

De publieke *boundary spanners* en de passage van bureaucratie

Op welke wijze beïnvloedt bureaucratie de werkzaamheden van boundary spanners bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?



Auteur:	G.M. (Marijn) Stouten, BSc
Studentnummer:	514360
Onderwijsinstelling:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Scriptiebegeleider:	dr. ir. J. Eshuis
Tweede lezer:	dr. J.J. Willems
Stagebegeleider:	T. Radstaak, BSc
Datum:	31-07-2020
Aantal woorden:	19.922



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Erasmus
ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

Voorwoord

Zojuist heeft u mijn masterscriptie Bestuurskunde opengeslagen. Half 2019 begon ik met de master Beleid en Politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het snijvlak tussen beleid, politiek, media en samenleving wekte mijn interesse en maakte mij nieuwsgierig. Deze nieuwsgierigheid heeft het masterprogramma gedurende het hele jaar weten vast te houden bij mij, waardoor ik met veel plezier en motivatie heb kunnen studeren en werken. Als kers op de taart mocht ik stage gaan lopen op een voor mij persoonlijk wel hele mooie plek: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Ik heb gehandeld vanuit mijn persoonlijke interesses, zo ook bij het opzetten van dit onderzoek. Binnen het curriculum wekte de *boundary spanner* mijn interesse. Het was een begrip dat mij was bijgebleven vanuit één van de vakken. De *boundary spanner* is een verbinder, werkend op en over de grenzen van een organisatie. Een prachtige metafoor voor de beschrijving van een functie. Mensen zijn niet graag begrensd, zo ook de *boundary spanner* niet. Ik heb het gekoppeld aan een organisatievorm die volgens velen juist wel zou begrenzen: bureaucratie. Ik vroeg mij in januari af, zou de *boundary spanner* door deze organisatievorm dan wel worden beïnvloedt? Dat wilde ik gaan uitzoeken bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het duidelijke beeld dat ik vooraf al had van het onderzoek dat ik wilde doen heeft me enorm geholpen in de maanden daarna, waardoor ik het schrijven van deze scriptie niet als een enorme last heb moeten ervaren. Ik durf te zeggen dat ik trots ben op de masterscriptie die ik aan u kan presenteren. Daarnaast hoop ik dat de masterscriptie een inkijkje biedt in het nut van *boundary spanners* voor organisaties en de verschillende gezichten van de bureaucratie.

Ik heb genoten van mijn stageperiode bij het kennisknooppunt Participatie als onderdeel van de directie Participatie, ook al ben ik maar anderhalve maand neergestreken aan de Rijnstraat in Den Haag. Ik wil alle collega's van de directie Participatie bedanken voor de manier waarop zij mij hebben verwelkomd. Ik voelde mijzelf al snel op mijn gemak en heb mee mogen maken hoe gepassioneerd de medewerkers van de directie zijn over het inbrengen van participatie in het 'hart van beleid'. Dat heeft mij zeker geïnspireerd. In het bijzonder wil ik stilstaan bij Felix Wolf en Tom Radstaak die mij de kans hebben geboden om onderzoek te doen bij het ministerie. Felix wil ik bedanken voor zijn begeleiding gedurende de eerste periode en zijn kritische en vriendelijke commentaar, dat heeft mij enorm geholpen met het scherp opstellen van deze scriptie. Tom wil ik bedanken voor zijn vertrouwen in mij en zijn begeleiding gedurende de gehele stageperiode. Het enthousiasme en de energie van Tom is aanstekelijk en werkte enorm motiverend voor mij.

Als ik kijk naar het kennisknooppunt Participatie nu, vergeleken met toen ik binnenkwam, zie ik enorm veel groei. Ik weet zeker dat de snel-studies, handreikingen, talkshows en website enorm veel participatieprofessionals van dienst zullen zijn in de toekomst en ik ben trots dat ik een half jaar deel van het team mocht uitmaken.

Ik wil Jasper Eshuis bedanken voor de scriptiekringen en feedback. Ik ben persoonlijk erg goed geholpen en begeleid door hem vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik heb tijdens de contactmomenten gemerkt dat hij écht betrokken was bij het onderzoek en veel aandacht besteedde aan het begeleiden van de afstudeerders. Jannes Willems wil ik als tweede lezer bedanken voor zijn kritische feedback. Aan de hand van zijn opmerkingen heb ik de scriptie voor mijn gevoel erg kunnen verbeteren en finetunen. Kaylee wil ik bedanken voor de uitwisseling van scripties. De stappen die zij tussen de uitwisselingsmomenten zette motiveerden mij om hetzelfde te doen. Claudia, Assia en Milou wil ik bedanken voor hun feedback op mijn scriptie en de goede samenwerking bij het kennisknooppunt Participatie.

Ik had verwacht de scriptie voornamelijk te schrijven in Den Haag en Rotterdam. Uiteindelijk heb ik het meeste werk door de coronacrisis verricht in de slaapkamer waar ik ben opgegroeid in Burgh-Haamstede. Het was fijn om een half jaar thuis te zijn. Ik wil mijn ouders, broertjes en familieleden bedanken voor hun geweldige support tijdens deze periode en ik hoop dat ik ze trots maak met het werk dat ik heb verricht. Ik wil Sem bedanken voor zijn interesse en betrokkenheid bij mijn scriptie, ik heb veel gehad aan zijn scherpe sociologische hersenpan en steun. Channa wil ik bedanken voor de illustratie op de voorpagina van mijn scriptie. Ze is te volgen op Instagram via @madebychanna. Ik wil mijn vrienden en vriendinnen bedanken voor wie ze zijn, wat ze betekenen voor mij, de energie die ik van ze krijg en de zin die ze geven aan mijn leven. Jullie maken het voor mij waard om hard te studeren en te werken.

Marijn Stouten

Samenvatting

Het onderzoek beschouwt door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek (gemixte methode) de invloed van de bureaucratie op de werkzaamheden van *boundary spanners* bij één van de Nederlandse ministeries. Samenwerking en onderlinge verbondenheid worden binnen de overheid steeds belangrijker bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken die niet meer binnen de verantwoordelijkheden van één directie passen (Groeneveld, 2016; Sanderson, 2006). *Boundary spanners* weten over de grenzen van directies heen te treden en dienen als tussenpersoon en verbinder die onderlinge samenwerking tussen directies weten te stimuleren (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Bureaucratie werpt daarentegen juist grenzen op en zorgt onder andere voor specialisatie en fragmentatie waarbij de directies juist focussen op hun eigen werkzaamheden en de verbinding niet opzoeken (Nederhand et al., 2018). Het onderzoek bekijkt daarom of de *boundary spanners* in deze organisatievorm nog steeds hun twee typerende werkzaamheden (Aldrich & Herker, 1977) kunnen uitvoeren. De hoofdvraag van het onderzoek luidt: *Op welke wijze beïnvloedt bureaucratie de werkzaamheden van boundary spanners bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?*

Om een antwoord op deze vraag te krijgen is binnen het onderzoek een wetenschappelijke basis gelegd op basis waarvan het onderzoek kon worden uitgevoerd. Deze wetenschappelijke basis behandelde de beschikbare kennis over, van, voor bureaucratie en *boundary spanners* in de publieke sector en schetste het verwachte verband tussen de twee kernbegrippen. Empirische data werd gegenereerd door gebruik te maken van een gemixte methode waarbij de werknemers van vier specifiek geselecteerde directies werden onderzocht. Ten eerste werd bij deze vier directies een enquête verspreid welke het verband tussen de bureaucratische organisatiekenmerken en de werkzaamheden van *boundary spanners* onderzocht. Naar aanleiding van de enquête zijn vier verdiepende interviews gehouden waarbij elke directie werd vertegenwoordigd.

Uit het kwantitatieve onderzoek waar 54 respondenten aan deelnamen (26% van de gehele onderzoekspopulatie) bleken geen significante verbanden te bestaan tussen de bureaucratische organisatiekenmerken en de informatieverwerkingsfunctie en externe vertegenwoordigingsfunctie, de twee werkzaamheden van *boundary spanners*. Opvallend was de hoge mate van ervaren taakverdeling en specialisatie en lage mate van ervaren hiërarchie door de *boundary spanners*. Uit het kwalitatieve onderzoek bleek in aanvulling op de kwantitatieve resultaten op welke wijze de twee werkzaamheden van *boundary spanners* worden uitgevoerd. De informatieverwerkingsfunctie wordt voornamelijk uitgevoerd door informatie te selecteren en filteren op relevantie en prioriteit. Dit doen

boundary spanners met het oog op de eigen directie. Bij de externe vertegenwoordigingsfunctie lijkt het belangrijk te zijn dat de *boundary spanner* kan vertegenwoordigen vanaf het juiste hiërarchische niveau in de organisatie.

Aanvullend op de bestaande wetenschappelijke literatuur concludeert dit onderzoek dat *boundary spanners* geen sterke invloed van bureaucratische organisatiekenmerken ervaren. Kwantitatief onderzoek wijst aan dat in deze onderzoekscontext geen verband bestaat tussen de bureaucratie en de werkzaamheden van de *boundary spanners*. Dat *boundary spanners* weinig invloed ervaren van de hiërarchische structuur kan duiden op voldoende autonomie en manoeuvreerruimte voor de werkzaamheden die zij uitvoeren. Anderzijds is het mogelijk dat zij om de belemmering van hiërarchie heen kunnen werken. Binnen deze bureaucratische organisatie kunnen *boundary spanners* dus functioneren en zorgen voor onderlinge verbinding tussen directies waarbij onderlinge afhankelijkheid wordt ondervangen. Uiteindelijk komt dit de aanpak van maatschappelijke vraagstukken ten goede.

De wetenschappelijke aanbevelingen van het onderzoek bevatten een voorstel voor een vervolgonderzoek. Het onderzoek dat voor u ligt is namelijk zeer select omgegaan met het selecteren van de onderzoekspopulatie. Daarnaast is het onderzoek voornamelijk verkennend te noemen en behoren de conclusies ondersteund te worden door een uitbreiding van de dataset. Daarbij is binnen dit onderzoek geen vergelijking gemaakt tussen *boundary spanners* en niet *boundary spanners*. Praktische aanbevelingen focussen zich onder andere op de rol van leidinggevenden. Zij behoren vanwege hun belangrijke positie de identificatie van *boundary spanners* op zich nemen en de bekendheid van de *boundary spanner* vergroten. Daarnaast kunnen zij *boundary spanners* helpen door het geven van ondersteuning en feedback, autonomie en manoeuvreerruimte. Dit komt de effectiviteit van *boundary spanners* ten goede.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 - Inleiding	7
1.1. Introductie en context	7
1.1.1. Introductie	7
1.1.2. Context.....	8
1.2 Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen	9
1.2.1 Probleemstelling	9
1.2.2. Doelstelling	10
1.2.3. Onderzoeksvragen	11
1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	12
1.3.1. Maatschappelijke relevantie.....	12
1.3.2. Wetenschappelijke relevantie	13
1.4 Leeswijzer	14
Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader.....	15
2.1 Bureaucratie in de publieke sector	15
2.1.1. Bureaucratie.....	15
2.1.2. Disfunctie van bureaucratie	16
2.1.3. Functie van bureaucratie.....	18
2.1.4. Overzicht van de functies en disfuncties van bureaucratie	20
2.2 <i>Boundary spanners</i> in de publieke sector	20
2.2.1. <i>Boundary spanners</i>	20
2.2.2. Werkzaamheden en rollen van <i>boundary spanners</i>	21
2.2.3. Functioneren van <i>boundary spanners</i>	23
2.3 Relatie tussen bureaucratie en <i>boundary spanners</i>	24
2.4 Conceptueel model en hypothesen.....	27
Hoofdstuk 3 – Methodologische verantwoording.....	29
3.1 Onderzoekspopulatie.....	29
3.2 Operationalisering.....	31
3.3 Onderzoekontwerp.....	32
3.3.1. Deductief onderzoek.....	32
3.3.2. Gemixte methode.....	32
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit	34
3.4.1. Interne betrouwbaarheid.....	34
3.4.2. Externe betrouwbaarheid	34
3.4.3. Interne validiteit	35
3.4.4. Externe validiteit.....	35
3.4.5. Triangulatie	36
Hoofdstuk 4 – Kwantitatieve onderzoeksresultaten.....	37
4.1 Betrouwbaarheid van de kwantitatieve onderzoeksresultaten	37

4.2 Beschrijvende resultaten	38
4.3 Correlaties	41
4.4 Gecontroleerde aannames voor de lineaire regressieanalyse	42
4.5 Uitkomsten kwantitatieve analyse	43
Hoofdstuk 5 - Kwalitatieve onderzoeksresultaten	45
5.1 Samenwerking met andere directies.....	45
5.2 Informatieverwerkingsfunctie	46
5.3 Externe vertegenwoordigingsfunctie.....	47
5.4 Invloed van de organisatiekenmerken op <i>boundary spanners</i>	48
5.5 Ondersteuning en ruimte tot samenwerking	49
Hoofdstuk 6 – Conclusie en discussie.....	51
6.1 Conclusie.....	51
6.1.1. Deelvragen.....	51
6.1.2. Hoofdvraag	54
6.2 Discussie	56
6.3 Aanbevelingen.....	59
6.3.1. Wetenschappelijke aanbevelingen	59
6.3.2. Praktische aanbevelingen	62
Literatuurlijst.....	66
Bijlagen	75
Bijlage I: Enquête	75
Bijlage II: Topic-lijst Interview	77
Bijlage III: Tabel met interviewgegevens	78
Bijlage IV: Onderbouwing assumpties kwantitatief onderzoek	79
Bijlage V: Organogram van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	83

Lijst met figuren

Figuur 1 Conceptueel model	27
----------------------------------	----

Lijst met tabellen

Tabel 1 Functie en disfunctie van bureaucratie.....	20
Tabel 2 Voorwaarden voor het functioneren van <i>boundary spanners</i>	23
Tabel 3 Onderzoekshypothesen	28
Tabel 4 Onderzoekspopulatie	29
Tabel 5 Operationalisering bureaucratie	31
Tabel 6 Operationalisering werkzaamheden van <i>boundary spanners</i>	31
Tabel 7 Beschrijvende tabel.....	40
Tabel 8 Correlatietabel met Pearson Correlation.....	41
Tabel 9 VIF-scores van de onafhankelijke variabelen	42
Tabel 10 Tabel met resultaten lineaire regressieanalyses	43
Tabel 11 Toetsing hypothesen	44
Tabel 12 Citaten over de hiërarchische structuur.....	48
Tabel 13 Overzicht afgenomen interviews	78

Hoofdstuk 1 - Inleiding

1.1. Introductie en context

1.1.1. Introductie

In haar inaugurele rede sprak prof. dr. Sandra Groeneveld (2016) over de spanning tussen noodzaak van bureaucratie aan de ene kant, en onmogelijkheid van de bureaucratie aan de andere kant. Het spanningsveld tussen noodzakelijke regels die zorgen voor een transparante en juiste werkwijze van de organisatie, en onnodige regels die belemmerend werken bevat een dunne scheidslijn. Zelfs Max Weber (1972) die voordelen van de bureaucratie benadrukte, vergeleek de bureaucratie ook wel met een beklemmende ijzeren kooi. Regelmatig worden juist publieke organisaties in verband gebracht met het hanteren van een bureaucratische structuur. In haar rede maakte Groeneveld (2016) de koppeling van organisatiestructuur naar het gedrag van mensen binnen de bureaucratische organisaties. In plaats van focus op de bureaucratische structuur van organisaties zou beargumenteerde zij dat meer focus zou moeten liggen op het gedrag van mensen die in deze organisaties werken. Samenwerking en overleg binnen de organisatie is daarbij van groot belang voor het omgaan met problematiek die niet binnen de grenzen van één organisatie of een deel van de organisatie kan worden geplaatst (Groeneveld, 2016).

Twee relevante ontwikkelingen in publieke organisaties zijn decentralisatie en specialisatie. Om maatwerk te kunnen leveren worden de voorheen centrale functies van de overheid gedecentraliseerd. Daarnaast specialiseren overheden zich steeds meer in de taken die zij uitvoeren. Een bijkomend effect van deze ontwikkelingen is de fragmentatie en onderlinge afhankelijkheid tussen overheden en binnen overheden (Agranoff & McGuire, 2001). Parallel aan deze ontwikkelingen bij de overheid ontwikkelen ook vraagstukken waarmee overheden te maken hebben. De vraagstukken zijn, in tegenstelling tot vroeger, niet meer te plaatsen binnen de verantwoordelijkheden van één deel van de overheid. Ook binnen rijksoverheden zijn vraagstukken grensoverschrijdend en niet meer toe te wijzen aan één directie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2015, pp. 14-15; Sanderson, 2006; Van Meerkerk & Edelenbos, 2017). De rijksoverheid heeft brede verantwoordelijkheden, als vraagstukken de grenzen van de departementen van de rijksoverheid overschrijden is het aannemelijk dat dit ook voor andere overheden geldt. De groeiende onderlinge afhankelijkheid en grensoverschrijdende vraagstukken scheppen noodzaak om samenwerking tussen overheden te stimuleren. Binnen de rijksoverheid is het van belang de directies aan elkaar te verbinden en interactie te stimuleren (Agranoff & McGuire, 2001). Het kunnen leggen en behouden van verbindingen is daarbij cruciaal.

