden de gewenste situaties beschreven.

In hoofdstukken 4,5 en 6 heb ik getracht met behulp van ambtelijke documenten (rapporten, brieven en verslagen) en een aantal interviews een beknopte reconstructie van verzelfstandiging Rijkswaterstaat te beschreven. Na dit dossieronderzoek kan de redenen en de achterliggende motieven een van verzelfstandiging RWS monitoren.

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 7) wordt getracht om de motieven en invalshoeken voor agentschapvorming van RWS te beschreven. Deze motieven dienen voort te vloeien uit de voorgaandehoofdstukken. De verhouding tussen de motieven uit het hoofdstuk 3 en hoofdstuk 7 dient antwoord te geven aan de vraagstelling van hoofdstuk 1.

7 Motieven en invalshoeken

In hoofdstuk 3 heb ik het proces van besluitvorming en daarbij behorende motieven van verzelfstandiging van rijksdiensten toegelicht. In dit hoofdstuk wordt getracht de motieven, die in de rapporten, documenten en plannen worden aangegeven te beschrijven en de verhoudingen tussen de gehanteerde motieven en de theoretische invalshoeken te overwegen. Deze overwegingen dienen een passend antwoord te geven op de gestelde centrale- en deelvragen.

7.1 Politieke motieven

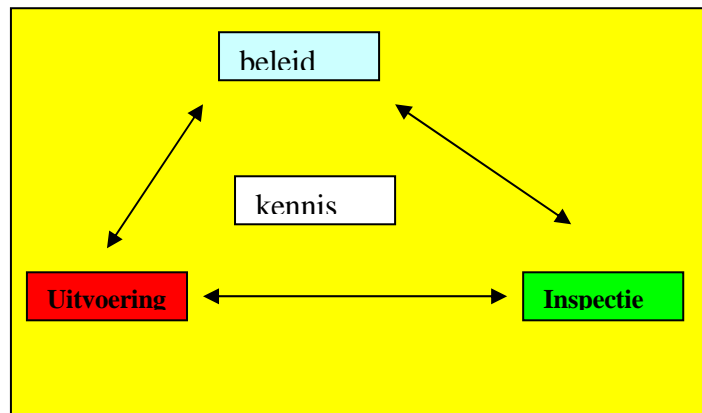
In deze paragraaf komen de politieke motieven van RWS aan bod. De politieke benadering voor verzelfstandiging van rijksoverheidsdiensten is in paragraaf 3.6.1 beschreven. In hoofdstuk 3 is uitgelegd dat politieke opvattingen een belangrijke, dan wel de belangrijkste rol bij het verzelfstandigen van een rijksdienst kunnen spelen. Ongetwijfeld heeft deze trend bij het verzelfstandigen van RWS een essentiële rol gespeeld.

In het Strategisch Plan 2002-2006 (SP 2002-2006)¹² worden op hoofdlijnen twee externe- en interne ontwikkelingen voor Rijkswaterstaat onderscheiden.

In de context van de externe ontwikkeling wordt aangegeven dat maatschappelijke ontwikkelingen een helder politiek primaat vereisen en een verantwoordelijke overheid. Daarom dient binnen het ministerie van V&W gewerkt te worden aan het heldere onderscheiding van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Bovendien dient de relatie met private en publieke partners transparant te worden. Het doel is te streven naar een heldere rolverdeling en een zakelijke samenwerking, zowel intern als extern. Op die manier wil RWS publieke belangen waarborgen en de maatschappij optimaal bedienen. Het plan geeft aan dat de minister de samenwerking binnen het ministerie wil verbeteren door tegelijkertijd zowel intern als extern te “ontvlechten” en te “verbinden”. Er wordt gehoopt dat door ontvlechten de transparantie tussen de kernfuncties binnen het ministerie en zijn maatschappelijke partners wordt vergroot. Met het verbinden wordt zakelijk en efficiënt samenwerken tussen dezelfde kernfuncties van het ministerie en zijn partner, ieder vanuit de eigen verantwoordelijkheid, verbeterd. Binnen het ministerie onderscheidt dit plan een drietal kernfuncties: beleid, inspectie en uitvoering, hetgeen

¹² Dit rapport werd door M.J. Olierook HID van de specialiste dienst Bouwdienst intern gepubliceerd.

wordt ondersteund door de kennisfunctie. Onderstaande figuur (figuur 7.1) geeft deze drie kernfuncties weer.



Figuur 7.1 Functie scheiding binnen V&W.

Uit figuur 7.1 kan aangenomen worden dat de drie kernfuncties gezamenlijk de kennisfunctie vormen hoewel deze onderling van elkaar gescheiden zijn. De in 2001 door de minister gewenste situatie (conform SP, 2002-2006) is inmiddels gerealiseerd. Rijkswaterstaat (in 2006) en Inspectiedienst V&W (in 2007) zijn een agentschap geworden. Voor het aansturen van agentschappen heeft de minister een aantal sleutelwoorden gedefinieerd. Deze sleutelwoorden zijn: strak toezicht, goede informatievoorziening en transparante verantwoording.

Om meer inzicht te krijgen in politieke motieven met betrekking tot verzelfstandiging van RWS heb ik tijdens interviews met respondenten deze vraag gesteld: Waarom moest RWS verzelfstandigd worden en waarom als agentschap? De antwoorden van mijn respondenten op de gestelde vraag kan ik als volgt samenvatten:

De beslissing over verzelfstandiging is op politiek niveau genomen. De politiek was van mening dat RWS in de nieuwe rol, op afstand van departement, de ruimte moest krijgen om zich te ontwikkelen tot een moderne uitvoerende dienst van overheid. Met verzelfstandiging komt RWS dichterbij de gebruikers en kan zich daardoor meer en beter richten op het maatschappelijke belang en de behoeften van de burger, (zie ook SP, 2002-2006). Ook in een verzelfstandigde vorm zal RWS een publieke organisatie blijven, nauw samenwerkend met de publieke en de private partner.

De kerntaken van RWS in de nieuwe rol worden gedefinieerd als:

- Optimaal beheren, ontwikkelen en laten functioneren van het hoofdwegennet en het hoofdwatersysteem;
- Deskundig opdracht geven richting markt;
- Opdrachtnemer voor activiteiten in het kader van de beleidsvoorbereiding en uitvoering van het ministeriële beleid;
- Kennisleverancier en kennismakelaar; en
- Ogen, oren en mond van de minister in het land. (SP, 2002-2006).

De ervaringen rondom ZBO's en het rapport van de Algemene Rekenkamer (1995) met betrekking tot het functioneren van deze organisaties waren aanleiding voor het ministerie om niet met een ZBO maar met een agentschapvorm in te laten stemmen. Volgens mijn respondenten en uit mijn eigen ervaringen speelde het herstellen van het politieke primaat hierover een belangrijke rol. RWS is een van de weinige overheidsdiensten die zelf beleid maakt, aldus één van mijn respondenten.

Met een agentschapstatus wilde RWS meer flexibel zijn en minder politieke bemoeienis over zich afroepen bij het uitvoeren van een taak. Het agentschapmodel kan als een instrument voor zowel de minister als voor de uitvoerende dienst beschouwd worden. In de context van een agentschap stuurt de minister de organisatie aan op het beleidsniveau, dus sturen op de 'wat-vraag'. Het agentschap (uitvoerend orgaan) bepaalt zelf hoe en met welke organisatievorm en middelen de taak wordt uitgevoerd, dus sturen op de 'hoe-vraag'.

Enkele respondenten merkten op dat het besluit tot agentschapvorming van RWS niet gepaard diende te worden met organisatieveranderingen. Ze beweren dat de organisatiehervormingen zonder te veranderen in een agentschap ook mogelijk waren. Het verkrijgen van de agentschapstatus is volgens deze respondenten puur een politieke keuze geweest om het kerndepartement te verkleinen en de uitvoerende organisatie meer autonomie te gunnen.

Conclusie: De politieke motieven met betrekking tot verzelfstandiging, al dan niet met een baten-lasten stelsel, worden in grote lijnen weergegeven in paragraaf 3.6.1. Uit de

hoofdstukken 5 en 6 blijkt dat veranderingen in omgeving en maatschappelijke ontevredenheid rondom het functioneren van RWS een essentiële politieke reden vormden voor het oprichten van het agentschap. Uit deze paragraaf kan geconcludeerd worden dat deze politieke motieven passen binnen het concept van de elementen van New Public Management NPM (zie § 2.1)

7.2 Bestuurlijke juridische motieven

Juridische motieven kunnen ook redenen zijn voor het verzelfstandigen van een overheidsdienst. In paragraaf 3.6.2 van hoofdstuk 3 zijn deze motieven beschreven. De functiescheiding tussen minister en agentschap en de ministeriële verantwoordelijkheid zijn de belangrijkste aspecten van het oprichten van een agentschap. Juridisch gezien dient een agentschap ondergeschikt aan de minister te zijn. Zo is het ook met Rijkswaterstaat in de vorm van een agentschap.

Transparantie: Rijkswaterstaat kent twee soorten transparanties, 1- transparantie ten opzicht van het moederdepartement, dus ten opzichte van de minister (intern) en 2- transparantie ten opzichte van andere overheden (centraal en lokaal) en de burger (extern) zie ook figuur 6.1. In de nieuwe organisatievorm dient RWS zo transparant mogelijk ten opzicht van haar omgeving te functioneren. Het waarborgen van transparantie wordt in de relaties tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer (zie figuur 6.3) vastgelegd. Het orgaan heeft een managementcontract met zijn opdrachtgever (SG) die voor de minister vertegenwoordigt is. Rijkswaterstaat (als een agentschap) werkt volgens een resultaatgericht besturingsmodel waarbij duidelijke afspraken gemaakt worden tussen het orgaan (RWS), de opdrachtgever en de eigenaar (zie paragraaf 6.3.4). Conform de gemaakte afspraken dienen alle bevoegdheden, verantwoordelijkheden, processen en producten transparant gemaakt te worden. Deze transparantie dient de mogelijkheid te bieden om resultaatgericht te sturen. Tegenover andere onderdelen van het ministerie die een Kasverplichtingen-administratie hebben, krijgt Rijkswaterstaat een baten- lastenadministratie.

Accountability: De ministeriële verantwoordelijkheid met betrekking tot de agentschapvorming van de RWS wijzigt echter niet. De minister van V&W blijft verantwoordelijk voor het functioneren van RWS tegenover de Tweede Kamer. De ministeriële verantwoordelijkheid was één van de redenen waarom voor verzelfstandiging van Rijkswaterstaat niet voor een ZBO, maar voor een agentschap is

gekozen (project agentschapvorming RWS, 2005). Rijkswaterstaat is nog een onderdeel van het ministerie van V&W. De Secretaris-Generaal (SG) blijft ambtelijk verantwoordelijk voor Rijkswaterstaat waarbij het SG-DG model van kracht blijft. De Directeurs-Generaal (DG) maakt deel uit van de bestuursraad van V&W. De bevoegdheden van de minister en Staatssecretaris jegens RWS en het niveau van aansturing wijzigen dus niet (project agentschapvorming RWS, 2005). Eén van mijn respondenten beweert dat, op het moment dat bij RWS een aantal belangrijke dingen fout gaat, de minister toch direct in de Kamer moet verschijnen. In die zin is volledige verzelfstandiging van een dienst als RWS met zulke belangrijke publieke taken als in deze studie omschreven, en met het oog op minder *directe* verantwoordelijkheid van de minister, eenvoudig niet mogelijk.

Controle en toezicht: Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het indienen van een jaarverslag. In het verslag dient aan het moederdepartement kenbaar gemaakt te worden welke producten en diensten zijn opgeleverd. Uiteraard is het agentschap verantwoordelijk over de doelmatigheid van uitvoering. De doelmatigheid en rechtmatigheid van de opgeleverde producenten en diensten worden door de Accountant gecontroleerd. Het moederdepartement is verantwoordelijk voor zijn aankopen bij het agentschap (de producten en diensten van RWS) als aangegeven in de beleidsartikelen.

Conclusie: De voorkeur voor het kiezen van een agentschap boven een ZBO voor Rijkswaterstaat is vooral gebaseerd op de ministeriële verantwoordelijkheid. De negatieve beleving rondom het functioneren van de ZBO's in de afgelopen jaren speelde ook een belangrijke rol.

7.2 Economische motieven

Eén van de belangrijkste motieven met betrekking tot verzelfstandiging zijn de economische en financiële redenen. In paragraaf 3.6.2. zijn de meest voorkomende invalshoeken van deze benadering beschreven. Het is vanzelfsprekend dat elke verandering hoe dan ook een economische en financiële consequentie kan hebben. In de hoofdstukken H.2,3,5 en 6 heb ik de meest voorkomende aspecten van deze benadering beschreven en in kaart gebracht.

Bij de recente agentschapvorming van RWS wordt ook een aantal motieven uit deze benadering gebruikt. Doelmatigheid, kostenbewustzijn, efficiëntie, en doeltreffendheid

staan bij de agentschapvorming van RWS ook centraal. Deze benaderingen komen regelmatig in de diverse rapporten en plannen voor. Eén van mijn respondenten merkt op dat de economische motieven met betrekking tot agentschapvorming RWS op twee verschillende invalshoeken kunnen benaderd worden.