Boundary spanners onderscheiden zich in het construeren en behouden van verbindingen (Noble & Jones, 2006). Volgens van Meerkerk en Edelenbos (2014) bestaat een positief verband tussen de aanwezigheid van *boundary spanners* en netwerkprestaties van organisaties. Daarnaast zouden *boundary spanners* een positieve invloed hebben op innovatie, financiële performance, strategische besluitvorming, toegang tot kennis en identificatie van klanten.

De rijksoverheid zou dan ook gebaat zijn bij werkzaamheden van *boundary spanners* waarbij onderlinge verbindingen kunnen worden gerealiseerd en behouden. Samenwerking is voor de publieke sector van groot belang om tot bevredigende uitkomsten te komen. Van Meerkerk en Edelenbos (2014, p. 18) concluderen echter dat aanwezigheid van *boundary spanners* voornamelijk wordt ervaren in de private sector. Het is onduidelijk waarom de aanwezigheid van *boundary spanners* minder wordt ervaren binnen de publieke sector. Mogelijk kan dit worden verklaard doordat publieke organisaties vaak georganiseerd zijn als hiërarchische en bureaucratische organisaties (De Korte & Van Der Pijl, 2008; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014, p. 18). De organisatiekenmerken van de bureaucratie als taakverdeling, specialisatie, regels en procedures hebben mogelijk invloed op de werkzaamheden van de *boundary spanners* (Weber, Roth, Wittich, & Fischhoff, 1978).

1.1.2. Context

Het onderzoek wordt uitgevoerd bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, één van de rijksoverheden waarbij inzet van *boundary spanners* nog niet eerder werd onderzocht. Het departement is onder te verdelen in verschillende organisatieonderdelen: Financiën en Bedrijfsvoering, Beleids- en Bestuursondersteuning en Beleidskern. Het onderzoek wordt uitgevoerd vanuit de directie Participatie welke kan worden geschaard onder de Beleids- en Bestuursondersteuning. De directie Participatie adviseert, faciliteert en organiseert maatschappelijke participatie voor het gehele departement (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020a). De directie heeft binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een wettelijke taakstelling welke staat vastgelegd in het Organisatie- en mandaatbesluit Infrastructuur en Waterstaat (artikel 11, lid 3a-3c). Drie hoofdtaken zijn te onderscheiden: (1) Het verkennen, signaleren en analyseren van ontwikkelingen op het gebied van maatschappelijke participatie en het ontwikkelen van participatiebeleid, (2) het coördineren van vormvrije consultatietrajecten en wettelijke voorbereidingsprocedures en (3) het met instemming ondersteunen van het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu.

De directie Participatie is in 2019 gestart met het initiatief kennisknooppunt Participatie. Het kennisknooppunt geeft voornamelijk invulling aan de eerste hoofdtak: verkennen, signaleren en analyseren van ontwikkelingen op het gebied van maatschappelijke

participatie en het ontwikkelen van participatiebeleid. Na een drietal inventarisatie-onderzoeken en vele gesprekken met professionals vanuit de praktijk en wetenschap concludeert het kennisknooppunt Participatie dat het vakgebied participatie nog in de kinderschoenen staat. Enerzijds doordat de bestaande kennis over participatie te ontoegankelijk is en anderzijds omdat deze kennis tekortschiet en kennislacunes bevat. De verbinding tussen de wetenschap en de praktijk is daarnaast ondermaats te noemen (Visser, Van Popering-Verkerk, & Van Buuren, 2019). Het kennisknooppunt wil hier de komende jaren verandering in te brengen. Na het laten aanleggen van de kennisbasis is het nu tijd om het vakgebied participatie verder te brengen. Om hier invulling aan te zal het kennisknooppunt Participatie drie programmalijnen volgen: kennisontwikkeling, kennisverspreiding en netwerkontwikkeling (Kennisknooppunt Participatie, 2019).

De directie Participatie en het kennisknooppunt Participatie hebben gesignaleerd dat de verspreiding van kennis en ontwikkeling van netwerken kan worden belemmerd door de bureaucratische organisatiekenmerken van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De invloed van de organisatiecontext kan raken aan de uitvoering van taken en de haalbaarheid van de doelstellingen.

1.2 Probleemstelling, doelstelling en onderzoeksvragen

1.2.1 Probleemstelling

Het bereiken van de doelstellingen van het kennisknooppunt Participatie omtrent kennisontwikkeling, kennisverspreiding en netwerkontwikkeling, en het algehele doel om participatieprocessen en samenwerking bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat te verbeteren is afhankelijk van het ontwikkelen en verspreiden van kennis binnen het netwerk en het verbinden van de verschillende directies in de organisatie. Van Meerkerk en Edelenbos (2014) stellen dat de werkzaamheden van *boundary spanners* benodigd zijn als men tot bevredigende uitkomsten wil komen in de publieke sector. Een *boundary spanner* kan over de grenzen van de directie treden en intern verbindingen realiseren. In dit geval wordt gesproken over interne verbinding tussen de verschillende directies van het departement. De aanwezigheid van bureaucratie is een bekend kenmerk van de publieke sector en stelt grenzen binnen de organisatie (De Korte & Van Der Pijl, 2008), waar *boundary spanners* deze juist overbruggen. Het keurslijf waarin een bureaucratische organisatie is gegoten kan een belemmering vormen voor werkzaamheden van *boundary spanners*. Naast de belemmering die de bureaucratische organisatiekenmerken kunnen vormen hebben zij ook functies. In de publieke sector worden werkzaamheden bijvoorbeeld uitgevoerd volgens bepaalde regels en procedures omdat men transparantie en gelijke behandeling wil waarborgen.

De onderzoeker heeft na vooronderzoek binnen de onderzoekscontext geïdentificeerd dat de bureaucratische organisatiekenmerken binnen het Ministerie van Infrastructuur en

Waterstaat aanwezig zijn en worden ervaren. Gezien het belang van de werkzaamheden van *boundary spanners* voor de publieke sector (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014) is het relevant om te onderzoeken welke invloed de bureaucratische organisatiekenmerken precies hebben op de werkzaamheden van *boundary spanners*. Mochten de *boundary spanners* kunnen functioneren binnen deze organisatievorm, dan wil dat iets zeggen over de mogelijkheden om *boundary spanners* bij het departement in te zetten.

1.2.2. Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is om door een gemixte methode (kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling) te duiden of de kenmerken van bureaucratie invloed hebben op de werkzaamheden van *boundary spanners* bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarnaast wordt een verkenning gedaan naar de wijze waarop de bureaucratische kenmerken de werkzaamheden beïnvloeden. Het uitzoeken van deze vraag is van belang omdat grensoverschrijdende interactie van steeds groter belang wordt bij het aanpakken van deze maatschappelijke kwesties (Sanderson, 2006). De verbindende werkzaamheden van *boundary spanners* zijn daarbij van belang (Williams, 2013, pp. 17-18). Het onderzoek draagt bij aan kennis over de ruimte die *boundary spanners* binnen een bureaucratische organisatie hebben om deze werkzaamheden uit te voeren. De kennis verschaft meer duidelijkheid over de mogelijkheden om *boundary spanners* bij de rijksoverheid in te zetten. Vanuit de wetenschappelijke literatuur wordt een onderbouwing gedaan die stelt dat meer onderzoek naar de invloed van publieke context op *boundary spanners* benodigd is (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Daarnaast sluit het onderzoek aan op het bereiken van doelstellingen van de directie Participatie en het kennisknooppunt Participatie. Zij willen de ontwikkelde kennis over participatie verspreiden binnen het departement en vinden het belangrijk om een netwerk met participatieprofessionals binnen en buiten het departement te ontwikkelen. Werkzaamheden van *boundary spanners* worden daarbij als waardevol gezien.

De doelstelling van het onderzoek is afgestemd op de haalbaarheid. Het onderzoek wordt namelijk uitgevoerd in een periode van vijf á zes maanden. De doelstelling houdt daarnaast rekening met mogelijkheden en beperkingen binnen de onderzoekscontext. Volgens de planning zal het eindresultaat na zes maanden definitief worden afgerond en opgeleverd aan het kennisknooppunt Participatie. Omdat de bestuurskunde wordt gezien als een toegepaste wetenschap zullen de resultaten zich richten op wetenschap en praktijk. Op deze wijze kan het onderzoek van meerwaarde zijn voor wetenschappelijke en praktische inzichten.

Het eindresultaat van het onderzoek zal breed worden gepubliceerd. Ten eerste is het onderzoek inzichtelijk op de Erasmus University Thesis Repository¹. Ten tweede is het onderzoek inzichtelijk op de website van het kennisknooppunt Participatie². Op deze wijze levert het onderzoek een bijdrage aan ontwikkeling en verspreiding van kennis binnen het vakgebied participatie.

1.2.3. Onderzoeksvragen

Om inzicht te bieden in de probleemstelling en te voldoen aan de doelstelling van het onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

Op welke wijze beïnvloedt bureaucratie de werkzaamheden van *boundary spanners* bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden en structuur in het onderzoek aan te brengen zijn een vijftal deelvragen opgesteld:

- 1) Welke relevante inzichten biedt de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot bureaucratie in de publieke sector?
- 2) Welke relevante inzichten biedt de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot *boundary spanners* in de publieke sector?
- 3) Welke relevante inzichten biedt de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de relatie tussen bureaucratie en *boundary spanners*?
- 4) Wat is de relatie tussen bureaucratie en de werkzaamheden van *boundary spanners* bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?
- 5) Welke inzichten biedt kwalitatief onderzoek omtrent de relatie tussen bureaucratie en werkzaamheden van *boundary spanners*?

De deelvragen zullen in de aangegeven volgorde worden behandeld in het onderzoek. Het theoretisch kader behandelt de eerste en tweede deelvraag. Zij bieden inzicht in de beschikbare kennis over de kernbegrippen in de wetenschappelijke literatuur. De derde deelvraag wordt eveneens op basis van de wetenschappelijke literatuur uiteengezet in het theoretisch kader en visueel weergegeven in het conceptueel model. Het vierde hoofdstuk behandelt de vierde deelvraag op basis van kwantitatieve dataverzameling. Het vijfde hoofdstuk behandelt de vijfde deelvraag op basis van aanvullende kwalitatieve dataverzameling. In het zesde hoofdstuk wordt de hoofdvraag van het onderzoek behandeld en wordt de conclusie gepresenteerd.

¹ <https://thesis.eur.nl/>

² <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/home/default.aspx>

1.3 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

1.3.1. Maatschappelijke relevantie

Binnen de directie Participatie en het kennisknooppunt Participatie heerst een gevoel van verantwoordelijkheid om de inzet van participatie en samenwerking binnen de overheid te stimuleren en faciliteren. Het doel van de directie is om van participatie een fundamenteel onderdeel van beleidsprocessen te maken zodat de directies uiteindelijk zelfstandig participatieprocessen kunnen inrichten. De directie Participatie wil hierin zelf het voortouw nemen en gebruikt onder andere het kennisknooppunt Participatie om op verschillende manieren de inzet van participatie in de organisatie verbreden. Door het kennisknooppunt wordt ingezet op het ontwikkelen van snel-studies, handreikingen en het stimuleren van dialoog. De directie Participatie heeft bij deze werkzaamheden meer inzicht nodig in manieren waarop de ontbrekende connectie tussen wetenschap en praktijk kan worden overbrugd. Daarbij is het van belang dat de organisatiekenmerken de ruimte bieden om de nodige verbindingen in de organisatie te leggen en behouden. De directie ervaart namelijk een groeiende urgentie om wetenschap aan de praktijk te koppelen. De vraag naar de inzet van participatie groeit namelijk doordat het departement steeds meer te maken heeft met vraagstukken waarbij participatie noodzakelijk is.

Boundary spanners worden gezien als essentieel voor het leggen van verbindingen en het initiëren van samenwerking en zullen dus ook bij de werkzaamheden van verschillende directies van essentieel belang zijn (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Samenwerking in netwerken (zoals bij het reguleren van het waterbeheer van Nederland of kwesties rondom de luchthaven Schiphol) vereist het betrekken van belanghebbenden, uitwisseling van informatie, ontwikkeling van gemeenschappelijke opvattingen, oplossingen en besluiten. *Boundary spanning* speelt daarbij een belangrijke rol (Edelenbos & Van Meerkerk, 2015). Kenmerkend voor de publieke context is de bureaucratie. Ambtenaren van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ervaren deze bureaucratie binnen de organisatie (Herdersche, 2020). Daarbij wordt regelmatig gesproken over de starheid en tegenwerking van deze bureaucratische kenmerken. Ook de huidige regeringspartijen signaleren het probleem van bureaucratische kenmerken. Zij besteden daarom aandacht aan het verminderen van de bureaucratie in het huidige regeerakkoord (VVD, CDA, D66, & ChristenUnie, 2017).

Juist omdat *boundary spanners* de nodige verbindingen leggen en behouden wordt dit onderzoek uitgevoerd. Bij het beter benutten van deze verbindingspersonen in de bureaucratie kan ontwikkeling plaatsvinden op het gebied van interne samenwerking tussen de directies. Dit zou de gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken bevorderen (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014).

1.3.2. Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek wordt gebaseerd op reeds bestaande wetenschappelijke literatuur. Begrippen als bureaucratie en *boundary spanning* zijn bekende wetenschappelijke begrippen binnen de bestuurskundige praktijk. Onderzoek naar deze begrippen draagt daarom bij aan de bestaande wetenschappelijke kennis van deze begrippen. De invloed van organisatiekenmerken op *boundary spanners* is tot nu toe een onderbelicht onderwerp in de wetenschappelijke literatuur. Verschillende wetenschappelijke artikelen benoemen de laatste jaren het belang van onderzoek naar de invloed van organisatiekenmerken op *boundary spanners* (Balogun, Gleadle, Hailey, & Willmott, 2005; Williams, 2013). Tot nu toe is de wetenschappelijke literatuur enigszins verdeeld over de relatie tussen deze twee begrippen. Enerzijds wordt gesteld dat *boundary spanners* minder worden beïnvloed door interne context, doordat zij ook worden beïnvloed door externe context. Op deze wijze wordt de interne beïnvloeding afgezwakt (Robertson, 1995). *Boundary spanners* acteren echter op de grensgebieden en over de grenzen heen, terwijl bureaucratie deze grenzen opstelt. *Boundary spanners* hebben binnen organisaties invloed op de uitkomsten binnen de context waar zij in opereren, echter worden de grenzen van wat zij kunnen bereiken gesteld door diezelfde context (Williams & Sullivan, 2009). Dit onderzoek maakt duidelijker of verbanden bestaan tussen bureaucratische organisatiekenmerken en de werkzaamheden van de *boundary spanners*.

Daarnaast wordt in het onderzoek ook een directe verkenning gedaan naar de aanwezigheid van *boundary spanners* bij de rijksoverheid. Eerder wetenschappelijk onderzoek stelt namelijk dat aanwezigheid van *boundary spanners* voornamelijk wordt ervaren in de private sector (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Dat dit onderzoek plaatsvindt in de bovenlaag van de publieke sector is daarnaast een nieuwe invalshoek. Wetenschappelijk onderzoek stelt dat meer onderzoek benodigd is naar *boundary spanning* in verschillende lagen van de overheid. Dit onderzoek vervult een deel van deze aanbeveling. Verder wordt aangegeven dat meer onderzoek benodigd is naar de rol die hiërarchie speelt bij *boundary spanning*. Omdat een hiërarchische structuur een kenmerk is van bureaucratie zal hieraan extra aandacht worden besteed (Nederhand, Van Der Steen & Van Twist, 2018, p. 17).

1.4 Leeswijzer

In het volgende en tweede hoofdstuk wordt het theoretisch kader gepresenteerd. Deze vormt een verkenning van de wetenschappelijke literatuur en een wetenschappelijke basis voor het onderzoek. Relevante begrippen en theorieën die betrekking hebben op het onderzoeksonderwerp worden verzameld en op gestructureerde wijze gepresenteerd. Met name wordt ingegaan op de relevante wetenschappelijke literatuur omtrent bureaucratie, *boundary spanners* en de relatie tussen deze twee kernbegrippen. Daarnaast is het van belang om het wetenschappelijke verband tussen bureaucratie en *boundary spanners* visueel te weergeven in een conceptueel model. Afsluitend worden de hypothesen gepresenteerd.

In het daaropvolgende en derde hoofdstuk zal de onderzoeksmethode van het onderzoek worden verantwoord. De gemixte onderzoeksmethode die gebruikt zal worden om tot een uiteindelijke beantwoording van de hoofdvraag en deelvragen te komen zal in zijn geheel aan bod komen. Dit hoofdstuk zal ingaan op de onderzoekspopulatie, collectie van kwantitatieve en kwalitatieve data, operationalisering en de analyse van de kwantitatieve en kwalitatieve data. Ten slotte zal worden ingegaan op de interne en externe validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

In het daaropvolgende en vierde en vijfde hoofdstuk zullen de resultaten van het onderzoek worden gepresenteerd en geanalyseerd. De belangrijkste resultaten en antwoorden op de desbetreffende deelvragen van het onderzoek worden uitgelicht.

In het laatste en zesde hoofdstuk worden de conclusies en discussie van het onderzoek gepresenteerd met in aanvulling daarop wetenschappelijke en praktische aanbevelingen. De conclusie geeft antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek. De discussie reflecteert hierna op de inhoud van het onderzoek en de beperkingen tijdens het onderzoeksproces. De aanbevelingen geven ten slotte inzicht in de wetenschappelijke en praktische uitwerking en vervolgstappen.

Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader

In het theoretisch kader zal een wetenschappelijke basis worden gevormd ter ondersteuning van de probleemstelling van het onderzoek. In het onderzoek wordt het theoretisch kader daarnaast gebruikt als afbakening en beschrijft het de wetenschappelijke kennis waarop binnen het onderzoek wordt voortgebouwd. De hoofdvraag van het onderzoek bevat twee kernbegrippen, bureaucratie en *boundary spanners*. De kennis omtrent deze begrippen zal in dit hoofdstuk uitvoerig aan bod komen. In dit onderzoek is de publieke context van belang, daarom zullen de kernbegrippen worden uiteengezet met focus op de publieke sector.

In het theoretisch kader zullen drie van de vijf deelvragen worden beschouwd:

- 1) Welke inzichten biedt de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot bureaucratie in de publieke sector?
- 2) Welke inzichten biedt de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot *boundary spanners* in de publieke sector?
- 3) Welke inzichten biedt de wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de relatie tussen bureaucratie en *boundary spanners*?

2.1 Bureaucratie in de publieke sector

De bureaucratische organisatievorm van Weber et al. (1978) komt ten eerste aan bod. Daarna wordt toegelicht wat de wetenschappelijke literatuur verstaat onder de disfuncties en functies van bureaucratie. Dit alles wordt gepresenteerd met het oog op de publieke sector.

2.1.1. Bureaucratie

Van Meerkerk en Edelenbos (2014, p. 21) stellen dat meer onderzoek naar de invloed van publieke context op *boundary spanners* noodzakelijk is. De bureaucratische organisatievorm is kenmerkend voor de publieke sector (Weber et al., 1978). Bureaucratie wordt gedefinieerd als een organisatievorm waarvan de structuur zich kenmerkt door a) een hiërarchische opbouw, b) een fundamentele uitsplitsing van taken en c) werving op basis van deskundigheid (Bovens et al., 2017).

Weber et al. (1978) zag deze organisatievorm in de twintigste eeuw sterk aan populariteit winnen en identificeerde zes kenmerken van de ideale bureaucratische organisatievorm. Ten eerste is in de bureaucratie sprake van een duidelijke taakverdeling. Dit betekent dat de activiteiten binnen een bureaucratie officiële taken zijn. Deze taken worden uitgevoerd volgens strikte regels door de meest geschikte personen en zijn gespecificeerd met gedetailleerde rechten, plichten, verantwoordelijkheden en reikwijdte van de bevoegdheid. Ten tweede is in de bureaucratie sprake van een duidelijke hiërarchie waarbij werknemers verantwoording

afleggen over hun werkzaamheden. Ten derde is in de bureaucratie sprake van een duidelijke scheiding tussen het werk en het privéleven. Werknemers dienen tijdens hun werkzaamheden niet beïnvloed te worden door wat zich in hun privéleven afspeelt. Hierdoor hebben de werknemers onderling onpersoonlijke en zakelijke relaties en is er geen ruimte voor vriendjespolitiek. Ten vierde is in de bureaucratie sprake van specialisatie waarbij iedere werknemer iets specifiek toevoegt aan de organisatie en daar dus volledige verantwoording over kan afleggen. Zij voeren hun werkzaamheden uit vanuit loyaliteit aan de bevoegdheden van hun functie. Ten vijfde is in de bureaucratie sprake van een volledige werkcapaciteit waarbij de werknemer een vast aantal uren besteedt aan het werk en deze niet besteedt aan andere zaken. De werknemer is daarmee voor een vooraf bepaalde tijd volledig toegewijd aan de werkzaamheden. Ten zesde worden in de bureaucratie activiteiten en processen vastgelegd door middel van regels en procedures. Er wordt extensief gebruik gemaakt van documenten en formulieren om verantwoording af te kunnen leggen (Calhoun & Gerteis, 2007, pp. 264–273; Lammers, Mijs, & Van Noort, 2000).

2.1.2. Disfunctie van bureaucratie

Bij het begrip bureaucratie wordt in de praktijk niet direct gedacht aan de bovenstaande zes kenmerken van Weber et al. (1978). Bureaucratie omvat ideaaltypisch echter wél de bovenstaande organisatievorm zoals Weber deze heeft omschreven. De elementen van deze organisatievorm hebben dan ook duidelijke functies. In de praktijk heerst echter voornamelijk een negatieve tendens rondom bureaucratie. Dit blijkt uit de hervormingen van de bureaucratie (Bovens, 2017) en de overdaad aan regels en procedures waar de term bureaucratie in het dagelijks taalgebruik aan wordt gelinkt (Groeneveld, 2016). Dat voornamelijk aan de negatieve uitwerking van bureaucratie wordt gedacht komt doordat men in het werken met de bureaucratistische organisatievorm kan doorslaan. Hierdoor kan het hanteren van de bureaucratistische organisatievorm leiden tot onwenselijke uitwerkingen. Omdat disfunctionele gevolgen overlappen, worden een aantal kenmerken van de bureaucratie gecombineerd en gelijktijdig behandeld. Per kenmerk van bureaucratie zullen de disfuncties behandeld worden.

De duidelijke taakverdeling en specialisatie worden door overlappende disfuncties gelijktijdig behandeld. Een *duidelijke taakverdeling en specialisatie* in de bureaucratie heeft fragmentatie in de organisatie als gevolg. Dit wil zeggen dat werknemers of directies verspreid binnen de organisatie alleen bezig zijn met de werkzaamheden waarin zij gespecialiseerd zijn. Elke werknemer of directie heeft daarbij eigen rechten en plichten en behoort zich te beperken tot het uitvoeren van uitsluitend deze werkzaamheden. Zij blijven daardoor onder alle omstandigheden opereren binnen hun eigen bevoegdheden. Dit zorgt voor fragmentatie en groeiende complexiteit en

onderlinge afhankelijkheid in de organisatie (Agranoff & McGuire, 2001; Anderson, 1999). Een duidelijke taakverdeling veroorzaakt daarom noodzaak tot samenwerking en het vormen van netwerken in de organisatie, maar zorgt ook voor het uiteengroeien van bepaalde functies in de organisatie (Kim & King, 2004, pp. 54-55; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014, p. 5).

Een *duidelijke hiërarchie* in de organisatie kan als disfunctioneel worden ervaren doordat werknemers en directies gecontroleerd worden en verantwoording af moeten leggen aan hen die hoger in de hiërarchie staan. Daarom is een bureaucratie vaak sprake van inefficiëntie en traagheid. De werknemers en directies hebben slechts beperkte beslissingsruimte. Zij beslissen uitsluitend over datgene wat binnen hun bevoegdheden past en hebben daardoor beperkte manoeuvreerruimte en autonomie in de hiërarchische structuur (Adler & Borys, 1996). Hoge niveaus van hiërarchie verstoren daarnaast de distributie van informatie en communicatie binnen organisaties (Vakkayil, 2012). Het is onwaarschijnlijk dat intra-organisationale samenwerking tussen directies veel potentie heeft in organisatiestructuren die zijn gebaseerd op hiërarchische controle en macht (Williams, 2002)

De *scheiding tussen werk en privé* en *volledige werkcapaciteit* worden door overlappende disfuncties gelijktijdig behandeld. Door de scheiding tussen werk en privé en het vastleggen van een vast aantal uren voor werkzaamheden kan er een interne oriëntatie van werknemers en directies ontstaan. In de bureaucratie is men voornamelijk bezig met het managen van de interne organisatie. Dit gebeurt in zoverre dat zij in mindere mate open zullen staan voor externe input van bijvoorbeeld andere directies (Nederhand et al., 2018, p. 10). De werknemers of directies zijn daardoor niet verweven met de interne en externe omgeving waardoor onpersoonlijkheid ontstaat. In de bureaucratie ontvangt niemand een persoonlijke behandeling omdat alles volgens formele procedures en regels verloopt. Persoonlijke benadering wordt tegenwoordig door werknemers als belangrijk en motiverend gezien, een kenmerk die de bureaucratie dus mist (Mayo, 2014). De onpersoonlijkheid kan daarom worden aangemerkt als een disfunctie van de bureaucratie. De bureaucratie is een formele organisatie waar de persoonlijke benadering zoveel mogelijk wordt gereduceerd om de integriteit van de werknemers te kunnen waarborgen. De uitwerking is dat bureaucratieën worden gezien als stijf en resistent tegenover verandering. Door de formaliteit zijn zij niet optimaal in staat om flexibel en innovatief te zijn (Cope, 1997, p. 462).

Een verzamelbegrip voor de negatieve karakteristieken van de bureaucratie is bureaucratisme (De Korte & Van Der Pijl, 2008, p. 14). Deze term duidt verschillende kenmerken zoals traagheid, inefficiëntie, stijfheid, resistentie tegenover verandering, onpersoonlijkheid, non-responsiviteit en disfunctionele hiërarchie (De Korte & Van Der

Pijl, 2008, pp. 18-19). Onder bureaucratisme worden de begrippen formalisatie, administratieve lasten en *red tape* geschaard. De *regels en procedures* in de bureaucratie zijn sterk verweven met deze begrippen. Onder formalisatie wordt de mate verstaan waarin regels, procedures, instructies en communicatie op schrift zijn gesteld in de organisatie (Wilson, 1989). Bestaande regels die zijn geïnstitutionaliseerd in de organisatie zijn leidend bij de invulling en vorming van het beleid. Door deze regels vindt er geen open proces plaats (Nederhand et al., 2018, p. 9). Werknemers vinden het volgen van deze regels, procedures en instructies op den duur vervelend en niet effectief. Bij regels en procedures in de publieke context van dit onderzoek kan men denken aan de wettelijke taakstelling van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en de directies waarin staat vastgelegd welke bevoegdheden men wel en niet heeft en op welk terrein. Formalisatie komt voort uit de uitsplitsing van taken door de bureaucratie (Bovens et al., 2017, pp. 152-153). Administratieve lasten zijn de werkzaamheden die nodig zijn om te voldoen aan verantwoordingsverplichtingen die voortkomen uit wet- en regelgeving. In de publieke context van dit onderzoek kan men denken aan de verantwoording die de directies van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat afleggen over de jaarlijkse uitgaven in jaarverslagen. Zij moeten deze verantwoording afleggen gezien zij onderdeel uitmaken van de overheidsbegroting. Administratieve lasten komen voort uit de controle van werkzaamheden (Bovens et al., 2017, pp. 152-153). Van *red tape* wordt gesproken als de formele regels binnen de bureaucratie onnodige administratieve lasten opleveren (Bovens et al., 2017, pp. 152-153; Bozeman & Feeney, 2011).

Additioneel aan de disfuncties van de kenmerken van bureaucratie bestaat het probleem dat de bureaucratie zichzelf in stand houdt, zelfs wanneer het originele doel van de bureaucratie niet langer wordt nagestreefd. Het in stand houden van de bureaucratie wordt een doel op zichzelf waardoor de organisatie conservatief en risicomijdend wordt en niet zal veranderen wanneer dit nodig is (De Korte & Van Der Pijl, 2008, p. 19).

2.1.3. Functie van bureaucratie

Ondanks dat de disfunctie van de bureaucratie voornamelijk wordt ervaren zijn de organisatiekenmerken van deze organisatievorm als functioneel bedoeld. De meeste kenmerken zijn daarom op een aantal wijzen juist functioneel voor de publieke sector. De ideaaltypische bureaucratie is volgens Weber et al. (1978) bedoeld om organisaties juist efficiënter en effectiever te maken. De structuur van bureaucratie kan grote organisaties met veel hiërarchische lagen goed en gestructureerd laten werken. Op grote organisaties in de publieke sector zoals het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is deze organisatievorm dan ook van toepassing. De bureaucratistische organisatievorm is voor deze organisaties superieur ten opzichte van andere organisatievormen op het

gebied van *governance*. Het heeft voornamelijk technische voordelen (Weber, 2009). Per kenmerk van de bureaucratie zal de functie van dit kenmerk worden toegelicht.

Een *duidelijke taakverdeling* zorgt voor een duidelijke scheiding van werkzaamheden en verantwoordelijkheden. De politiek is verantwoordelijk voor het nemen van de besluiten en de ambtenaren zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van deze besluiten. Onderling zijn de ambtenaren afzonderlijk verantwoordelijk voor een specifieke taak binnen de directies. Op deze wijze is duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is in de organisatie en is elke werknemer functioneel en uniek. Daarnaast zorgt de taakverdeling voor continuïteit binnen de organisatie. Dit heeft een positief effect op de legitimiteit van de besluiten die worden genomen (Van Engen, Steijn, & Tummers, 2019, pp. 111-112). Een *duidelijke hiërarchie* zorgt voor coördinatie van de werknemers in de organisatie zodat men zich gedraagt naar verwachting (Ballé, 1999, pp. 191-192) Dit zorgt voor stabiliteit en continuïteit in de organisatie. Een *duidelijke scheiding tussen werk en privé* zorgt voor een gelijke behandeling. Zo ontstaat er intern geen ruimte voor vriendjespolitiek en is men op een integere wijze aan het werk (De Korte & Van Der Pijl, 2008, p. 20). Daarnaast komt onpersoonlijkheid de gelijke behandeling van externen ten goede en maakt het onderdeel uit van een pragmatische werkhouding (Nederhand et al., 2018, p. 10). *Specialisatie* zorgt ervoor dat werknemers meer leren over hun specialisatie uiteindelijk grotere, betere en goedkopere werkzaamheden kunnen uitvoeren. Op deze wijze zorgt bureaucratie voor een ontwikkeling van meer efficiëntie en effectiviteit (Ballé, 1999, p. 191). De *volledige werkcapaciteit* zorgt voor toewijding van de werknemers aan de werkzaamheden bij de organisatie en kan worden gekoppeld aan de scheiding tussen werk en privé. Daarnaast zorgt het voor duidelijkheid en continuïteit omtrent de tijdsbesteding aan het werk. De aanwezigheid van *regels en procedures* is een praktische wijze om individualiteit te reduceren en te komen tot *best practices* die door de gehele organisatie worden gebruikt. Daarnaast contribueren regels en procedures aan de gelijke behandeling. Werkzaamheden verlopen namelijk telkens volgens dezelfde regels en procedures waardoor geen onderscheid wordt gemaakt. Regels en procedures ondersteunen de onpersoonlijke relaties en de scheiding tussen werk en privé (Ballé, 1999, p. 191).

Zo valt op te merken dat enkele van de zes kenmerken elkaar complementeren. Er zijn verscheidene argumenten waarom de kenmerken van bureaucratie functioneel zijn voor de overheid. Over de functionaliteit van bureaucratie is echter minder wetenschappelijk onderzoek verschenen dan over de disfuncties van bureaucratie (Stazyk & Goerdel, 2010, pp. 645-648).

2.1.4. Overzicht van de functies en disfuncties van bureaucratie

De voorgaande alinea's bieden inzicht in de wetenschappelijke literatuur over bureaucratie in de publieke sector. Om overzicht te creëren worden de disfuncties en functies van bureaucratie weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Functie en disfunctie van bureaucratie

Kenmerk van bureaucratie	Functie	Disfunctie
Duidelijke taakverdeling	Continuïteit en legitimiteit.	Fragmentatie en onderlinge afhankelijkheid.
Duidelijke hiërarchie	Coördinatie en controle van werknemers.	Disfunctionele hiërarchie met als gevolg inefficiëntie en traagheid.
Scheiding tussen werk en privé	Gelijke behandeling, pragmatische werkhouding en onpartijdigheid.	Interne oriëntatie, onpersoonlijkheid en formalisatie.
Specialisatie	Efficiëntie en effectiviteit, persoonlijke ontwikkeling werknemers.	Fragmentatie en onderlinge afhankelijkheid.
Volledige werkcapaciteit	Continuïteit en toewijding aan werkzaamheden.	Interne oriëntatie, onpersoonlijkheid en formalisatie.
Regels en procedures	Reduceren van individualiteit, <i>best practices</i> , gelijke behandeling, transparantie.	Formalisatie, administratieve lasten en <i>red tape</i> , geen manoeuvreerruimte, onpersoonlijkheid, resistent tegen innovatie.

2.2 Boundary spanners in de publieke sector

De volgende paragrafen behandelen *boundary spanners* in de publieke sector, de twee typen werkzaamheden die *boundary spanners* uitvoeren volgens Aldrich en Herker (1977) en de daaropvolgende *boundary spanning roles* van Williams (2013). Daarna worden externe voorwaarden voor het functioneren van *boundary spanners* uiteengezet.