Het eerste, financiële, motief was van organisatorische aard. Vanaf begin jaren tachtig kwam Rijkswaterstaat telkens weer terecht in bezuinigingsrondes (zie tabel 3.3 economische recessies) en werden aanslagen gedaan op de dienst, met name in de personeelsbezetting, met de kaasschaaf. De organisatie vond het feit dat RWS net zo behandeld wordt als andere beleidsdepartementen, onrecht omdat de dienst moet zorg dragen voor een veilige infrastructuur, veilige kustverdediging en de garantie dat de dijken langs rivieren genoeg sterk zijn. Daarom wilde RWS niet meer als een generieke overheidsorganisatie (een beleidsdepartement) behandeld te worden, en streefde naar meer autonomie en verzelfstandiging in budget en besturing. Rijkswaterstaat wilde meer afstand nemen van inputsturing zoals een beleidsafdeling, en meer aansturen op outputsturing. Dan kan RWS zelf aangeven hoeveel geld en mensen voor het uitvoeren van haar diensten nodig zijn en vervolgens maken ze een zogeheten resultaatafpraak (zie ook tabel 3.3). In deze trend beslist het orgaan zelf hoe met het toegekende budget wordt omgegaan, zonder directe bemoeienis van de minister. Rijkswaterstaat moest zelf van het al toegekende jaarlijkse budget de opdrachten van het moederdepartement uitvoeren. Als agentschap maakt Rijkswaterstaat een aantal contractafspraken met de minister voor het uitvoeren van haar producten en diensten. Wat buiten de gemaakte afspraak valt, zal RWS niet kunnen doen, met andere woorden “geen geld geen Zwitsers”. Dit financiële motief was één van de redenen dat het orgaan (RWS) zelf initiatief moest nemen tot verzelfstandiging.

Het tweede financiële motief voor verzelfstandiging van de RWS is van politieke aard. Dezelfde respondent merkt op dat de politiek ook wilde dat RWS kostenbewust en efficiënter moest werken. Met het instellen van het orgaan (RWS) als een agentschap bracht de politiek een financiële en bestuurlijke vernieuwing. Deze vernieuwing leidde tot output- sturing. Hiertoe worden ten aanzien van ieder product en dienst de dimensies kwaliteit, kwantiteit, tijd en geld gedefinieerd (de zogenaamde productafspraken). In de nieuwe situatie wordt het agentschap zelf verantwoordelijk gesteld voor het besteden van het toegekende geld en het oprichten van de benodigde organisatie.

Naast productafspraken worden performanceafspraken gemaakt, die worden uitgedrukt in zowel financiële termen (dus doelmatigheid) als in niet- financiële termen (zoals kwaliteit van de organisatie en doeltreffendheid) (Andersen, 1998).¹³ Deze auteur benadrukt dat binnen de rijksoverheid zowel het Kasverplichtingstelsel als het baten-lasten stelsel wordt gebruikt. Het laatste stelsel (dus baten-lasten stelsel) wordt met name *door agentschappen en ZBO's* toegepast (Andersen, 1998:4). Het baten-lasten stelsel richt zich op de vastlegging van de economische realiteit (Andersen, 1998). Hierbij worden een drietal beginselen gehanteerd:

1. Het *toereikbeginsel* op basis waarvan kosten en opbrengsten worden verantwoord in de periode waarop deze betrekking hebben. Hierdoor is het moment voor van betaling en ontvangt voor de verantwoording van de transactie (zie tabel 3.3 transactiekosten) niet meer relevant;
2. Het *causaliteitsbeginsel*, hetgeen inhoudt dat kosten en opbrengsten, voor zover van toepassing, met elkaar moeten worden geconfronteerd; en
3. het *voorzichtigheidsbeginsel*, hetgeen betekent dat verliezen in aanmerking moeten worden genomen zodra deze worden geconstateerd, terwijl winsten slechts mogen worden genomen voor zover duidelijk is dat zij winsten zijn.

Hiermee wordt inzicht verkregen in de grootte en samenstelling van het vermogen van een huishouding en het behaalde (periode) resultaat.

Andersen betwijfelt of het invoeren van een baten-lasten stelsel, voor het vinden van een balans tussen de baten en lasten voor Rijkswaterstaat, een juist instrument kan zijn. Dit rapport benadrukt dat, ondanks dat een aantal van de overheidsdiensten waar het baten-lasten stelsel van toegevoegde waarde zou kunnen zijn, het onzeker is of men wel een agentschap wil worden (Andersen, 1998).

Conclusie: Uit het dossieronderzoek blijkt dat kostenbewustzijn, efficiëntie, afslanking van de organisatie en doelmatigheid de kern vormt van de motieven voor het oprichten van het agentschap. Er wordt niet afgesproken dat RWS met het voeren van een baten-lasten stelsel goedkoper zou worden. Integendeel, enkele respondenten bevestigen dat het

¹³ Arthur Andersen heeft in 1998 in opdracht van het ministerie van V&W/ Rijkswaterstaat Directie Utrecht een onderzoek gedaan naar de mogelijke toepassing van een baten-lasten stelsel en activering van de infrastructuur.

voeren van een agentschap wel duurder lijkt te worden. Ze beweren dat de organisatieverandering en het toepassen van de elementen van NPM zonder een agentschap ook mogelijk is.

7.3 Organisatorische motieven

In paragraaf 3.6.4 worden de organisatorische motieven van verzelfstandiging beschreven. In het chronologische veranderingproces RWS (zie hoofdstuk 5) wordt aangetoond dat organisatieverandering van RWS een continue proces is. De organisatie van het ministerie van V&W heeft talloze afstotingen, externe- en interne verzelfstandigingen en talrijke reorganisaties achter de rug. De recente agentschapvorming RWS (2006) heeft ook eigen organisatie-eisen en organisatieveranderingen met zich meegebracht. In deze paragraaf wordt getracht om de organisatorische motieven voor de verzelfstandiging van RWS te identificeren/beschrijven/aanwijzen.

Zoals in paragraaf 7.3 (zie ook § 3.6.4) aangegeven pleitte Rijkswaterstaat zelf voor meer autonomie, zelfbeheer en minder politieke bemoeienis binnen het ministerie van V&W. In de diverse rapporten is ook naar voren gekomen dat RWS in de vorm van een agentschap zorgt voor een betere wisselwerking (contingentie) tussen het orgaan zelf en relaties met haar omgeving. Zoals in paragraaf 3.6.4 wordt aangegeven, is voor deze benadering de mate van autonomie van groot belang. Deze autonomie wordt door middel van een zogeheten Managementcontract voor de Rijkswaterstaat verlengd (zie § 6.3.2).