2.2.1. Boundary spanners

Zoals aangegeven in de probleemstelling van dit onderzoek zijn *boundary spanners* belangrijk voor de realisatie van bevredigende uitkomsten in de publieke sector. Vergeleken met de private sector is binnen de publieke sector in mindere mate onderzoek verricht dat inzichten verschaft over het functioneren van *boundary spanners*. Daarnaast toonden Van Meerkerk en Edelenbos (2014) aan dat de publieke en private sector verschillen als het gaat om de ervaren aanwezigheid van *boundary spanners*. De

aanwezigheid van *boundary spanners* wordt volgens hen voornamelijk ervaren in de private sector.

Boundary spanners zijn personen die de organisatie waar zij werkzaam voor zijn verbinden met de omgeving en interactie realiseren met deze omgeving (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014, p. 8). Zij construeren kwalitatieve verbindingen en weten deze verbindingen ook te behouden (Noble & Jones, 2006). Zij zijn als het ware tweebenig omdat zij met één been in de eigen organisatie staan en met één been in de omgeving. *Boundary spanners* zijn een belangrijk mechanisme dat kan verbinden tussen intern en extern, tussen overheid en samenleving en tussen verschillende lagen in de organisatie (Tushman & Scanlan, 1981, p. 93; Visser, Van Popering-Verkerk, & Van Buuren, 2019, p. 13). Door de realisatie van verbinding en interactie bouwen *boundary spanners* daarnaast samenwerkingsrelaties op, koppelen zij problemen aan oplossingen en mobiliseren zij middelen (Williams, 2002).

Het onderzoek focust op de *boundary spanners* die zich richten op interactie en samenwerking met andere directies binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het zijn van een *boundary spanner* is niet specifiek toe te schrijven aan een bepaalde functie binnen de organisatie. Zij komen voor in alle lagen van de organisatie. Naast de medewerkers in de frontlinie, die over de grenzen van de organisatie treden, kunnen ook de managers en afdelingshoofden *boundary spanners* zijn en zich bezig houden met werkzaamheden die *boundary spanners* uitvoeren. Dat *boundary spanners* niet gebonden zijn aan één laag van de organisatie of een bepaalde functie, is toe te schrijven aan de groeiende samenwerking in de publieke sector. Hierdoor vervagen de grenzen in de organisaties en is het werken in netwerken een integraal onderdeel geworden van publieke organisaties (Williams, 2013). De groeiende samenwerking en onderlinge afhankelijkheid in de publieke sector vraagt om de competenties van *boundary spanners* die de verschillende netwerken weten te verbinden en te managen. Het netwerk presteert volgens Van Meerkerk en Edelenbos (2014) dan ook beter als *boundary spanners* hun verbindende capaciteiten inzetten.

2.2.2. Werkzaamheden en rollen van *boundary spanners*

Boundary spanners zetten deze verbindende capaciteiten in door een tweetal typen werkzaamheden uit te voeren. Ten eerste de verwerking van informatie en ten tweede de externe vertegenwoordiging van informatie (Aldrich & Herker, 1977, pp. 218-221).

Het verwerken van informatie wordt ook wel de *informatieverwerkingsfunctie* genoemd. Bij deze rol zijn *boundary spanners* bezig met het (1) selecteren, (2) zenden en (3) interpreteren van informatie uit de omgeving. *Boundary spanners* begeven zich in een positie waarbij zij in aanraking komen met de omgeving en grote hoeveelheden aan

potentieel relevante informatie. Het is belangrijk dat de *boundary spanner* de relevante informatie weet te selecteren. Daarbij dient de *boundary spanner* ook als filter om zo een overvloed aan informatie (*information overload*) te voorkomen. Naast het selecteren van relevante informatie is het eveneens belangrijk dat een *boundary spanner* relevante informatie kan interpreteren en deze op een duidelijke wijze kan samenvatten voor anderen. Als laatste is het van belang dat de *boundary spanner* kan inschatten voor wie de informatie bestemd is zodat de informatie naar deze persoon verzonden kan worden (Aldrich & Herker, 1977, pp. 218-219).

De externe vertegenwoordiging wordt ook wel de *externe vertegenwoordigingsfunctie* genoemd. Het kan worden beschouwd als de respons van de organisatie op de invloed van de omgeving. Onder de externe vertegenwoordiging vallen drie rollen. Deze hebben betrekking op (1) de verwerving en verwijdering van hulpbronnen, (2) de politieke legitimiteit, en (3) de sociale legitimiteit en het imago van de organisatie. Bij de verwerving en verwijdering van hulpbronnen is sprake van een tweetal problemen. Ten eerste zijn beleidsrichtlijnen waarop de hulpbronnen worden aangetrokken zo nu en dan gebaseerd op informatie die niet langer relevant is. Ten tweede zijn sommige *boundary spanners* ontevreden met hun positie in de verticale hiërarchie van de organisatie gezien de horizontale positie die zij hebben ten opzichte van andere afdelingen. De rol met betrekking op de politieke legitimiteit omvat de externe vertegenwoordiging van de organisatie en de bemiddeling tussen de eigen organisatie en de belangrijke externe organisaties. *Boundary spanners* weten de legitimiteit te behouden door informatie te verstrekken aan belangrijke externe organisaties. Het behoud van sociale legitimiteit en het imago van de organisatie is een kwestie van het zichtbaar maken van de organisatie. Door het presenteren van de organisatie probeert men de externe omgeving te beïnvloeden. De uitvoering van deze drie rollen bepaalt het vermogen van de organisatie om een compromis te bereiken tussen de belangen van de organisatie en de omgeving. Met als doel om strategische keuzes te maken om de beperkingen te overwinnen en omstandigheden te creëren waarin de organisatie een sterke autonomie heeft (Aldrich & Herker, 1977, pp. 219-221).

De beschouwing van Aldrich en Herker (1977, p. 228) ziet *boundary spanners* als een cruciale link tussen een organisatie en de omgeving. Williams (2013, p. 19) voegt daaraan toe dat naast de relatie tussen de organisatie en de omgeving, het actief vormen en managen van samenwerking met de omgeving wordt gepraktiseerd door *boundary spanners* (Williams, 2013, p. 19). Williams (2013) brengt in zijn onderzoek de bekende rollen van *boundary spanners* bijeen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen leiders, managers en professionals in de frontlinie. Zij moeten echter in grote mate beschikken over dezelfde vaardigheden als coördinatie, facilitering, communicatie,

onderhandeling en conflictoplossing. Alle *boundary spanners* moeten daarnaast om kunnen gaan met verschillende vormen van complexiteit. Zij moeten de onderlinge afhankelijkheid begrijpen, ofwel het overzicht hebben over alle personen en organisaties die het speelveld van samenwerking vormen. Het vermogen om effectieve en vertrouwelijke relaties op te bouwen met belanghebbenden is daarbij essentieel voor het functioneren van alle *boundary spanners* (Williams, 2013, p. 27).

Afsluitend is het van belang om te duiden dat *boundary spanners* die goed functioneren een sterke interne en externe koppeling behoren te hebben. De combinatie van de interne en externe koppeling van de *boundary spanner* bepaalt hoe competent deze is in het uitvoeren van zijn functie (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014, p. 6). Op deze manier is de *boundary spanner* in staat om informatie te verzamelen uit zowel interne en externe bronnen. De *boundary spanner* met een sterke interne en externe koppeling is daarmee in staat de informatie te vertegenwoordigen bij interne en externe partijen en deze aan elkaar te koppelen.

2.2.3. Functioneren van *boundary spanners*

Om een *boundary spanner* te faciliteren en te zorgen dat deze zijn functie kan uitvoeren zijn volgens Van Den Brink et al. (2019) vier externe voorwaarden nodig. Zij zijn van invloed op het gedrag van *boundary spanners* (Van Meerkerk & Edelenbos, 2018). De voorwaarden staan ter verduidelijking uiteengezet in tabel 2 (Van Den Brink et al., 2019). De omstandigheden waar een *boundary spanner* in werkt zijn namelijk van invloed op de werkzaamheden die een *boundary spanner* vervult (Biesbroek, Peters & Tosun, 2018; Williams & Sullivan, 2009).

Tabel 2 Voorwaarden voor het functioneren van *boundary spanners*

Voorwaarden	Omschrijving	Invloed op
Omgevingsomstandigheden	Afhankelijkheid en dynamiek van de omgeving en interne relaties in de organisatie.	Relationeel kapitaal en betrouwbare relaties
Ondersteuning en feedback	Feedback van management, ondersteuning van collega's en <i>empowerment</i> .	Zie omschrijving
Roldefinitie	De samenstelling of definitie van de functie en rol van de <i>boundary spanners</i> .	Autonomie van de rol
Individuele determinanten	Cognitieve capaciteiten (bijv. informatieverwerking), sociaal-emotionele competenties, motivatie en ervaring.	Communicatie- en luistervaardigheden, empathie en conflictmanagement

Het onderzoek focust daarbij op de omgevingsomstandigheden en ondersteuning en feedback. Omgevingsomstandigheden komen in het onderzoek tot uiting door de

bureaucratische organisatievorm die de werkzaamheden van de *boundary spanner* beïnvloedt. Ondersteuning en feedback heeft te maken met de sturing die een *boundary spanner* ontvangt vanuit de hiërarchie van de organisatie. *Boundary spanning* kan een stressvolle activiteit zijn. Organisatorische of managementondersteuning kan de *boundary spanner* vertrouwen en psychologische zekerheid bieden, en daarmee een positieve impact hebben op *boundary spanning* (Van Den Brink et al., 2019, p. 15). Bij het ontvangen van steun vanuit management ontvangt de *boundary spanner* meer autonomie om de werkzaamheden uit te voeren, een belangrijke factor die van positieve invloed is op de effectiviteit (Vakkayil, 2012, p. 211).

2.3 Relatie tussen bureaucratie en *boundary spanners*

De wetenschappelijke literatuur over de invloed van de organisatiecontext op *boundary spanners* loopt uiteen. In dit onderzoek wordt de bureaucratie in de context van de organisatie geïdentificeerd. Volgens wetenschappelijk onderzoek worden *boundary spanners* in mindere mate beïnvloed door de context van de organisatie (Johlke, Stamper, & Shoemaker, 2002, pp. 116-117; Robertson, 1995, p. 89). Zij worden naast de interne omgeving ook door de externe omgeving beïnvloed omdat zij zich door hun werkzaamheden buiten de grenzen van de eigen organisatie moeten begeven. Dit zorgt voor minder effect en invloed van de interne omgeving. Wetenschappelijk onderzoek stelt echter ook dat de bureaucratie het functioneren van de publieke organisatie wel degelijk beïnvloed (Biesbroek et al., 2018; Williams & Sullivan, 2009). *Boundary spanners* zijn onderdeel van deze publieke organisaties, zij kunnen dus ook worden beïnvloed. Daarnaast bepaalt de organisatiecontext de grenzen van wat men in de organisatie kan bereiken. Onderstaand wordt ingegaan op de relatie tussen de bureaucratie en *boundary spanners*. Bij het beschrijven van de bekende relatie is gekozen voor de combinatie en gelijktijdige behandeling van een aantal van bureaucratie kenmerken.

Boundary spanners hebben te maken met een *duidelijke taakverdeling en specialisatie* in publieke organisaties. Deze kenmerken van bureaucratie zorgen voor fragmentatie. Zo is men in de context van het onderzoek voornamelijk georiënteerd op, en gespecialiseerd in, luchtvaart, spoorwegen, wegenbouw en waterbouw (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020b). Volgens onderzoek door Van Meerkerk en Edelenbos (2017, p. 4) zorgen de werkzaamheden van *boundary spanners* voor een grotere informatiestroom en vertaling van informatie waardoor over de grenzen verbindingen worden gelegd. *Boundary spanners* dragen door hun werkzaamheden bij aan het bijeenbrengen van gefragmenteerde netwerken en het verbeteren van de prestaties van deze netwerken. Zo heeft een netwerk van persoonlijke contacten een positieve invloed op de snelheid en openheid van de verspreiding van informatie onder leden van het netwerk (Glaser,

Fourné, & Elfring, 2015, p. 313). Daarbij bestrijden zij de fragmentatie die de bureaucratie opwerpt. Het overschrijden van grenzen door werknemers is in de bureaucratie namelijk ongeoorloofd omdat zij zich in de eerste plaats bezig moeten houden met hun eigen functie. Een duidelijke taakverdeling en specialisatie zorgt daarmee voor verdere verwijdering, fragmentatie en onderlinge afhankelijkheid (Agranoff & McGuire, 2001; Anderson, 1999) en is het tegenovergestelde van de verbondenheid die *boundary spanners* trachten te realiseren. Het bestrijden van fragmentatie verhoudt zich daarom moeizaam tot de bureaucratische norm dat werknemers zich in eerste instantie bezig moeten houden met hun eigen functie (Kim & King, 2004, pp. 54-55; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014, p. 5).

Boundary spanners hebben te maken met een *duidelijke hiërarchie* in een publieke organisatie. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft een organogram met een duidelijke opbouw waarbij de minister, staatssecretaris en secretaris-generaal aan het hoofd van het Ministerie worden geplaatst. Ook staat per directie of directoraat-generaal aangegeven wie leiding geeft aan het organisatieonderdeel en wie daarmee eindverantwoordelijk is voor het geheel (Ministerie van Algemene Zaken, 2019). Vanuit de wetenschappelijke literatuur zijn een aantal argumenten te identificeren die de invloed van hiërarchie op *boundary spanners* duiden. Hiërarchische structuur is één van de geïdentificeerde interne barrières voor *boundary spanners*. Hoge niveaus van hiërarchie verstoren de manoeuvreerruimte en autonomie van *boundary spanners* doordat zij voor hun werkzaamheden goedkeuring nodig hebben van zij die hoger in de hiërarchie staan (Vakkayil, 2012, p. 204). *Boundary spanners* hebben door de niet-routinematige werkzaamheden die zij vervullen voldoende manoeuvreerruimte en autonomie nodig. Autonomie van de *boundary spanner* is een belangrijke factor in het vergroten van de effectiviteit van *boundary spanners* (Vakkayil, 2012, p. 211). In een hiërarchische organisatie behoren *boundary spanners* autonomie te krijgen van de hogere hiërarchische posities in de organisatie (Nederhand et al., 2018, p. 17). Terwijl horizontale verbindingen steeds belangrijker worden bij het bereiken van succesvolle uitvoering van taken (Kim & King, 2004, p. 55) zorgt bureaucratie voor een beperking van de autonomie om deze horizontale verbindingen aan te gaan. De autonomie wordt de *boundary spanners* ontnomen omdat sprake is van controle en omdat de interne ontwikkelingen vaak leidend zijn voor de organisatie (Adler & Borys, 1996). Uit deze constatering kan worden opgemaakt dat de interne beslissingen voornamelijk van belang worden geacht in de organisatie. De daaruit volgende interne oriëntatie bemoeilijkt het werk van de *boundary spanners* die de directies trachten te verbinden. Men kan op basis van de theorie stellen dat de aanwezigheid van een hiërarchische structuur de werkzaamheden van de *boundary spanners* zal beïnvloeden. Onderzoek van Glaser et al. (2015) bevestigt dat verschillende hiërarchische posities van invloed zijn op het

vermogen van een organisatie om het potentieel van *boundary spanners* te benutten. Het verkrijgen van politieke support is bijvoorbeeld van grote positieve invloed op het benutten van het potentieel van *boundary spanners* (Brion, Chauvet, Chollet, & Mothe, 2012, p. 716). Op welke wijze de hiërarchische structuur van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat van invloed is op de werkzaamheden van *boundary spanners* zal in dit onderzoek onderzocht worden.

Boundary spanners hebben te maken met een *scheiding tussen werk en privé* en besteden daarnaast een vast aantal uren aan werkzaamheden voor de organisatie, *volledige werkcapaciteit*. *Boundary spanners* worden volgens Van Meerkerk en Edelenbos (2014, p. 6) als competent beschouwd als zij een sterke interne en externe koppeling hebben. In dit onderzoek wordt verondersteld dat als *boundary spanners* werk en privé gescheiden houden, zij meer bezig zijn met de interne koppeling en minder bezig zijn met het vormen van een goede externe koppeling. Als consequentie van de scheiding tussen werk en privé en volledige werkcapaciteit hebben zij te maken met onpersoonlijke relaties en vormen zij een interne oriëntatie. *Boundary spanners* met onpersoonlijke relaties worden niet volledig benut. Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat *boundary spanners* met een sterk persoonlijk netwerk beter presteren en effectiever zijn. Persoonlijke netwerken faciliteren de werkzaamheden van de *boundary spanners* (Williams, 2002, p. 110; Brion et al., 2012, pp. 717-718). *Boundary spanners* managen de koppeling tussen intern en extern, tussen de organisatie en de omgeving (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014, p. 8). De interne oriëntatie vormt een barrière voor het managen van deze koppeling terwijl het voor de *boundary spanner* van belang is om deze koppeling te kunnen maken. Volgens onderzoek wordt de invloed van dit kenmerk van bureaucratie nauwelijks ervaren omdat het past bij de onpartijdigheid en de pragmatische werkhouding die ambtenaren behoren te hanteren (Nederhand et al., 2018, p. 10).