Eén de motieven voor het op afstand zetten van een overheidsorganisatie is het afslanken van de grote ambtelijke apparaat. Dit komt voor naar aanleiding van een economische recessie en of niet effectief functioneren van de organisatie (zie hoofdstuk 3). Dit verhaal geldt ook voor de recente organisatieveranderingen van RWS. Rijkswaterstaat werd in zijn vorige vorm te groot en te duur gevonden. Dat bleek onlangs ook al in de gesprekken tussen de DG-HID en DG RWS. De maatschappij vraagt om kleinere RWS-diensten die zich terugtrekken op hun kerntaken (zie § 2.4.1) en zoveel mogelijk werk aan de markt overlaten. In het ondernemingsplan 2004-2008 wordt aangegeven dat in de afgelopen jaren voor RWS de taken en werkwijze sterk veranderd zijn. Daardoor was een ingrijpende organisatorische aanpassing noodzakelijk en wenselijk. In deze trend dient de vernieuwde Rijkswaterstaatorganisatie (agentschap) zich nog strenger te beperken tot zijn kerntaken. Het agentschap moet zoveel mogelijk werk overlaten aan marktpartijen;

‘markt, tenzij...’ (zie tabel 6.2). De consequentie van deze nieuwe werkwijze heeft een grote impact voor de omvang van het werkpakket en de omvang en de kwaliteit van de bemensing van de dienst.

De omgeving (deze kan de betrokken organisaties van de andere instanties, politiek en/of maatschappij zijn) vraagt van het agentschap te koersen op realisering van een hoogwaardige dienst, voornamelijk op de *core business*. In discussie met mijn respondenten over de organisatiemotieven was nagenoeg iedereen van mening dat dit motief ook een belangrijke rol heeft gespeeld bij de besluitvorming tot verzelfstandiging van RWS. Rijkswaterstaat als de uitvoerende dienst, had meer aandacht voor vrijheid tot het uitvoeren van haar taken nodig. Eén van deze respondenten die zelf een belangrijke rol met betrekking tot verzelfstandiging had gespeeld, verwerpt het motto “meer kwaliteit met minder mensen”. Hij merkte op dat bij elke economische tegenvaller, en/ of bij elke coalitievorming c.q. regeerakkoord, RWS haar organisatie moest inkrimpen. Hij hoopte dat door agentschapvorming RWS zelfstandig over haar personeelsbezetting en de kwaliteit van haar diensten en producten kan beslissen. Volgens een andere respondent is RWS op basis van haar deskundigheid op afstand gezet. Hij merkt op dat RWS enkele speciale taken uitvoert en diensten levert aan speciale producenten die een speciale deskundigheid vereisen.

De vroegere *bottom up* aansturing tussen het bestuur en de uitvoerende dienst, maakt plaats voor een *top down* aansturing (zie tabel 6.2). Vroegere interne decentralisaties werden geïntegreerd en worden centraal (integraal) aangestuurd. In de aanloop naar het agentschap heeft Rijkswaterstaat een drastische reorganisatie doorgevoerd die tot een afslanking van ca. 1.800 ambtenaren leidde (Actieprogramma, 2004).¹⁴ De voor- en nadelen van deze operaties vallen buiten dit onderzoek.

Conclusie: Het belangrijkste element met betrekking tot het organisatiemotief in het geval van RWS is het omgevingseffect. Meer autonomie en zelfbestuur spelen hier ook een belangrijke rol. Zakelijk realisaties tussen de politiek en het orgaan zelf, als in hoofdstuk 6 beschreven, worden hier ook genoemd.

¹⁴ Actieprogramma bij de verandering van Verkeer en Waterstaat. Dit rapport wordt door SG opgedragen aan interne RWS medewerkers om de personele consequenties met betrekking tot agentschapvorming te bestuderen

Dit hoofdstuk (H.7) wordt afgesloten met een terugblik op de mate waarin een motief zich heeft voorgedaan in besluitvorming tot verzelfstandiging van RWS. De mate van deze motieven worden gewaardeerd met een “0, - en +”. Tabel 7.1 geeft deze motieven en de daarbij behorende waarde weer.

Tabel 7.1. Overzicht van motieven en daarbij behorende operationalisaties en effecten bij RWS.

Benaderingen	Motieven	Kracht en mate van de motieven bij RWS
Politieke ideologie	<ul style="list-style-type: none"> • Verkiezingsprogramma: Hier geven de politieke partijen hun bevindingen over het functioneren van de sommige overheidsdiensten en oplossingen daarvan; • Regeerakkoord: De afspraken tijdens coalitievorming over de reorganisatie en vernieuwingen van rijksdiensten; • Bezuinigingen: verminderen van het ambtelijke apparaat en minder uitgaven; • Aansturen: Aansturen op output en meer vrijheid ruimte voor de top van het orgaan • Scheiding van beleid en uitvoering: meer aandacht voor beleid en meer vrijheid voor het uitvoerende orgaan; • Aanspreken op resultaat: de minister sluit een managementcontract met de top van orgaan en toets op de kwaliteit van het geleverde resultaat voor de afgesproken producten; • Mode en/of kopiëren: de ene organisatie kijkt naar andere en neemt hun succes geboekte hervormingen en/of zien ze het als mode van de tijd. 	<p style="text-align: center;">0</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">++</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">++</p> <p style="text-align: center;">++</p> <p style="text-align: center;">+</p>
Bestuurlijke juridisch	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie: de handelingen van het verzelfstandigde orgaan dient t.o.v het moederdepartement te zijn; • Accountability: de minister dient verantwoordelijkheid te dragen voor het functioneren van het verzelfstandigde orgaan tegenover van Kamers • Outputcontrole: de minister kan alleen het verzelfstandigde orgaan aanspreken op output en niet aan interne organisatorische houding van het orgaan • Controle door het politiek: conform compatibiliteitswet dienen zowel minister als het verzelfstandigde orgaan aan de Kamers verantwoordelijkheden af te leggen • Toezicht: het verzelfstandigde orgaan dient ten alle tijden de onafhankelijke toezichthouders toet te laten om hun rechtmatigheden te controleren. 	<p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">++</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">+</p> <p style="text-align: center;">+</p>
Economisch	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenbewustzijn: een afweging tussen de kosten en 	<p style="text-align: center;">+</p>

	de verwachte resultaten; <ul style="list-style-type: none"> • Markt stimuleren: het op afstand zetten van de overheidsdiensten biedt de markt ruimte voor concurrentie en sommige van de overheidsdiensten worden aan de markt overgedragen; • Economische recessies: de economische recessies en tekort aan budget leidt tot meer afstoting van de overheidsdiensten; • Transactiekosten besparen: deze kosten hangen samen bij de productie en distributie van de goederen en diensten tussen het verzelfstandigde orgaan en principaal; • Contracten en aanbestedingen: in deze tendens sluit de principaal een financiële contract met het verzelfstandigde orgaan. 	+ 0 0 +
Organisatorisch	<ul style="list-style-type: none"> • Contingentie: deze benadering gaat om wisselwerking tussen de organisatie interen met de omgeving; • Scheiding van beleid en uitvoering: om de kwaliteit van de uitvoerende dienst niet verminderd wordt en deze organen meer aandacht krijgen worden ze op afstand gezet; • Vermindering van de coördinatielasten: hoe grotere organisatie hoe minder grijp en meer coördinatielast voor de minister. • Zakelijke relatie: op deze wijze maakt de minister resultaatafspraak met het orgaan en het mobiliseren van de interne organisatie wordt aan het orgaan zelf overgelaten. 	++ ++ + ++

0, geen effect, - negatieve effect, + positieve effect, ± negatief en positieve effecten

Tabel 7.1 geeft een opsomming weer van de motieven die ten grondslag liggen aan de verzelfstandiging en geeft de mate/kracht van de motieven aan (negatief, positief en “0”) die op de verzelfstandiging van RWS rol hebben gespeeld. Deze motieven zijn uit het dossieronderzoek en tijdens de afgelegde interviews geabstraheerd. In de delen I t/m III (H 1 t/m 7) van dit onderzoek heb ik de meest belangrijke hoofdmotieven voor verzelfstandiging en een beknopte reconstructie van de recente agentschapvorming van RWS beschreven. In het volgend deel (IV) en het laatste hoofdstuk (H.8) wordt getracht om de resultaten van dit onderzoek te presenteren.

Deel IV Conclusie

In dit deel worden presenteer ik de conclusie van dit onderzoek. Hier geef ik antwoord op de centrale vraag en de daarbijbehorende deelvragen.

8. Conclusie

8.1 Inleiding

De Rijksoverheid is continu in verandering. Reorganisaties, afslankingen, afstotingen, verzelfstandigingen en herindelingen zijn hiervan het resultaat. Zo is ook Rijkswaterstaat in de afgelopen decennia drastisch veranderd. De veranderingprocessen zijn vanaf de jaren 90 versneld. Dit komt door de opkomst van Informatie Computer Technologie (ICT), mondigere burgers en marktparticipatie. Burgers vragen meer transparantie en een slagvaardige overheid die goed naar hen luistert en zorgvuldig met hun belastinggeld omgaat. Als medewerker van Rijkswaterstaat heb ik de afgelopen 12 jaar deze veranderingen van dichtbij meegemaakt. Vanaf 2006 is mijn organisatie (RWS) een agentschap (baten-lasten stelsel) geworden. Hierdoor werd ik geïnspireerd om aan de hand van een bestuurskundig onderzoek het tot stand komen van het baten-lasten stelsel van RWS te reconstrueren en de motieven daarvan te bestuderen.

In dit slothoofdstuk (H.8) probeer ik mijn centrale onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen te beantwoorden. In de volgende paragrafen worden eerst de deelvragen beantwoord en daarna de centrale vraag. Met een kort slotwoord wordt dit hoofdstuk afgesloten.

8.2 Antwoord op de deelvragen

Deelvraag 1

Welke theoretische motieven liggen ten grondslag aan het vormen van een interne verzelfstandiging bij een publieke organisatie?

In het tweede deel van dit onderzoek ben ik ingegaan op de theoretische motieven en invalshoeken van verzelfstandiging bij een publieke organisatie. In de hoofdstukken 2 en 3 worden deze motieven grondig toegelicht. Aan de hand van de beschreven motieven in deze hoofdstukken geef ik antwoord op deelvraag 1.

In de bestuurskundige literatuur is een viertal hoofdmotieven te onderscheiden, om het besluit tot een bepaalde vorm van verzelfstandiging te typeren. Dit zijn politieke motieven, economisch motieven, bestuurlijk- juridische motieven en organisatorische motieven (zie tabel 3.3).

De recente organisatieveranderingen in de publieke sector van de meeste westerse landen zijn (meer of minder) gebaseerd op kenmerken van New Public Management (NPM zie tabel 2.1). Het gedachtegoed van NPM heeft in vele landen geleid tot hervormingen van

de overheidsdiensten, waaronder het scheiden van beleidsvorming en de uitvoering van dat beleid door afdelingen. De belangrijkste ideeën van NPM zijn ten eerste; meer vrijheid voor de managers van uitvoeringorganisaties; ten tweede; zakelijke aansturing, onder andere met behulp van expliciete prestatie-indicatoren; en ten derde, meer nadruk op outputsturing en meer verzelfstandigingen van publieke organisaties. In verschillende Europese landen en andere landen zoals de Verenigde Staten (VS), Japan, Australië en New Zeeland is de agentschapvorming duidelijk gebaseerd op de kenmerken van NPM. Deze kenmerken vormen ook de basis van de interne verzelfstandiging zoals bij agentschappen in Nederland.

Motieven voor het kiezen van een agentschap zijn: het herstellen van het politieke primaat, effectiviteit, efficiëntie, kostenbewustzijn en resultaatgerichtheid (zie tabel 3.1). De invoering van een agentschap wordt als een vernieuwing en innovatie van de rijksoverheidsorganisaties gezien. Privatisering en externe verzelfstandiging van overheidsorganisaties zouden in de jaren tachtig minder successen hebben geboekt. Daarom werd naar nieuwe wegen gezocht. Het oprichten van een agentschap werd als een van de alternatieven voor privatisering en verzelfstandiging gezien (zie paragraaf 2.4.2).

De agentschappen binnen het Nederlandse bestuurlijke klimaat hebben ook een belangrijke verandering van financiële aard geïntroduceerd (baten-lasten stelsel). De minimumvariant bij het invoeren van het baten-lasten stelsel is het opstellen van de financiële verantwoording op basis van baten en lasten.¹⁵ Daarbij speelt het ministerie van Financiën een belangrijke rol. Het orgaan dient aan het ministerie van Financiën aan te tonen dat met het oprichten van een agentschap een financieel voordeel geboekt kan worden en dat deze voldoet aan de door het ministerie voorgeschreven twaalf instellingsvoorwaarden.

Mijns inziens zijn de motieven die ten grondslag liggen aan het oprichten van een agentschap vooral van politieke aard (zie § 2.4.2. en het rapport van Commissie-Sint). Het gaat hoofdzakelijk om het herstellen van het politieke primaat en de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij het oprichten van een ZBO (Zelfstandig Bestuurs Orgaan) zijn

¹⁵ De Algemene Rekenkamer heeft in 2003 het rapport "Begroting en verantwoording in balans" uitgebracht over het baten-lasten stelsel voor de rijksoverheid. In dit rapport wordt het financiële karakter van het baten-lasten stelsel in kaart gebracht.

meer de politieke, bestuurlijk- juridische, en organisatie motieven van toepassing. In Nederland wordt het baten-lasten stelsel ingevoerd bij interne verzelfstandiging van een overheidsdienst (agentschap).

Het motief voor interne verzelfstandiging is vooral van economisch-financiële aard maar agentschappen hebben ook veel elementen van het NPM gedachtegoed, die meer van organisatorisch karakter zijn. Omdat het agentschap direct ondergeschikt is aan een minister is, kan de term verzelfstandiging tot een paradox leiden. In mijn beleving moet een verzelfstandigd orgaan autonoom zonder directe politieke verantwoordelijkheden kunnen beslissen en functioneren. Maar bij agentschappen is dit niet het geval. Verder ben ik van mening dat de kenmerken van NPM ook zonder een verzelfstandiging (agentschap), direct in de uitvoerende overheidsorganisatie geïmplementeerd kunnen worden. Het gedachtegoed van NPM is in mijn visie daarom meer toepasbaar op de ZBO's dan op agentschappen, want de besturen van ZBO's krijgen meer autonomie en vrijheid van het moederdepartement dan agentschappen.