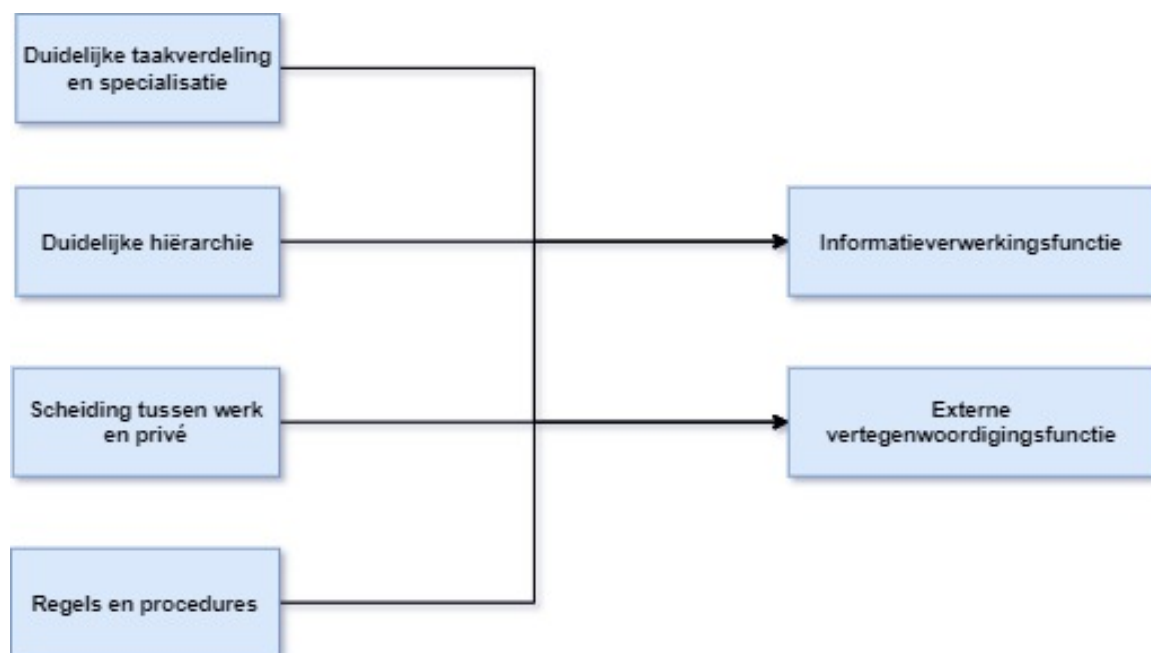
Boundary spanners hebben als consequentie van bureaucratie te maken met *regels en procedures* in de publieke organisatie. Deze regels en procedures zorgen voor continuïteit, gelijke behandeling en transparantie bij de werkzaamheden van de organisatie. Doordat men zich aan regels moet vasthouden is de organisatie echter onpersoonlijk en formeel. Daarnaast zorgen regels en procedures voor administratieve lasten. *Boundary spanners* ervaren de invloed van de regels en procedures binnen de organisatie. Persoonlijke uitwisseling wordt door regels en procedures lastig gemaakt terwijl *boundary spanners* het meest effectief zijn buiten de formele structuur van een organisatie (Williams, 2002, p. 119). Het onderzoek van Nederhand et al. (2018) presenteert een barrière die wordt ervaren als initiatieven niet binnen de regels en procedures van de organisatie passen. Dit onderzoek noemt het de standaardisatie-

barrière genoemd. Vanuit een bureaucratische organisatie wordt geredeneerd op basis van bestaande regels en procedures. Dit vormt een barrière voor beleid of oplossingen die niet binnen de bestaande regels en procedures passen, door de formalisatie wordt hier niet zomaar van afgeweken (Nederhand et al., 2018, p. 9). Wetenschappelijk onderzoek adviseert de *boundary spanners* om de regels en procedures heen te werken en daarbij gebruik te maken van *policy windows* (Nederhand et al., 2018, p. 15). Invloed van regels en procedures heeft enerzijds functies zoals continuïteit, gelijke behandeling, transparantie en voorspelbaarheid en anderzijds disfuncties als formaliteit, onpersoonlijkheid, traagheid en non-responsiviteit.

2.4 Conceptueel model en hypothesen

Op basis van de relevante wetenschappelijke literatuur kan het onderstaande conceptuele model worden opgesteld welke de relaties tussen bureaucratie en de werkzaamheden van *boundary spanners* weergeeft. Daarbij worden duidelijke taakverdeling en specialisatie gecombineerd tot één variabele, en scheiding tussen werk en privé en volledige werkcapaciteit gecombineerd tot één variabele vanwege overlappende kenmerken. Zoals beargumenteerd heeft bureaucratie zowel functie als disfunctie. De relatie tussen de kernbegrippen wordt daarom op open wijze onderzocht.

Figuur 1 Conceptueel model



Het conceptueel model weergeeft een achttal relaties. Elk kenmerk van bureaucratie beïnvloedt elk van de werkzaamheden van *boundary spanners*. Op basis van het model kan een achttal hypothesen worden opgesteld. Deze worden weergegeven in tabel 3.

Tabel 3 Onderzoekshypothesen

Hypothese 1	Een duidelijke taakverdeling en specialisatie heeft invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de informatieverwerkingsfunctie uitvoert.
Hypothese 2	Een duidelijke taakverdeling en specialisatie heeft invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de externe vertegenwoordigingsfunctie uitvoert.
Hypothese 3	Een duidelijke hiërarchie heeft invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de informatieverwerkingsfunctie uitvoert.
Hypothese 4	Een duidelijke hiërarchie heeft invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de externe vertegenwoordigingsfunctie uitvoert.
Hypothese 5	De scheiding van werk en privé heeft invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de informatieverwerkingsfunctie uitvoert.
Hypothese 6	De scheiding van werk en privé heeft invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de externe vertegenwoordigingsfunctie uitvoert.
Hypothese 7	Regels en procedures hebben invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de informatieverwerkingsfunctie uitvoert.
Hypothese 8	Regels en procedures hebben invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de externe vertegenwoordigingsfunctie uitvoert.

Hoofdstuk 3 – Methodologische verantwoording

In de methodologische verantwoording zal de gemixte methode worden beschreven waarmee de onderzoekspopulatie zal worden onderzocht. Allereerst zal worden stilgestaan bij de selectie van de onderzoekspopulatie, waarna de operationalisering van de kernbegrippen aan bod zal komen. Vervolgens zal het onderzoeksontwerp worden gepresenteerd waarna de waarborging van de kwaliteit van het onderzoek zal worden behandeld. De methode is van toepassing op het onderzoeken van de twee laatste deelvragen van het onderzoek.

3.1 Onderzoekspopulatie

De respondenten die zijn geselecteerd voor deelname aan het onderzoek zijn werkzaam bij vier verschillende directies van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (zie tabel 4). Het onderzoek richt zich op directies die naar alle waarschijnlijkheid al bezig zijn met werkzaamheden van *boundary spanners*.

Tabel 4 Onderzoekspopulatie

Directie	Organisatieonderdeel	Aantal medewerkers	Respondenten
Directie Participatie	Beleids- en Bestuursondersteuning	48	16
Directie Communicatie	Beleids- en Bestuursondersteuning	69	16
Programmadirectie Duurzame Mobiliteit	Beleidskern	65	17
Omgevingsmanagers Oost-Nederland	Rijkswaterstaat	25	15
Totaal	-	207	64

De vier directies zijn geselecteerd op basis van twee criteria. Ten eerste werken deze directies aan onderwerpen die meerdere directies binnen het departement die niet uitsluitend binnen de verantwoordelijkheden van deze directie kunnen worden geplaatst. Dit betekent dat rijksambtenaren gedurende hun werkzaamheden over de grenzen van hun eigen directie moeten treden en moeten samenwerken. Vooraf kan dus worden gesteld dat bij deze directies sprake is van *boundary spanning* naar andere directies toe. Ten tweede opereren de directies binnen dezelfde organisatiekenmerken zodat zij tegelijkertijd kunnen worden onderzocht. In het onderzoek en in de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen directies uit de beleids- en bestuursondersteuning, beleidskern en uitvoerende component van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Ministerie van Algemene Zaken, 2019). Daarnaast is het van belang dat het

onderzoek onderscheid maakt tussen *boundary spanners* en niet *boundary spanners*. Om de niet *boundary spanners* uit het onderzoek te filteren zal een check plaatsvinden waarbij duidelijk wordt of de respondent daadwerkelijk als een *boundary spanner* kan worden beschouwd (Aldrich & Herker, 1977). De context waarbinnen het onderzoek wordt uitgevoerd bevat de juiste bureaucratische kenmerken en mogelijkheid om de invloed op *boundary spanners* te kunnen onderzoeken. Dit blijkt uit vooronderzoek door de onderzoeker en wetenschappelijke artikelen (De Korte & Van Der Pijl, 2008; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014).

3.2 Operationalisering

De gepresenteerde onderzoeksvraag bevat twee kernbegrippen. Deze kernbegrippen zijn abstract en daarom nog niet te meten door de onderzoeker. Om de kernbegrippen te kunnen onderzoeken is overgegaan op operationalisering. De dimensies en sub-dimensies van de kernbegrippen zijn omschreven gebaseerd op de wetenschappelijke literatuur uit het theoretisch kader. De kernbegrippen zijn daarna voorzien van indicatoren. Indicatoren zijn niet-abstracte en meetbare fenomenen die aan de kernbegrippen gelinkt kunnen worden. Op deze wijze zijn de kernbegrippen geoperationaliseerd en meetbaar geworden. Tabel 5 en 6 weergeven de dimensies en indicatoren van de kernbegrippen. Op basis van deze meetbare fenomenen is de kwantitatieve dataverzameling opgebouwd. De indicatoren zijn afgeleid uit wetenschappelijke literatuur over bureaucratie (Aiken & Hage, 1968, p. 926; Hage & Aiken, 1967, pp. 78-79 ; Nederhand et al., 2018, pp. 9-10 ; Pugh, Hickson, Hinings, & Turner, 1968, pp. 100-101) en *boundary spanners* (Aldrich & Herker, 1977, pp. 218-221). De indicatoren richten zich tot de *boundary spanners* uit de onderzoekspopulatie³.

Tabel 5 Operationalisering bureaucratie

Dimensies	Indicatoren
Duidelijke taakverdeling en specialisatie	Specifiek takenpakket
	Functioneren binnen kaders
	Benadrukt functioneren binnen kaders
	Functioneringsgesprek
	Functieomschrijving
Duidelijke hiërarchie	Bepaald salaris
	Goedkeuring leidinggevende
	Beperkte autonomie
	Doorverwijzing
	Controlemechanismen
Scheiding tussen werk en privé	Vastgelegd aantal werkuren per week
	Integriteit
	Toewijding aan werkzaamheden
	Organisatiebelang
Regels en procedures	Hanteren procedures
	Gedrag volgens richtlijnen
	Controle

Tabel 6 Operationalisering werkzaamheden van *boundary spanners*

Dimensies	Indicatoren
Informatieverwerkingsfunctie	Selecteren van informatie
	Zenden van informatie
	Interpreteren van informatie
Externe vertegenwoordigingsfunctie	Verwerving van hulpbronnen
	Politieke legitimiteit
	Sociale legitimiteit

³ Zie bijlage I: Enquête

3.3 Onderzoekontwerp

3.3.1. Deductief onderzoek

Het onderzoek is deductief omdat het wordt gebaseerd op de beschikbare wetenschappelijke kennis over bureaucratie en *boundary spanners*. Door deze wijze van onderzoek wordt een wetenschappelijke theorie toegepast op de situatie, vindt toetsing van deze theorie plaats en wordt deze theorie op basis van de onderzoeksresultaten aangenomen of verworpen. Het onderzoek is toetsend omdat het vooraf opgestelde hypothesen hanteert. Het onderzoek is daarnaast verklarend omdat na afloop van het onderzoek de resultaten kunnen worden geïnterpreteerd waaruit conclusies kunnen worden getrokken over de invloed van bureaucratie op de werkzaamheden van *boundary spanners* in de onderzoekscontext.

3.3.2. Gemixte methode

In het onderzoek zal gebruik worden gemaakt van een gemixte methode. Dit wil zeggen dat in dit onderzoek allereerst de kwantitatieve dataverzameling zal plaatsvinden via verspreiding van een enquête, waarna ter verdieping en aanvulling kwalitatieve dataverzameling zal plaatsvinden door de afname van interviews (Creswell, 2003). De gemixte methode past bij het onderzoek omdat de twee vormen dataverzameling een breder beeld geven van de invloed van de bureaucratie op de werkzaamheden van *boundary spanners*. Het verband tussen de twee kernbegrippen wordt onderzocht door afname van een enquête. Door het afnemen van een klein aantal interviews wordt de realiteit achter de kwantitatieve resultaten verder verkend. De gemixte methode kan door middel van interviews een rijker inzicht bieden in de wijze waarop de werkzaamheden worden uitgevoerd (Babbie, 2013, p. 117).

Kwantitatieve dataverzameling zal plaatsvinden door het gebruik van een enquête. Enquêtes zijn geschikt om een relatief grote onderzoekspopulatie te onderzoeken waarbij een directe waarneming niet tot de mogelijkheden van onderzoek behoort. In dit onderzoek zullen vier directies van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat worden bestudeerd, directe waarneming is in dit geval niet mogelijk waardoor onderzoek middels een enquête voor de hand ligt. Door kwantitatieve data te verzamelen van vier directies binnen de organisatie ontstaat inzicht in het bestudeerde fenomeen (Babbie, 2013, pp. 229-269). De kwantitatieve dataverzameling zal gebruik maken van vier controlevariabelen: gender, leeftijd, directie en ervaring van respondenten bij de rijksoverheid. Aan het begin van de enquête zal identificatie van de *boundary spanners* plaatsvinden. Door vijf controlevragen te stellen wordt geïdentificeerd welke respondenten als *boundary spanner* kunnen worden beschouwd in dit onderzoek (zie bijlage I). In de enquête zal verder gebruik worden gemaakt van een Likertschaal. Deze schaal biedt zekerheid om bij de kwantitatieve analyse het verschil tussen de indicatoren

te weergeven (Babbie, 2013, p. 215). De respondenten geven op deze zevenpunten-schaal aan in welke mate zij het eens of oneens zijn met de stellingen over bureaucratische organisatiekenmerken en de werkzaamheden van *boundary spanners* in de organisatie⁴.

De enquête zal tenslotte worden gebruikt om geschikte respondenten te werven die bereid zijn bij te dragen aan de kwalitatieve dataverzameling. Respondenten krijgen de mogelijkheid om kenbaar te maken dat zij bereid zijn om verdere toelichting te geven. Op basis van de aanmeldingen zal een viertal respondenten worden geselecteerd, om deze vervolgens op semigestructureerde wijze te interviewen. Bij een semigestructureerd interview kan dieper worden ingaan op de opvattingen en ervaringen van respondenten (Babbie, 2013, p. 346). In deze context zal de focus daarbij liggen op de ervaring van respondenten met die invloed van bureaucratische organisatiekenmerken op hun werkzaamheden als *boundary spanner*. De interviews zullen worden afgenomen met behulp van een topic-lijst. De onderzoeker hanteert de topic-lijst om te kunnen waarborgen dat alle topics aan bod komen (zie bijlage II). Tijdens het semigestructureerde interview bestaat de mogelijkheid om verder in te gaan op relevante thema's die worden besproken. Op deze wijze kan door middel van het interview worden ingaan op subjectieve ervaringen van respondenten en zal een verdere verdieping worden gemaakt met de kwantitatieve dataverzameling van het onderzoek (Boeije & Bleijenbergh, 2014). De doelstelling is om van elke deelnemende directie één respondent te interviewen. De interviews worden afgenomen door gebruik te maken van Cisco Webex Meetings. Voor de afname van het interview wordt een afspraak van drie kwartier ingepland. Bijlage III bevat een overzicht van de afgenomen interviews.

⁴ 1= helemaal oneens; 7= helemaal eens

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

De kwaliteit van het onderzoek dient gewaarborgd te worden door het beschrijven van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Bij de betrouwbaarheid van het onderzoek is het van belang dat bij de herhaaldelijke toepassing van de methode sprake is van consistente resultaten (Babbie, 2013, p. 188; Boeije & Bleijenbergh, 2014). Bij de validiteit van het onderzoek is het van belang dat het onderzoek daadwerkelijk een meting doet van wat er gemeten moet worden om tot de juiste onderzoeksresultaten te komen (Babbie, 2013, pp. 191-192). Onderscheid wordt gemaakt tussen interne en externe betrouwbaarheid en interne en externe validiteit.