Deelvraag 2:

Welke motieven en/ of belangen hebben bij de Agentschapvorming van Rijkswaterstaat een rol gespeeld?

Zoals in hoofdstuk 5 van dit onderzoek is aangegeven, heeft RWS in de afgelopen decennia talloze privatiseringen, afstotingen en verzelfstandigingen doorgevoerd. De recente agentschapvorming was een proces dat V&W in het begin van de jaren 90 in gang heeft gezet (zie § 6.1 voor de redenen).

Het antwoord op deze deelvraag kan ik formuleren op basis van de motieven die in hoofdstuk 7 van dit onderzoek beschreven zijn. Uit mijn dossieronderzoek blijkt dat RWS bij de beslissing om een agentschap te worden degelijk rekening heeft gehouden met de motieven die in de tabellen 3.1 en 3.3 zijn opgenomen. De motieven zoals: ministeriële verantwoordelijkheid, publiekgerichte organisatie, efficiëntie, doelmatigheid, transparantie, het aansturen op resultaat, contingentie, scheiding van beleid- en uitvoering, en een zakelijke aanpak zijn sterk overwogen. De andere motieven zoals deskundigheid (zie § 5.3.2) en meer vrijheid voor het bestuur van RWS zijn ook genoemd. Door middel van het managementcontract en zakelijke afspraken met de minister, wilde RWS in de toekomst zelfstandig opereren (zie H.7).

In het ondernemingsplan 2004-2008 wordt het inkrimpen van de organisatie, met het motto: “Meer doen met minder mensen,” een aantal keren aangekondigd. Dus het reorganiseren en afslanken van de organisatie kunnen ook motieven zijn (regeerakkoord, zie tabel 3.3). Uiteraard spelen bestuurlijk-juridische motieven zoals transparantie en ministeriële verantwoordelijkheid (in het juridische aspect) ook een belangrijke rol. Vanuit het oogpunt van onze parlementaire democratie is de minister van V&W verantwoordelijk voor het functioneren van RWS. Dus het kiezen van een agentschap boven een ZBO (zie tabel 3.1) is in deze context logisch verklaarbaar. Ten slotte komt het motief kopiëren van een succesvolle organisatie (zie § 3.2 en 5.3) ook in het proces agentschapvorming van RWS voor. Voor meer motieven die door RWS zijn gehanteerd zie H.7 en tabel 7.1.

Deelvraag 3

Hoe verhouden de gevonden motieven zich tot elkaar?

In het theoretische deel en in het empirische deel heb ik de meest voor de hand liggende motieven beschreven die ten grondslag liggen aan het oprichten van een agentschap. Mijn conclusie is dat de verhouding tussen de gevonden motieven (RWS motieven en wetenschappelijke motieven) nagenoeg (in elk geval op papier) komen overeen. In tabel 7.1 heb ik met minnetjes en plusjes aangegeven, dat het ene motief ten opzichte van het andere (met ++ tot 0 en --) meer of minder van invloed is geweest bij de overwegingen van RWS. Naar mijn mening komen de gehanteerde motieven door RWS overeen met de motieven die in het theoretische deel zijn omschreven. Ook sluiten de motieven van RWS aan bij alle instellingsvoorwaarden die door het ministerie van Financiën zijn vastgelegd. Verder heeft RWS de internationale ervaringen bij het implementeren en functioneren van het agentschap ook in acht genomen.¹⁶

¹⁶ RWS heeft veel naar het Britse “Highways Agency” gekeken en daarvan een aantal werkwijzen zoals de PPS constructie. Zie § 5.3.

8.3 Antwoord op de hoofdvraag

Is de invoering van een Baten- en lastenstelsel het enige motief voor de recente Agentschapvorming van Rijkswaterstaat of spelen anderen motieven ook een belangrijke rol?

Verzelfstandiging is een continu proces en een thema dat met de tijd (afhankelijk van de vorm) bepaalde motieven met zich meebrengt. De vraag is welke verzelfstandiging en welke motieven toepasbaar zijn. Het is mijn overtuiging dat een verzelfstandiging altijd gepaard gaat met verandering, en dat de elementen die het proces van een veranderingsproject beïnvloeden in grote lijnen ook van toepassing zijn op verzelfstandigingprojecten. Na het antwoord op de gestelde deelvragen beantwoord ik mijn centrale vraag.

Het invoeren van het baten-lasten stelsel is zeker niet het enige motief voor de agentschapvorming van RWS geweest. Mijns inziens zijn de motieven die ten grondslag liggen aan de recente agentschapvorming van RWS meer van politieke en organisatorische aard dan alleen een afweging tussen de kosten en baten van het orgaan zelf.

Met een nuancering zal ik mijn conclusie toelichten. Het baten-lasten stelsel is op zichzelf geen doel. Het baten-lasten stelsel is een katalysator om de begroting en financiële aspecten van een organisatie te monitoren en op basis van outputaansturing de doelmatigheid van de organisatie te waarborgen. De doelmatigheid is slechts één aspect van de motieven die RWS voor haar agentschap heeft gehanteerd. Uit het dossieronderzoek en uit de interviews met betrokkenen bleek dat RWS meer organisatievrijheid voor ogen had dan alleen het afwegen van de kosten en opbrengen. Uit paragraaf 3.5.2 kan geconcludeerd worden dat het baten-lasten stelsel (agentschap) een financieel karakter heeft. Dit wordt ook bekrachtigd door Andersen (1998). Volgens Andersen is het baten-lasten stelsel zowel voor een agentschap als voor een ZBO toepasbaar (zie § 7.2). Als de bewering, dat het baten-lasten stelsel bij de ZBO's kan toegepast worden, juist is, waarom heeft RWS dan voor een agentschap en niet voor een ZBO heeft gekozen? Ik ga uit van twee varianten: ten eerste (politieke rationaliteit) het herstellen van het politieke primaat en de ministeriële verantwoordelijkheid (conform de adviezen van de Commissie-Sint). En ten tweede streefde RWS naar meer autonomie en vrijheid voor het bestuur en de managers van de organisatie om haar taken op basis van

zelfbeslissing uit te voeren (zie § 7.2 meer organisatorische rationaliteit). Rijkswaterstaat wilde niet meer als een generiek beleidsdepartement behandeld worden, maar als een hoogwaardige uitvoerende organisatie. Omdat RWS ondergeschikt aan de minister is, ligt de beoogde autonomie en vrijheid voor de managers van de organisatie als motief voor de hand. In het ondernemingsplan van RWS wordt de organisatieverandering onder de vlag van een agentschap aangebracht. Mijn conclusie is dat verandering binnen de organisatie, ook zonder het invoeren van het baten-lasten stelsel, mogelijk was.