3.4.1. Interne betrouwbaarheid

Interne betrouwbaarheid is de mate waarin de uitkomsten van meerdere onderzoekers met elkaar overeenkomen zodat zij conclusies trekken over dezelfde fenomenen (LeCompte & Goetz, 1982, p. 32). Het is belangrijk dat het onderzoek wordt gedaan op basis van de theorie waarbij de persoonlijke mening van de onderzoeker wordt geminimaliseerd. Door de kernbegrippen te operationaliseren vindt de meting plaats op nauwkeurige en systematische wijze. Daarnaast verschaft de operationalisering duidelijkheid over de wijze waarop de onderzoeker de kernbegrippen precies onderzoekt. De operationalisering is gebaseerd op wetenschappelijke bronnen, omdat andere onderzoekers al gebruik hebben gemaakt van deze operationalisering komt dit de interne betrouwbaarheid ten goede. Daarbij wordt binnen het onderzoek uitgegaan van een punctuele werkwijze van deze onderzoekers. Bovendien is het voor andere onderzoekers mogelijk om het onderzoek herhalen omdat zij dezelfde operationalisering zouden kunnen gebruiken (LeCompte & Goetz, 1982, p. 32). Het onderzoek maakt gebruik van enquêtes, een mechanische wijze om data te verzamelen. Deze enquête kan gebruikt worden in een vervolgonderzoek naar hetzelfde fenomeen. Dit komt de herhaalbaarheid van het onderzoek ten goede. Op deze wijze kan achteraf beoordeeld worden of de onderzoeker op betrouwbare wijze te werk is gegaan. Daarnaast vinden in het onderzoeksproces meerdere feedbackmomenten plaats. Enerzijds wordt het onderzoek besproken met medestudenten, anderzijds door middel van begeleiding vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam. Uiteindelijk wordt het onderzoek beoordeeld door de scriptiebegeleider en een onafhankelijke beoordelaar (LeCompte & Goetz, 1982, pp. 41-43). In totaliteit wordt op deze wijze de interne betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd.

3.4.2. Externe betrouwbaarheid

Externe betrouwbaarheid is de mate waarin onafhankelijke onderzoekers tot dezelfde conclusies zouden komen in eenzelfde of gelijkwaardige context (LeCompte & Goetz, 1982, p. 32). De externe betrouwbaarheid wordt gewaarborgd door duidelijk te weergeven in welke context het onderzoek plaatsvindt, welke methoden worden gebruikt

en hoe de resultaten van het onderzoek worden geanalyseerd. Over een andere rijksoverheid of organisatie in de publieke sector met een vergelijkbare bureaucratie zou na onderzoek dezelfde conclusie moeten kunnen worden getrokken. Toch is het lastig om dezelfde resultaten te behalen. De bureaucratie in een organisatie is namelijk aan verandering onderhevig. Daarom is het lastig om in de toekomst dezelfde mate van bureaucratie te onderzoeken in eenzelfde context. De onderzoeker gaat op een transparante wijze te werk zodat duidelijk is op welke wijze de resultaten tot stand zijn gekomen. Op deze wijze kunnen andere onderzoekers het onderzoek reproduceren in een andere context. Dit komt ten goede aan de externe betrouwbaarheid van het onderzoek (Creswell, 2003).

3.4.3. Interne validiteit

Interne validiteit is de mate waarin het onderzoek de realiteit waarin het plaatsvindt representeert (LeCompte & Goetz, 1982, p. 32). In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van eenzelfde enquête voor alle respondenten. De enquête is gebaseerd op eerder uitgevoerd onderzoek. De operationalisering die gebruikt wordt is daarom gevalideerd door andere onderzoekers. Dit betekent dat zij daadwerkelijk de concepten in dit onderzoek behoren te meten. Dit wordt uiteindelijk gecontroleerd aan de hand van de Cronbach's alfa in de kwantitatieve analyse. De semigestructureerde interviews worden uitgevoerd aan de hand van een vooraf opgestelde lijst met thema's die besproken zullen worden. Aan de hand van audio-opnames zullen transcripten van de interviews worden gemaakt. De transcripten worden gedeeld met de respondenten waarbij zij ruimte krijgen voor het aanbrengen van wijzigingen en het maken van opmerkingen. Doordat de respondent zelf aangeeft dat de gebruikte informatie in het onderzoek kloppend is en de realiteit representeert wordt de interne validiteit van het onderzoek gewaarborgd (Babbie, 2013, pp. 280-283). Door middel van het informatie- en toestemmingsformulier verleent de respondent daarom toestemming voor het gebruik van de gegevens uit het interview en wordt voldaan aan de regelgeving rondom de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

3.4.4. Externe validiteit

Externe validiteit is de mate waarin de onderzoeksresultaten kunnen worden vergeleken met de gehele onderzoekspopulatie (LeCompte & Goetz, 1982, p. 32). In dit geval is gekozen voor vier specifieke directies van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen beleid- en bestuursondersteuning, beleidskern en uitvoering. Gezien dezelfde context en bureaucratie waarbinnen directies van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opereren beargumenteert de onderzoeker dat de resultaten kunnen worden gegeneraliseerd naar andere *boundary spanners* binnen deze organisatie. Op basis van dit onderzoek kan echter niet met zekerheid worden gesteld dat de resultaten ook

gelden voor andere bureaucratische organisaties anders dan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Geen enkele casus is immers exact te vergelijken met de onderzochte casus.

3.4.5. Triangulatie

Het onderzoek maakt gebruik van een gemixte methode waarbij er meer dan één vorm van dataverzameling wordt gebruikt. Dit wordt ook wel triangulatie genoemd (Babbie, 2013, p. 188). Het enkel verzamelen van kwantitatieve data leidt tot abstracte data, welke de hypothesen ontkrachten of bevestigen. Het is echter ook van belang om meer inzicht te verkrijgen op welke wijze de *boundary spanners* precies beïnvloed worden door bureaucratie. Om daar meer inzicht in te verkrijgen wordt ook kwalitatieve data verzameld. Door het gebruik van meer dan één vorm van dataverzameling wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot (Babbie, 2013, p. 117).

Hoofdstuk 4 – Kwantitatieve onderzoeksresultaten

Door het uitvoeren van een kwantitatieve analyse van de enquête wordt antwoord gegeven op de vierde deelvraag over de invloed van bureaucratie op de werkzaamheden van *boundary spanners*.

De totale onderzoekspopulatie bedraagt 207 werknemers van de vier geselecteerde directies. In totaal hebben 84 respondenten de enquête ingevuld, waarvan 64 respondenten volledig. Dit betekent dat twintig enquêtes niet volledig zijn ingevuld en daarom niet worden meegenomen in de analyse. Vooraf werd een selectie gemaakt om de respondenten die geen *boundary spanner* uit te sluiten. Iedere respondent die bij het geheel van de vijf controlevragen een gemiddelde score van 3.5 of hoger noteerde op een zevenpunten-schaal werd uitgesloten van de kwantitatieve analyse. Het toepassen van deze filter heeft geleid tot de uitsluiting van tien enquêtes. De analyses zijn daarom uitsluitend verricht 54 volledig ingevulde enquêtes door *boundary spanners*. Het percentage bruikbare responses ten opzichte van de totale onderzoekspopulatie bedraagt 26 procent.

4.1 Betrouwbaarheid van de kwantitatieve onderzoeksresultaten

Om de variabelen bureaucratie en de werkzaamheden van *boundary spanners* te kunnen onderzoeken wordt gebruik gemaakt van schalen waarvan somscores worden gemaakt. Daarbij is het van belang om vast te stellen of de items daadwerkelijk een consistente en betrouwbare meting doen van de variabelen. Om de interne consistentie van de metingen te bepalen is gebruik gemaakt van Cronbach's alfa (α). Een score van 0.7 of hoger wordt beschouwd als een consistente of betrouwbare meting (Homburg, 2020).

Bureaucratie is gemeten door gebruik te maken van de vier elementen van bureaucratie die worden weergegeven in het conceptueel model als onafhankelijke variabelen. Elk element van de bureaucratie wordt gemeten door gebruik te maken van een aparte schaal (zie bijlage I). De schaal voor taakverdeling en specialisatie bevatte zes items die dit element van de bureaucratie toetsten. Deze schaal had een score van $\alpha=0.617$. Door de items *benadrukken functioneren binnen kaders* en *functioneringsgesprek* te verwijderen was het mogelijk om de schaal consistent te maken en een score van $\alpha=0.722$ te realiseren. De schaal voor hiërarchie bevatte vijf items die dit element van de bureaucratie toetsten. Deze schaal had een score van $\alpha=0.706$. Door het item *bepaald salaris* te verwijderen was het mogelijk om de schaal nog consistenter te maken en een score van $\alpha=0.792$ te realiseren. De schaal voor scheiding tussen werk en privé bevatte vijf items die dit element van de bureaucratie toetsten. Deze schaal had een score van $\alpha=0.346$. Het was niet mogelijk om door middel van verwijdering van één of meerdere items een consistente meting te bereiken ($\alpha \geq 0.7$) (Field, 2009). Daarom wordt deze schaal verder niet meegenomen in de kwantitatieve analyse van dit

onderzoek. De schaal voor regels en procedures bevatte vijf items die dit element van de bureaucratie toetsten. Deze schaal had een score van $\alpha=0.781$.

De informatieverwerkingsfunctie en externe vertegenwoordigingsfunctie van *boundary spanners* zijn getoetst volgens de beschrijving van Aldrich en Herker (1977). Met twee aparte schalen wordt in het onderzoek gemeten in welke mate de werkzaamheden van *boundary spanners* worden uitgevoerd binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De schaal voor de informatieverwerkingsfunctie bevatte zes items met een score van $\alpha=0.693$. Door één van de twee items van *selecteren van informatie* te verwijderen was het mogelijk om de schaal consistent te maken en een score van $\alpha=0.754$ te realiseren. De schaal voor de externe vertegenwoordigingsfunctie bevatte zes items met een score van $\alpha=0.825$.

4.2 Beschrijvende resultaten

Bij het beschouwen van de beschrijvende resultaten wordt de mate van bureaucratie en de mate waarin de werkzaamheden van *boundary spanners* worden uitgevoerd uitgelicht. Een score die lager dan 4 is duidt op lagere mate van bureaucratie en werkzaamheden van *boundary spanners*. Een score die hoger is dan 4 duidt op een hogere mate van bureaucratie en werkzaamheden van *boundary spanners*. In tabel 7 zijn de beschrijvende resultaten weergegeven.

Over de bureaucratische kenmerken kan worden opgemerkt dat resultaten van de enquête aangeven dat taakverdeling en specialisatie wordt ervaren door *boundary spanners* bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Gemiddeld zijn zij het eens met de stellingen over deze variabele (5.43). Taakverdeling en specialisatie wordt dus ervaren door de *boundary spanners* bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Vanuit de theorie kan worden gesteld dat de werkzaamheden van *boundary spanners* onder andere benodigd zijn door de onderlinge afhankelijkheid die door de taakverdeling en specialisatie wordt gecreëerd. Het is één reden om de verschillende specialisaties en directies in de organisatie met elkaar te verbinden (Agranoff & McGuire, 2001; Anderson, 1999). Resultaten van de enquête geven daarnaast aan dat hiërarchie in minder mate wordt ervaren door *boundary spanners* bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Gemiddeld zijn zij het oneens met de stellingen over deze variabele (2.90). Zoals aangegeven in het theoretisch kader heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Ministerie van Algemene Zaken, 2019) een duidelijk opgestelde hiërarchie in het organogram (Ministerie van Algemene Zaken, 2019). Uit de resultaten van de enquête blijkt echter dat de *boundary spanners* deze hiërarchische structuur niet als zodanig ervaren, terwijl het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat deze hiërarchische structuur wel hanteert. Dit resultaat kan duiden op manoeuvreerruimte en autonomie van *boundary spanners*. Resultaten van de enquête geven geen duidelijk

beeld over de ervaren invloed van regels en procedures *boundary spanners* bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Gemiddeld zijn respondenten het noch eens, noch oneens met de stellingen over deze variabele (3.94). Gekeken naar het gemiddeldes en de standaardverdeling bij de drie kenmerken van de bureaucratische organisatievorm kan niet worden gesteld dat er duidelijk sprake is van een hoge mate van ervaren bureaucratie bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Over de twee werkzaamheden van *boundary spanners* kan worden geconcludeerd dat de *boundary spanners* bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zich herkennen in het uitvoeren van de informatieverwerkingsfunctie. Gemiddeld zijn zij het eens met de stellingen over het uitvoeren van deze functie (5.07). Daarnaast kan worden geconcludeerd dat de *boundary spanners* bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zich herkennen in het uitvoeren van de externe vertegenwoordigingsfunctie. Gemiddeld zijn respondenten het eens met de stellingen over het uitvoeren van deze functie (5.06).

Op basis van de beschrijvende resultaten kan concluderend worden gesteld dat *boundary spanners* niet elk van de bureaucratische kenmerken ervaren. Zij kunnen in de geschetste bureaucratische context wél werkzaamheden van *boundary spanners* uitvoeren.

Tabel 7 Beschrijvende tabel

	N	α	Min.	Max.	Frequentie	Gemiddelde	Standaardverdeling
Controlevariabelen							
Vrouw	30		0	1	55%		0.50
Leeftijd 18-24	1		0	1	2%		0.14
Leeftijd 25-34	7		0	1	13%		0.34
Leeftijd 35-44	10		0	1	19%		0.39
Leeftijd 45-54	25		0	1	46%		0.50
Leeftijd 55-64	11		0	1	20%		0.41
Directie Participatie	15		0	1	28%		0.45
Directie Communicatie	14		0	1	26%		0.44
Programmadirectie Duurzame Mobiliteit	15		0	1	28%		0.45
Rijkswaterstaat	10		0	1	19%		0.39
Ervaring 0-2 jaar	10		0	1	19%		0.39
Ervaring 2-5 jaar	5		0	1	9%		0.29
Ervaring 5-10 jaar	5		0	1	9%		0.29
Ervaring 10-15 jaar	9		0	1	17%		0.38
Ervaring 15-20 jaar	5		0	1	9%		0.29
Ervaring meer dan 20 jaar	20		0	1	37%		0.49
Onafhankelijke variabelen							
Taakverdeling en specialisatie (L1-7) ⁵	54	0.722	2.25	7.00		5.43 ⁶	0.99
Hiërarchie (L1-7)	54	0.792	1.00	5.50		2.90	1.20
Regels en procedures (L1-7)	54	0.781	1.80	6.20		3.94	1.02
Afhankelijke variabelen							
Informatie- verwerkingsfunctie (L1-7)	54	0.754	2.00	7.00		5.07	1.04
Externe vertegenwoordigings- functie (L1-7)	54	0.825	2.66	7.00		5.06	1.02

⁵ L1-7 staat voor de gebruikte zevenpunten Likertschaal waarop een score van 1 tot 7 kan worden ingevuld

⁶ Scores: 1-1.5 (Helemaal oneens), 1.5-2.5 (Oneens), 2.5-3.5 (Een beetje mee oneens), 3.5-4.5 (Noch eens, noch oneens), 4.5-5.5 (Een beetje mee eens), 5.5-6.5 (Eens), 6.5-7 (Helemaal eens)

4.3 Correlaties

Door in SPSS de *Pearson Correlation* te berekenen wordt inzichtelijk welke variabelen lineaire samenhang hebben (Field, 2009). De drie controlevariabelen, drie elementen van bureaucratie en de twee werkzaamheden van *boundary spanners* zijn beschouwd in tabel 8. Leeftijd en ervaring bij de Rijksoverheid hebben een positief verband. In het vervolg wordt daarom uitsluitend gewerkt met ervaring bij de Rijksoverheid. De informatieverwerkingsfunctie en externe vertegenwoordigingsfunctie van *boundary spanners* vertonen positieve samenhang, dit kan worden verklaard omdat zei beiden worden uitgevoerd door de *boundary spanners*.

Tabel 8 Correlatietabel met *Pearson Correlation*

Variabelen	Leeftijd	Ervaring bij Rijksoverheid	Taakverdeling en specialisatie	Hiërarchie	Regels en procedures	Informatieverwerkingsfunctie	Externe vertegenwoordigingsfunctie
Geslacht	-0.15	-0.12	0.06	-0.01	0.00	0.03	0.10
Leeftijd	X	0.64**	-0.08	-0.19	-0.31**	-0.06	0.08
Ervaring bij Rijksoverheid		x	-0.09	-0.39**	-0.13	-0.07	0.22
Taakverdeling en specialisatie			x	0.18	0.29*	-0.02	0.01
Hiërarchie				x	0.48**	-0.03	-0.24
Regels en procedures					x	0.09	-0.04
Informatieverwerkingsfunctie						x	0.57**

Waarden met * zijn significant bij ≤ 0.01 (tweezijdig)

Waarden met ** zijn significant bij ≤ 0.05 (tweezijdig)

4.4 Gecontroleerde aannames voor de lineaire regressieanalyse

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van lineaire regressieanalyses om de verbanden tussen bureaucratie en de werkzaamheden van *boundary spanners* te weergeven.

Voordat op basis van een regressieanalyse conclusies worden getrokken over dit fenomeen behoren een aantal assumpties te worden gecontroleerd. Op deze manier wordt bepaald of het mogelijk is conclusies te baseren op de regressieanalyses (Field, 2009). De Vocht (2017) beschrijft een aantal assumpties bij een regressieanalyse. De assumpties zijn in dit onderzoek gecontroleerd.

Het onderzoek maakt gebruik van een Likertschaal met zeven punten. De variabelen worden daarnaast gemeten met verschillende items. Deze items worden samengevoegd tot één variabele waardoor de variabele wordt *gemeten op intervalniveau*. Op deze wijze wordt aan de assumptie van het meten op intervalniveau voldaan.