De kenmerken van NPM die meer van organisatorische aard zijn, zijn ook toepasbaar op de overheidsdiensten die geen agentschap zijn. Mijns inziens leidde het overgaan naar het agentschap juist tot meer top-down aansturing in plaats van flexibiliteit, en tot meer regels, meer centrale aansturing en meer gebondenheid. De toenmalige (vóór de agentschapvorming) interne decentralisatie (zoals regionale afdelingen en diensten) is verdwenen en alles is opnieuw gecentraliseerd. Of het invoeren van het baten-lasten stelsel tot een financieel voordeel voor RWS leidt, kan op dit moment nog niet waargenomen worden. Daarvoor is het te vroeg en bovendien valt het beoordelen van de invoering van dit stelsel buiten de afbakening van dit onderzoek.

8.4 Slotwoord

In de theorie ben ik ingegaan op de motieven van. Bij privatiseren zijn hoofdzakelijk economische motieven van kracht. Door het verkopen van een dienst kan de overheid geld verdienen en/of de markt stimuleren. Externe verzelfstandigingen (ZBO's) zijn meer van organisatorische aard. De politiek wil minder coördinatielast (politieke rationaliteit) en het orgaan zelf wil meer vrijheid voor het bestuur en de managers van de organisatie (organisatorische rationaliteit). ZBO's zijn wettelijk verantwoordelijk voor hun taken en genieten minder politieke bemoeienis.

Ik had moeite met het duidelijk typeren van de motieven voor het oprichten van agentschappen. Deze organen leveren geen extra geld aan het rijk, ze anticiperen niet op markt concurrenten en geen grotere mate van vrijheid en autonomie op voor het bestuur en de managers van de organisaties. Natuurlijk zijn er ook voordelen voor agentschappen, zoals doelmatigheid, een zakelijke relatie, kostenbewustzijn en het

politieke toezicht. Er zijn ook nadelen voor het oprichten van een agentschap (zie § 6.3.5).

Mijn inziens is het gedachtegoed van verzelfstandiging (meer autonomie, flexibiliteit, minder politiek bemoeienis) beperkt van toepassing op agentschappen. In de bestuurskundige literatuur wordt de spanning tussen interne verzelfstandiging en 100% politieke verantwoordelijkheid ook wel als paradox gekarakteriseerd. Ik hoop dat in de toekomst een ander alternatief bedacht wordt.

9. Lijst gebruikte literatuur en referenties

- Algemene Rekenkamer, (2003) “Begroting en verantwoording in Balans”. KST 67342 Sdu uitgevers 's-Gravenhage
- Andersen, A., (1998) “Onderzoek naar mogelijke toepassing baten-lasten stelsel en activering infrastructuur”. Adviesdienst Verkeer en Vervoer, Bureau Documentatie Rotterdam;
- Actieprogramma RWS, 2004. “Actieprogramma bij de veranderopgave van Verkeer en Waterstaat”, Den Haag.
- Bekkers, V.J.J.M., (2005) “Van E-government naar E- governance” In Lips, Bekkers & Zuurmond, (2005). Lemma B.V. Utrecht
- Bestebreur, A., (2002) “Leven na de scheiding tussen departement en ZBO” Den Haag
- Bestebreur, A., Esch, V.J.M.A. van & Kuipers, R.E.M., (1992) “Verzelfstandiging vanuit Financieel- Economische gezichtspunten. Motieven en ervaringen” In Kickert 1992: 77)
- Bovens, M.A.P. Hart, P. 't, Twist, M.J.W. van en U. Rosenthal, (2001) “Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek”. Kluwer Alphen aan den Rijn
- Borst, E.J. de, (1998) “Verder bouwen aan Verzelfstandiging”. Den Haag
- Boxum, J.L., Ridder, J. de & Schultema, M. (1989). “Zelfstandige Bestuursorganen in soorten”. Kluwer- Deventer
- Buck, W. de, (1998). “RWS 200 jaar: Rijk voor verzelfstandiging?” 's-Gravenhage
- Commissie –Sint (1994). “Verantwoord verzelfstandigen” Den Haag
- Delden, B. van (2002) “Van Aanzet naar beter. Eind rapport vernieuwingsprogramma's. Koers en werkwijze en aanzet” Den Haag
- Edwards, A.R., (1992) “Verzelfstandiging bij verschillende bestuurslagen”. In Kickert 1992:55)
- Frissen, P.H.A., Albers, P., Bekkers, V.J.J.M, Huigen, J., Schmitt, K, Thaens M. & Zwaan, B. de, (1992). “Verzelfstandiging in het openbaar bestuur”. VUGA uitgeverij B.B Den Haag
- Goorden. mr C.P.J. (2003 4^e druk). “Algemeen Bestuursrecht Compact. Elsevier juridisch” De Haag

- Hakvoort & Klassen,(2004). “Handboek public Management Bedrijfsvoeringstechniek voor overheid en non-profitorganisaties” Sud uitgevers Den Haag
- Kickert, W.J.M. (2002). “Verhalen van verandering”. Elsevier ’s-Gravenhage
- Kickert, W.J.M , N.P. Mol & A. Sorber. (1992). “Verzelfstandiging van overheidsdiensten”. VUGA uitgeverij B.B Den Haag
- Kickert, W.J.M, (1998). “Aansturen van verzelfstandig overheidsdiensten”. Samsom Alphen a/d Rijn
- Kickert, W.J.M, (2000) “Public Management Reforms in the Netherlands: Eburon Delft
- Koppenjan, J. & Klijn, E.H., (2004). “Managing uncertainties in networks” New fetter Lane, London EC4p 4EE
- Kok, L. & Knaap, P. van der (2001). “Van beleidsdocumenten tot beleidspraktijk. Doelmatigheid kent geen tijd” Sdu uitgeverij Den Haag;
- KPMG & RWS, (1995). “Verzelfstandigen: Weet waaraan je begint” Den Haag
- Kraak. A & R. Oosteroom, R. van (2002). “Agentschappen: Innovatie in bedrijfsvoering”. Sud uitgevers B.V Den Haag
- Krooshof, R., Tomesen, R.A. & Bestebreuer, A. (2002). “De besturingsrelaties tussen het departement for Transport en het Highways Agency”. Den Haag
- Kune, H.E. & Ed, M., (1999). “Kritische succesfactoren voor innovatie in no-profit organisaties”. [www.mini.v&w.nl/ 25 jan. 2008]
- Noordegraaf, M. (2004) “Management in het publieke domein”. Coutinho Bussun
- Olierook, M.J., (2001). “Strategisch Plan 2002-2006 op hoofdlijnen”. Publicatie RWS, Utrecht
- Oosteroom, R.P. van & Thiel, S. van (2004). “Agentschappen: Kruiwagen voor modernisering”. Besturskunde 13(7) 290-388
- Pollitt, C and Bouckaert, G. (2004 2^e druk). “Public Management Reform: a comparative analysis”. Oxford university perss
- Pollitt,C and Talbot, C (2004). “Unbundled Government:A critical analysis of the global trend to agencies, qungos and contractualisation”. Routledge London EC4P 4EE
- Ridder, J. & Scheltema, M., (1992) “Verzelfstandiging vanuit Bestuurlijk- juridische gezichtspunten”(in Kickert 1229)