Het model moet een *lineair model* zijn, wat te controleren valt door het inspecteren van de scatterplots (zie bijlage IV) (De Vocht, 2017; Homburg, 2020). Na visuele inspectie concludeert de onderzoeker dat de scatterplots een lineair verband vertonen, en dat er geen sprake is van een ander verband. Hiermee is aan deze assumptie voldaan.

Multicollineariteit komt voor wanneer er sterke correlatie is tussen twee of meer onafhankelijke variabelen (Field, 2009). In dit onderzoek is het van belang om vast te stellen dat er geen sprake is van multicollineariteit (zie bijlage IV). Per onafhankelijke variabele is gekeken naar de VIF-score van de variabelen. De VIF-score moet lager zijn dan 4 in SPSS omdat de onafhankelijke variabelen anders te veel correleren.

Tabel 9 VIF-scores van de onafhankelijke variabelen

Onafhankelijke variabele	VIF-score
Taakverdeling en specialisatie	1.096
Hiërarchie	1.301
Regels en procedures	1.378

Al deze variabelen hebben een score lager dan 4, alle scores onder de 4 duiden op afwezigheid van multicollineariteit (Homburg, 2020). Daarom kan worden geconcludeerd dat geen sprake is van multicollineariteit waarmee aan de eerste assumptie is voldaan.

Homoscedasticiteit kan worden vastgesteld door de histogrammen, p-plot en scatterplots te beschouwen (zie bijlage IV). Homoscedasticiteit wil zeggen dat op elk niveau van de onafhankelijke variabele de variantie van de resterende termen constant moet zijn (Field, 2009). Bij het beschouwen van de histogrammen valt op te merken dat sprake is van normale verdeling. Bij de p-plots valt op te merken dat de punten van de informatieverwerkingsschaal iets meer van de lijn af liggen dan bij de externe vertegenwoordigingsschaal. Bij de informatieverwerkingsschaal is spreiding te

waarnemen die vrijwel gelijk is aan de bovenkant en onderkant van de lijn (Van Heijst, 2019). Zodanig kan worden gesproken van evenwichtige spreiding (Field, 2009). Daarom kan geconcludeerd worden dat de variantie constant is en dat sprake is van homoscedasticiteit. Daarmee wordt aan deze assumptie voldaan.

4.5 Uitkomsten kwantitatieve analyse

De hypothesen in het onderzoek zijn getoetst door het uitvoeren van een lineaire regressieanalyse in SPSS. Als de waarde vijf procent of meer is ($p \geq 0.05$) bestaat er geen significant verband tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele. Uitsluitend bij een waarde lager dan vijf procent bestaat een significant verband ($p < 0.05$). Tabel 10 weergeeft een overzicht met de uitkomsten van de lineaire regressieanalyses. Uit de resultaten kan geen significant model worden gehaald. Daarnaast zijn de losse variabelen niet significant te noemen.

Tabel 10 Tabel met resultaten lineaire regressieanalyses

	Coefficients					ANOVA
	B	Std. Error	Bèta	t-toets	Sig. (p)	Sig.
Informatieverwerkings-functie						0.96
Geslacht	0.19	1.51	0.02	0.13	0.90	
Ervaring bij Rijksoverheid	-0.38	0.56	-0.14	-0.68	0.50	
Taakverdeling en specialisatie	-0.08	0.20	-0.06	-0.40	0.69	
Hiërarchie	-0.16	0.20	-0.15	-0.80	0.43	
Regels en procedures	0.18	0.19	0.18	0.98	0.33	
Externe vertegenwoordigings-functie						0.45
Geslacht	1.32	1.71	0.11	0.77	0.44	
Ervaring bij Rijksoverheid	0.65	0.64	0.21	1.02	0.31	
Taakverdeling en specialisatie	0.20	0.22	0.13	0.90	0.37	
Hiërarchie	-0.26	0.22	-0.20	-1.12	0.25	
Regels en procedures	0.04	0.21	0.03	0.18	0.86	

Het verband tussen de elementen van bureaucratie en de werkzaamheden van *boundary spanners* is getoetst. Het kwantitatieve onderzoek vindt voor geen van de hypothesen ondersteuning in de empirische data en verworpt alle hypothesen (tabel 11). Dit betekent dat het kwantitatieve onderzoek geen significant verband identificeert tussen bureaucratie en de werkzaamheden van *boundary spanners*⁷.

⁷ Ter vergelijking zijn ook lineaire regressieanalyses gedaan in SPSS met inclusie van diegenen die niet worden aangemerkt als *boundary spanners* ($n=64$). Als resultaat van deze lineaire regressieanalyses zijn geen significante verbanden aangetoond tussen bureaucratie en de werkzaamheden van *boundary spanners*.

Tabel 11 Toetsing hypothesen

	Hypothese	Verband	Aangenomen of verworpen
1	Een duidelijke taakverdeling en specialisatie heeft invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de informatieverwerkingsfunctie uitvoert.	$p \geq 0.05$	Verworpen
2	Een duidelijke taakverdeling en specialisatie heeft invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de externe vertegenwoordigingsfunctie uitvoert.	$p \geq 0.05$	Verworpen
3	Een duidelijke hiërarchie heeft invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de informatieverwerkingsfunctie uitvoert.	$p \geq 0.05$	Verworpen
4	Een duidelijke hiërarchie heeft invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de externe vertegenwoordigingsfunctie uitvoert.	$p \geq 0.05$	Verworpen
7	Regels en procedures hebben invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de informatieverwerkingsfunctie uitvoert.	$p \geq 0.05$	Verworpen
8	Regels en procedures hebben invloed op de mate waarin een <i>boundary spanner</i> de externe vertegenwoordigingsfunctie uitvoert.	$p \geq 0.05$	Verworpen

Hoofdstuk 5 - Kwalitatieve onderzoeksresultaten

Kwantitatieve data is waardevoller wanneer de realiteit achter de cijfers ook wordt weergegeven. Statistische relaties tussen variabelen kunnen diepgaander begrepen worden door gesprekken te voeren, te luisteren en te observeren, zo ook in dit onderzoek. Cijfers helpen ons de wereld beter te begrijpen, maar de wereld kan niet geheel begrepen worden door uitsluitend de cijfers te bestuderen. Vanuit deze overweging is het onderzoek aangevuld met kwalitatieve data (Rosling & Ronnlund, 2018, pp. 191–192). Op deze wijze kan de vijfde deelvraag van dit onderzoek worden beantwoord. Elke directie uit de onderzoekspopulatie is door één respondent vertegenwoordigd. Vier *boundary spanners* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat zijn aan de hand van een topic-lijst geïnterviewd over hun werkzaamheden, samenwerking met andere directies, werkzaamheden als *boundary spanner*, invloed van de organisatiekenmerken en de support en feedback van collega's.

5.1 Samenwerking met andere directies

Het onderzoek focust op interne *boundary spanning* en de interne verbinding tussen directies. Van de directies die onderdeel uitmaakten van de onderzoekspopulatie werd verondersteld dat zij veel samenwerken met andere directies. Deze veronderstelling bleek tijdens afname van de interviews kloppend. De *boundary spanners* gaven aan veelvuldig samen te werken met andere directies binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Verder valt op te maken dat deze directies te maken hebben met een wisselwerking waarbij directies elkaar voor bepaalde taken of specialismen opzoeken. Directies vragen daarbij ondersteuning of worden gevraagd om ondersteuning te bieden bij de uitvoering van een taak. Respondent 2 over het ondersteunen van andere directies:

'' (...) dat doen we door participatieadvies te geven aan organisaties, hoe zij in hun opgave, maatschappelijke opgave, belanghebbenden kunnen betrekken. Dat is wat onze adviseurs doen (...)''

De samenwerking met elkaar wordt opgezocht omdat taken en specialisaties van directies verschillend zijn en zij daardoor onderling afhankelijk zijn. *Boundary spanners* gaven in de enquête aan de taakverdeling en specialisatie te ervaren. Op deze wijze is samenwerking bij het departement dan ook nodig om elkaar te ondersteunen en aan te vullen met het oog op specifieke werkzaamheden. Respondent 4:

''Het was voor mij de eerste keer dus je weet niet zo goed wat je moet doen. Ik was aangenaam verrast dat er ondersteuning was op dat vlak. Ik had dan vanuit de inhoud allerlei ideeën, maar zij meer uit hoe je dat proces aanvliegt.''

Daarnaast noemen de respondenten het belang van tijd en ruimte. De tijd die zij krijgen benutten zij om de directie waarmee zij samenwerken te leren begrijpen en kennen. Ook werd gesproken over het belang van de openheid van beide directies tegenover samenwerking.

5.2 Informatieverwerkingsfunctie

Boundary spanners begeven zich in de positie waarbij zij beschikking hebben over veel informatie uit de omgeving. Deze informatie moeten zij filteren op relevantie, selecteren en zenden naar de geschikte personen (Aldrich & Herker, 1977). In lijn met de kwantitatieve resultaten geven respondenten aan de informatieverwerkingsfunctie uit te voeren. De *boundary spanners* geven aan dat zij bij het filteren van de informatie criteria gebruiken om te bepalen of informatie bij hun werkzaamheden past. Daarbij gebruiken zij eigen criteria of een door de organisatie opgestelde tekst als kader. Respondent 1:

'' Waar ik primair op filter is de visie van Rijkswaterstaat. Ik kijk in eerste instantie naar de waterveiligheid, schoon water en scheepvaart (...). Je kijkt altijd, raakt het ons netwerk, het gebied en heeft het iets te maken met die drie functies. Zo niet, dan kun je het makkelijker wegschuiven. ''

Filteren vindt daarnaast plaats door de prioriteit van het onderwerp te bepalen en de fase van het beleidsproces waarin de informatie zich begeeft vast te stellen. Respondent 3 zei over het filteren van informatie:

'' (...) je kijkt heel goed naar, wat zijn de mijlpalen en wat is het proces. En wat is de rol van communicatie in die fase van het beleidsproces. ''

Opgemerkt kan worden dat *boundary spanners* zich voornamelijk bezig houden met informatie die betrekking heeft op eigen werkzaamheden en focust op welk moment, welke informatie belangrijk is voor de directie. Op deze wijze verzorgt elke directie het filteren en zenden van informatie naar de geschikte personen binnen de directie. Aldrich en Herker (1977, p. 219) noemen het belang van het consolideren, vertragen en opslaan van informatie en deze op het juiste moment te verspreiden. Respondent 3:

'' We proberen altijd wel een inschatting te maken, wat zijn de prioriteiten, en wat zijn de topprioriteiten, en waar verwachten we op dit moment niet zo heel veel, maar houden we een vinger aan de pols. ''

Dit citaat geeft aan dat door de *boundary spanners* onderscheid wordt gemaakt over welke informatie moet worden verspreid, en welke informatie moet worden geconsolideerd. Op deze wijze voorkomen zij een *information overload* en zorgen zij voor een gelijkmatige verspreiding (Aldrich & Herker, 1977).

5.3 Externe vertegenwoordigingsfunctie

Door de externe vertegenwoordigingsfunctie uit te voeren zijn *boundary spanners* bezig met het verstrekken van informatie aan andere directies en het vormen van de verbindingen (Aldrich & Herker, 1977). In lijn met de kwantitatieve resultaten geven respondenten aan de externe vertegenwoordigingsfunctie uit te voeren. Allereerst verspreiden zij de relevante informatie van buiten de directie binnen de eigen directie. Op deze wijze koppelen zij andere directies aan de eigen directie. Respondent 4:

‘ ‘Ik vind het zelf fijn als iemand mij tipt voor iets wat ik gewoon niet zie of mis, dus ik doe dat ook naar anderen toe. ‘ ‘

Dit doen zij voornamelijk door informatie met collega's binnen de directie te delen. Dit doen zij op momenten die daarvoor bestemd zijn. Een voorbeeld van zo'n moment is een teamoverleg of directieoverleg. De respondenten ervaren dit als een waardevolle bron van informatie. Bij het extern vertegenwoordigen van de eigen directie is het bij beïnvloeding van anderen van belang dat vertegenwoordiging op het juiste niveau plaatsvindt. Het is belangrijk dat de *boundary spanner* toegang heeft tot het juiste niveau in de organisatie. Wanneer de directie op welk niveau vertegenwoordigd moet worden is verschillend. Wanneer een *boundary spanner* een rol moet spelen op strategisch niveau dient hij toegang te krijgen tot de juiste hiërarchische laag. Strategische beslissingen vinden voornamelijk plaats op een hoge hiërarchische positie. De *boundary spanner* behoort dan ook op een hoge hiërarchische positie afwegingen in te kunnen brengen. Respondent 2:

‘ ‘De afweging die wij wilden meegeven werd eigenlijk niet op het juiste niveau gemaakt. Die afweging werd te laag in de organisatie gemaakt. (...) de structuur zoals we hem nu hebben, dat wij op de juiste plek aan tafel zitten, dat is behulpzaam. Dan krijg je gewoon meer voor elkaar. ‘ ‘

Het verkrijgen van een plek aan de juiste tafels blijkt belangrijk te zijn bij verandering in de organisatie en het opmerken van de *boundary spanners*. Vanaf een hogere positie in de hiërarchie worden beslissingen gemaakt en ontstaat een duidelijker beeld van wat strategisch gezien wel en niet mogelijk is bij het ontwikkelen van beleid of het volgen van een procedure. Respondenten zijn op verschillende wijzen bezig met de wisselwerking van informatie tussen de verschillende directies. Dit is van groot belang aangezien informatie-uitwisseling de zichtbaarheid van de directies vergroot en mogelijkheden biedt tot het leggen van verbindingen. De uitwisseling van informatie en vertegenwoordiging daarvan duidt op een sterke interne en externe koppeling van de *boundary spanners* (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014, p.6). Met het uitvoeren van deze functie maken zij de directie en de werkzaamheden zichtbaar, een belangrijk element van de externe vertegenwoordigingsfunctie (Aldrich & Herker, 1977).

5.4 Invloed van de organisatiekenmerken op *boundary spanners*

Omdat het onderzoek voornamelijk focust op de organisatiekenmerken zijn de vier ondervraagde *boundary spanners* gevraagd om hun ervaringen te delen over de invloed die de organisatiekenmerken hebben op hun werkzaamheden. Zoals de enquête aangaf ervaren de *boundary spanners* bij de vier geselecteerde directies weinig invloed van de hiërarchische structuur binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Op basis van de interviews kan nuance worden aangebracht over deze bevinding, de hiërarchische structuur kwam bij elke respondent aan bod (zie tabel 12)

Tabel 12 Citaten over de hiërarchische structuur

Respondent 1	<i>‘ ‘De lijn in de hiërarchie bepaalt wat voor type grenswerkers er zijn. Als rechtmatige overheid zul je heel anders opereren op die grens, dan in een samenwerkende overheid. ‘ ‘</i>
Respondent 2	<i>‘ ‘Daar gaat het uiteindelijk om, dat een directeur niet alleen de waarde onderschrijft, maar ook de capaciteit die gepaard gaat met die waarde. En dat je dat dus ook bereid bent vol te houden. Ik denk dat hiërarchie, de hiërarchische steun, die is bepalend uiteindelijk. ‘ ‘</i>
Respondent 3	<i>‘ ‘(...) als je kijkt naar het MT binnen de directie Communicatie, dan hebben zij vaak op een ander niveau ook dezelfde informatie-rol als dat ik en mijn collega 's die hebben (...). ‘ ‘</i>
Respondent 4	<i>‘ ‘(...) het management is denk ik heel belangrijk. Ook dat management je ruimte geeft en tijd om de relatie op te bouwen om elkaar te leren kennen. ‘ ‘</i>

De interviews geven de indicatie dat ondanks dat hiërarchie weinig wordt ervaren door *boundary spanners*, zij wel de belangrijke rol van het management inzien. De rol van het management wordt door deze *boundary spanners* gezien als medebepalend voor de ruimte om werkzaamheden te kunnen doen in verbinding met andere directies (Glaser et al., 2015; Vakkayil, 2012, p. 211). Daarnaast bestaat geen twijfel over de invloed van de organisatiekenmerken op de werkzaamheden van deze *boundary spanners*. De kwalitatieve data geeft echter geen indicatie dat men zich daar veel mee bezig houdt. De invloed van de organisatiekenmerken op werkzaamheden wordt meer als vanzelfsprekend gezien.

Naast de hiërarchische structuur is gesproken over de invloed van taakverdeling en specialisatie. De directies die vallen onder beleids- en bestuursondersteuning geven aan dat het belangrijk is dat andere directies weten waarvoor ze terecht kunnen bij welke directie. Daarnaast zijn zij bezig zijn met het inbrengen van hun specialisaties bij andere

onderdelen van de organisatie. Dit is een tegenbeweging waarbij andere directies uiteindelijk zelf gespecialiseerd moeten raken in bijvoorbeeld het organiseren van participatieprocessen. Uitwisseling van informatie (Glaser et al., 2015) en beïnvloeding door de externe vertegenwoordigingsrol is daarbij van belang. Respondent 2:

'' (...) dat is ook de voorwaarde die we nu stellen als wij instappen, dan moet er eigen capaciteit naast gezet worden. (...) Dus wij gaan dat niet overnemen, we gaan ze helpen opbouwen en leren. ''

Het citaat weergeeft de benodigde wisselwerking tussen de directies. Regels en procedures worden door de respondenten niet expliciet toegelicht. Respondenten geven aan dat tijdsdruk en politieke gevoeligheid (Brion et al., 2012) naast de behandelde bureaucratische kenmerken in dit onderzoek van belang zijn. Deze organisatiekenmerken worden verder geschaard onder hiërarchie. Politieke gevoeligheid en tijdsdruk worden namelijk van hogerhand opgelegd binnen de organisatie.