- RWS, (2002) “Ontwikkeling RWS tot agentschap” Den Haag
- RWS (2001) “Rijkswaterstaat op koers naar verzelfstandiging met baten-lastenstelsel” Den Haag
- RWS (1993) “Koers RWS 200+ nu verder. Koninklijke” Drukkerij de Swart bv Den Haag
- RWS, (2006). “Onderweg naar agentschap” Den Haag
- RWS, (1992). “Koers RWS. Rijkswaterstaat op de drempel van zijn derde eeuw”. Den Haag
- RWS, 2008. “Samenvatting Beleidsvoornemen Vernieuwing V&W 2008-20012”. Veenman drukkers, Rotterdam
- RWS, (2000) “Visietraject Rijkswaterstaat. Innovatief handelen” Delft
- RWS, (2001). “Onafhankelijke toezicht op ZBO’s” Den Haag
- RWS, (2004) Ondernemingsplan 2004-2008. “Een nieuwe perspectief voor Rijkswaterstaat”. Den Haag
- Scholtbach, R.P, Brouwer, J.H. en Jeitler, V. (2002) “werkdokument. Een verzelfstandigde RWS in internationaal perspectief”. Den Haag
- Smit, N. & Van Thiel, S. (2002) “De zakelijke overheid: publiek en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking”. Bestuurskunde 11(6), 226-234 [www.ep.eur.nl/ bitsream/1765/1 4-5-2007].
- Smullen,A., S. Van Thiel & C. Pollitt. (2001). “Agentschappen en de verzelfstandigingparadox”. B&M, 28(4),190-210
- Thiel, S. van (2007). “Bestuurskundige onderzoek:een methodologische inleiding” Coutinho Bussum
- Thiel, S. Van & M.W. van Buuren. (2001). “Ontwikkelingen van aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn ZBO’s uit de mode?” Bestuurswetenschappen, 55(5), 386-404

- Thiel, S. Van (2004). "Trends in the public sector: why politicians prefer Quasi-autonomous Organizations?" *Journal of theoretical politics* 16(2): 175-201
- Twist, M.J.W. van en in 't Veld,(1995) "Het kerndepartement als sterfhuis. Bestuurskunde". *Php. Artikel= 1995,,4,5,2-40k*
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 860, nr.1
- Tweede Kamer vergaderjaar 2004-2005, 30 119, nr. 1. Instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst. Brief van de minister van V&W De Haag 29 april 2005
- Tweede Kamer vergaderjaar 1995-1996, 24 558, nr. 2. Interdepartemntaal beleidsonderzoek 1995: financieringssysteem Rijkwaterstaat. Brief van de minister van V&W 's-Gravenhage 25 juni 1996.
- Tweede kamer vergaderjaar 1994-1995, 24 130, nr. 5. Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994. Brief van de minister van binnenlandse zakken. 's-Gravenhage, 3 mei 1995
- Tweede Kamer vergaderjaar 1997-1998, 25 268 nr. 5. Zelfstandige bestuursorganen. Brief van de minister van V&W. 's-Gravenhage, 18 mei 1998
- Tweede Kamer vergaderjaar 2002-2003, 28 860 nr. 1. Begroting en verantwoording in balans. Het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid. 's-Gravenhage, 17 april 2003
- Tweede Kamer vergaderjaar 1995-1996, 24 558,nr.1. "Brief van minister van V&W. Instelling van de baten- lastendienst Rijkswaterstaat".Den Haag
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993, 21 427, nr. 52 "Naar kerndepartement. Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdeinst. Rapport van Commissie-Wiegel)
- Verschuren & Doorewaard, (19989 2^e druk) . "Het ontwerpen van een onderzoek" LEMMAS- Utrecht 1998
- V&W (1995) "Van middelen naar produkten. Rapport van de interdepartementale werkgroep financiële vernieuwing Rijkswaterstaat". Den Haag
- Wentzel, N. (2006). "Weg van moeder's schoot, maar verzelfstandig?: een onderzoek naar vorm en inhoud van het verzelfstandigingbeleid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat". Rotterdam
- [www.Mini. Fin.nl/. *Regeling baten- lastendiensten.*] 20 feb. 2008

- [www.bestuurskunde.nl/ *Het kerndepartement als sterfhuis*] 15 oktober 2007
- www.V&W.nl
- www.overheid.nl
- www.minfin.nl
- www.minvenw.nl
- www.rws.nl
- www.Bouwdienst.nl
- www.eur.nl
- www.tweedekamer.nl

Bijlage I

Lijst geïnterviewde betrokkenen

Bouter, ir. L. “Hoofdingenieur Directeur (HID) van specialistische dienst Bouwdienst

Aengevaeren, drs. R. “Directeur Bedrijfsvoering Bouwdienst Rijkswaterstaat en projectleider agentschapvorming Rijkswaterstaat”

Schwarz, ir. G. “Voormalige hoofd Strategie Rijkswaterstaat en een van de belangrijkste betrokkenen bij verzelfstandiging RWS”

Snijders, dhr. R. “Adviseur management controle II en werkzaam bij staf DG Rijkswaterstaat”

Rocour, drs. J.P.H.M.J. “Directeur Bedrijfsvoering bij de regionale dienst Rijkswaterstaat Utrecht”.

Remkes dhr. J. “Oud minister van BZK en huidige Tweede Kamerlid van VVD”.

Bijlage II

Lijst onderzoeksvragen:

1. Hoelang was Rijkswaterstaat bezig met het afwegen van verzelfstandiging?
2. Naar welke vorm van verzelfstandiging streefde Rijkswaterstaat?
3. Wat waren de redenen voor verzelfstandiging? En wat was aan de hand met de organisatie?
4. Waarom heeft RWS niet voor een ZBO gekozen?
5. Wat waren de motieven om niet voor een ZBO kiezen?
6. Welke motieven liggen ten grondslag van het oprichten van agentschap bij RWS?
7. Is het baten-lasten stelsel het hoofdmotief geweest voor het oprichten van de recente agentschapvorming?
8. Is RWS goedkoper geworden vanwege van het invoeren van het baten-lasten stelsel?
9. Tot welke maat is RWS verzelfstandigd geworden?
10. Helpt agentschap RWS uit verkokering?
11. Wie waren de actoren?
12. Tot hoeverre helpt agentschap RWS met de organisatieveranderingen?
13. Tot hoeverre heeft RWS gebruikt gemaakt van de ervaringen van andere landen?
14. Was RWS rijp genoeg voor het invoeren van baten-lasten stelsel?