5.5 Ondersteuning en ruimte tot samenwerking

Bij de kwalitatieve dataverzameling is verder ingegaan op de voorwaarden voor het functioneren van *boundary spanners* welke zijn opgesteld door Van Den Brink et al. (2019). In het theoretisch kader werd aangegeven dat naast de organisatiekenmerken ook ondersteuning en feedback wordt behandeld. Het maakt namelijk deel uit van de context waarin de *boundary spanner* opereert. Daarnaast komt ondersteuning en feedback van leidinggevend en collega's. Leidinggevend spelen een belangrijke rol bij het bieden van ruimte aan *boundary spanners* (Vakkayil, 2012) en het verkennen van ondersteuning is waardevol. Bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat lijkt een klimaat te heersen waarbij het belang van samenwerking en uitwisseling met andere directies wordt gewaardeerd en ondersteund. Door respondenten wordt benadrukt dat uitwisseling moet plaatsvinden als daadwerkelijk een win-win te behalen valt. Daarbij is het van belang dat de werkwijzen van de partijen op elkaar zijn afgestemd. Volgend citaat van Respondent 1 beschrijft dat deze werkwijzen soms niet passen bij elkaar.

'' Op het moment dat iets aan het begin netjes opgeschreven en helder is bijvoorbeeld in een scope. Dan is dat makkelijk, maar flexibiliteit en projectmatig werken staat zwart-wit gezien haaks op elkaar. ''

Om verschillende werkwijzen op elkaar af te stemmen is het bevorderlijk om vooraf afspraken te maken op verschillende terreinen door een win-win en scope te formuleren. Dit betekent echter niet direct dat de samenwerking bij het maken van afspraken direct goed verloopt. Daarnaast is het niet in elke situatie van belang om directies aan elkaar te verbinden. Als geen winst valt te behalen uit het verbinden van directies bekijken directies de mogelijkheden en kansen maar staan zij vaak niet geheel open voor de

verbinding die de *boundary spanner* realiseert. Als een van de directies hiervoor niet open staat is er geen sprake van sterke interne en externe koppeling (Rosas & Camarinha-Matos, 2009; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014, p. 6). Respondent 4:

'' (...) als iemand heel stevig op koers zit, staat hij ook minder open voor samenwerking. ''

De ruimte om samen te werken moet van top-down in de organisatie komen. Leidinggevenden spelen een belangrijke rol in het ondersteunen van *boundary spanners* en het voorzien van feedback (Van Den Brink et al., 2019). Respondent 2:

'' Ik geef geen orders aan mijn medewerkers, ik vertel ze niet dat ze iets moeten doen. Als er klussen komen bij ons dan ben ik altijd in gesprek over, dit zie ik als een mooie kans, zie je dat ook zo, heb je er ruimte voor? ''

De respondenten geven aan zich ondersteund te voelen door de leidinggevenden in de organisatie en openheid te ervaren tot het leggen van verbindingen met andere directies. Functies in de directies die zorgen voor samenwerking met andere directies zijn: leidinggevenden, adviseurs op verschillende beleidsterreinen en werknemers van het secretariaat.

Afsluitend werd respondenten gevraagd iets te vertellen over mogelijkheden tot samenwerking bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Verschillende respondenten noemden het belang van inlevingsvermogen. Als men bij het samenwerken met andere directies stuit op weerstand is het belangrijk om het gesprek aan te gaan en te leren begrijpen waarom deze weerstand bestaat. Gedurende deze gesprekken kan duidelijk worden wat de redenen zijn en hoe 'hard' de weerstand is bij de directie. Daarbij is het belangrijk om connectie te houden met de eigen directie, naast het opbouwen van verbinding met andere directies. De wetenschappelijke literatuur wijst uit dat het belangrijk is voor een *boundary spanner* om een interne en externe koppeling te hebben (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014, p. 6) en het belang van inlevingsvermogen (Rosas & Camarinha-Matos, 2009). Dit wordt bevestigd door de responses van de respondenten. Daarnaast is het belangrijk om in de samenwerking niet alleen gericht te zijn op deze interne samenwerking binnen het grotere geheel van de organisatie. Wees niet op jezelf gericht in samenwerking maar op de gehele organisatie. Het alleen gericht zijn op de interne samenwerking wordt door Nederhand et al. (2018) ook wel de interne-oriëntatie barrière genoemd. Op deze wijze verliest men zicht op alles wat om de samenwerking heen speelt. Respondent 4:

'' Je moet ook het algemeen belang voor ogen blijven houden en dat vind ik in samenwerking ook. De samenwerking moet niet zo zijn van: nou, we gaan met z'n tweetjes, ritselen we dit en dan zijn we iedereen te slim af. ''

Hoofdstuk 6 – Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek op basis van de empirische bevindingen. De empirische bevindingen bestaan uit een bundeling van de antwoorden op de deelvragen in het theoretisch kader en de kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksresultaten. Het kwantitatieve onderzoek behandelt het verband tussen bureaucratie en de werkzaamheden van *boundary spanners* in de context van het onderzoek. Door daar kwalitatief onderzoek aan toe te voegen werd verkend op welke wijze bureaucratische organisatiekenmerken en werkzaamheden van *boundary spanners* zich tot elkaar verhouden in de praktijk. Dit hoofdstuk brengt de empirische bevindingen in verband met de bekende wetenschappelijke literatuur en duidt de verdere betekenis. In de discussie wordt gereflecteerd op de keuzes die zijn gemaakt in het onderzoek. Daarnaast worden de beperkingen van het onderzoek uitgelicht zodat de resultaten op juiste wijze kunnen worden geïnterpreteerd in de wetenschap en praktijk. Afsluitend worden op basis van de onderzoeksresultaten wetenschappelijke en praktische aanbevelingen gedaan die zich richten op vervolgonderzoek en vervolgacties.

6.1 Conclusie

6.1.1. Deelvragen

In dit onderzoek staat de vraag centraal: *Op welke wijze beïnvloedt bureaucratie de werkzaamheden van boundary spanners bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?* De wetenschappelijke literatuur biedt geen duidelijke conclusie over de invloed van organisatiecontext op *boundary spanners*. Waar het ene onderzoek stelt dat de grenzen van wat *boundary spanners* kunnen bereiken binnen een organisatie worden bepaald door de organisatiecontext (Williams & Sullivan, 2009), stelt ander onderzoek dat *boundary spanners* door te opereren in externe context minder worden beïnvloed door de organisatiecontext (Robertson, 1995). Naar de invloed van organisatiecontext op *boundary spanners* is echter weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan (Balogun et al., 2005). In de publieke sector wordt de bureaucratische organisatiestructuur veelvuldig gehanteerd (De Korte & Van Der Pijl, 2008). De invloed van de bureaucratische organisatiekenmerken (taakverdeling en specialisatie, hiërarchische structuur en regels en procedures) zouden de verbindende werkzaamheden van *boundary spanners* kunnen beïnvloeden.

Na kwantitatief onderzoek bij vier geselecteerde directies van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat kunnen een aantal conclusies worden getrokken over de invloed van de bureaucratie op de werkzaamheden van *boundary spanners*. Ten eerste kan worden geconcludeerd dat een significant verband tussen bureaucratische organisatiekenmerken en het uitvoeren van de informatieverwerkingsfunctie en externe vertegenwoordigingsfunctie van *boundary spanners* niet kan worden aangetoond in dit

onderzoek. Daaruit kan worden opgemaakt dat *boundary spanners* in de onderzoekscontext niet het gevoel hebben dat hun werkzaamheden beïnvloed worden door de interne grenzen en barrières die bureaucratie opwerpt. Dit betekent niet dat andere professionals deze grenzen niet ervaren of dat deze grenzen er niet zijn. Het is mogelijk dat als men de grenzen sterk ervaart, men de werkzaamheden van een *boundary spanner* niet kan uitvoeren. Dit onderzoek focust echter op de *boundary spanners* waaruit blijkt dat zij ondanks de mogelijke belemmeringen kunnen functioneren in deze bureaucratische onderzoekscontext.

Ten tweede kan worden geconcludeerd dat *boundary spanners* de bureaucratische kenmerken van de organisatie niet als belemmering zien. Van de bureaucratische kenmerken ervaren de *boundary spanners* voornamelijk taakverdeling en specialisatie. Binnen de organisatie worden de taken verspreid uitgevoerd door directies waardoor zij bij aanpak van grotere en meer complexe taken afhankelijk zijn van een goede samenwerking en goede verbindingen. Het is mede aan *boundary spanners* om de verbinding tussen deze directies te organiseren (Nederhand et al., 2018; Van Meerkerk & Edelenbos, 2017). Specialisatie wordt niet als een belemmering ervaren door *boundary spanners*. Eerder wordt het gezien als onderdeel van de organisatiestructuur welke op zichzelf geen belemmering vormt voor samenwerking (Nederhand et al., 2018, pp. 10-11). De hiërarchische structuur die duidelijk wordt gehanteerd bij het departement wordt door de *boundary spanners* niet of nauwelijks ervaren. Dat zij dit kenmerk van bureaucratie niet ervaren kan op twee verschillende wijzen worden geïnterpreteerd. Allereerst is het mogelijk dat *boundary spanners* minder worden beïnvloed door de hiërarchische structuur omdat zij de invloed van leidinggevenden en managers op waarde schatten en hen op het juiste moment weten te betrekken, de zogenaamde hiërarchische strategie om barrières te overwinnen (Nederhand et al., 2018, p. 12). Daarnaast is het mogelijk dat in deze context de hiërarchische structuur de werkzaamheden van de *boundary spanners* toestaat en faciliteert. In dat geval geeft de hiërarchische structuur de *boundary spanners* genoeg manoeuvreerruimte en draagt de autonomie over zodat zij hun werkzaamheden uit te kunnen voeren (Vakkayil, 2012, p. 204).

Ten derde kan worden geconcludeerd dat de twee werkzaamheden van *boundary spanners* wél worden uitgevoerd door de *boundary spanners* van de vier geselecteerde directies van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Deze werkzaamheden kunnen dus plaatsvinden en worden uitgevoerd door *boundary spanners* in een organisatie met bureaucratische kenmerken. Het kwalitatieve onderzoek heeft verkend op welke wijze de werkzaamheden van de *boundary spanners* worden uitgevoerd in de bureaucratische context. De *boundary spanners* filteren informatie op relevantie. Bij het

filteren van informatie is het belangrijk om de relevante informatie van andere directies te selecteren en te zenden naar de juiste personen in de eigen directie. Uit de verkenning valt te concluderen dat de *boundary spanners* daadwerkelijk gebruik maken van het filteren van informatie. Dit wordt gedaan door alleen informatie te selecteren op relevantie en urgentie. Daarbij wordt de afweging gemaakt op welke wijze de directie iets kan betekenen in de kwestie en hoe belangrijk het oppakken van de kwestie is op dat moment. Op basis van deze criteria wordt de informatie geselecteerd en verspreid onder de juiste personen in de directie. *Boundary spanners* zijn daarnaast bewust bezig met het extern vertegenwoordigen van de eigen directie naar andere directies toe. Voor de effectiviteit van deze vertegenwoordiging lijkt het van belang te zijn dat deze functie wordt uitgevoerd op het juiste niveau in de organisatie. De vertegenwoordiging die plaatsvindt binnen de organisatie, zowel intern en extern, duiden op een sterke interne en externe koppeling van de *boundary spanners*. Het verwerken van informatie en verspreiden van informatie vereist beide koppelingen (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014, p.6). De *boundary spanners* in dit onderzoek blijken deze beide koppelingen te maken.

Op het gebied van taakverdeling en specialisatie wordt in het kwalitatief onderzoek ondersteuning gevonden voor het kwantitatief onderzoek. In aanvulling wordt het belang van wisselwerking tussen verschillende directies met verschillende specialisaties uitgelicht. De informatie-uitwisseling die tussen directies plaatsvindt is volgens de wetenschappelijke literatuur benodigd voor het oplossen van grensoverschrijdende of complexe problematiek waar de publieke sector steeds meer mee te maken krijgt (Edelenbos & Van Meerkerk, 2015, p. 5). Op basis van de empirische data kan worden gesteld dat dit ook geldt voor dit departement. *Boundary spanners* hebben een positieve invloed op de informatie-uitwisseling en wisselwerking tussen directies. Daarnaast is het van belang dat directies open staan voor nieuwe inzichten die andere directies bieden op basis van hun specialisatie, beide directies moeten geëngageerd zijn aan de samenwerking (Ansell & Gash, 2007).

Op het gebied van hiërarchie in wordt in het kwalitatief onderzoek ondersteuning gevonden voor het kwantitatief onderzoek. Aangegeven wordt dat de hiërarchische structuur bepalend is voor de ruimte om werkzaamheden van *boundary spanners* uit te voeren. Volgens de *boundary spanners* is een belangrijke en bepalende rol voor leidinggevenden weggelegd bij het faciliteren van *boundary spanners*.

6.1.2. Hoofdvraag

Na bundeling van de antwoorden op de deelvragen kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. *Op welke wijze beïnvloedt bureaucratie de werkzaamheden van boundary spanners bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat?*

Aanvullend op de bestaande wetenschappelijke literatuur concludeert dit onderzoek dat *boundary spanners* geen sterke invloed van organisatiekenmerken ervaren, in dit geval van bureaucratische organisatiekenmerken. Uit kwantitatief onderzoek wordt geconcludeerd dat in deze onderzoekscontext geen verband bestaat tussen de bureaucratie en de werkzaamheden van de *boundary spanners*. Tijdens vooronderzoek binnen de organisatie zijn de bureaucratische kenmerken van de organisatie echter duidelijk geïdentificeerd. Daarnaast bleek dat bureaucratie door werknemers in de organisatie wordt ervaren. *Boundary spanners* lijken de kenmerken van hiërarchische structuur en regels en procedures echter niet te ervaren. Zij merken wel de aanwezigheid van taakverdeling en specialisatie in de organisatie op. Vanuit de wetenschappelijke literatuur kan verklaard worden dat dit kenmerk fragmentatie en onderlinge afhankelijkheid tot gevolg heeft. Deze ontwikkeling zorgt vervolgens voor de noodzaak tot het construeren van onderlinge verbinding van directies en samenwerking in netwerken. Daardoor zorgt dit kenmerk van de organisatie voor meer noodzaak aan *boundary spanning* (Agranoff & McGuire, 2001).

Dit onderzoek heeft onder andere de invloed van hiërarchische structuur op de werkzaamheden van *boundary spanners* onderzocht. Eerder onderzoek geeft aan dat specifiek behoefte is aan meer inzicht over de invloed van dit organisatiekenmerk (Nederhand et al., 2018). Ondanks de hiërarchische structuur die wordt gehanteerd binnen het departement kunnen de *boundary spanners* de informatieverwerkingsfunctie en de externe vertegenwoordigingsfunctie uitvoeren en heeft de hiërarchie geen significante invloed op de mate waarin zij dit doen. Hoge niveaus van hiërarchie verstoren de informatie-uitwisseling in de organisatie (Vakkayil, 2012). Omdat de informatieverwerkingsfunctie en externe vertegenwoordigingsfunctie wel worden uitgevoerd geeft dit een indicatie van de invloed die *boundary spanners* ervaren van de hiërarchische structuur. Deze bevinding kan op basis van de kwalitatieve data verder worden aangevuld. Hiërarchie wordt door de *boundary spanners* namelijk wél als belangrijk ervaren voor het kunnen bedrijven van *boundary spanning* en voor het succes van deze werkzaamheden. Geconcludeerd wordt dat de *boundary spanners* behoefte hebben aan het krijgen van ruimte vanuit de hiërarchie in de organisatie. Meer ruimte biedt hun de mogelijkheid om de informatieverwerkingsfunctie en externe vertegenwoordigingsfunctie intern uit te voeren. Daarbij is het van belang dat *boundary*

spanners op het juiste niveau hun werkzaamheden kunnen uitvoeren. Inbreng op het juiste niveau realiseert grotere impact van deze werkzaamheden op de onderlinge verbondenheid en samenwerking tussen directies. Per situatie is het juiste niveau verschillend, benadrukt wordt echter dat vanuit een hogere hiërarchische positie meer bepaald kan worden. In aanvulling op de wetenschappelijke literatuur blijkt bevestigd te worden dat autonomie voor *boundary spanners* van belang is om kwalitatieve verbindingen tussen directies te leggen en behouden. Daarmee wordt bij het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voldaan aan twee behandelde contextvoorwaarden voor het functioneren van *boundary spanners* (Van Den Brink et al., 2019).

Over de invloed van regels en procedures kan worden geconcludeerd dat *boundary spanners* deze noch ervaren, noch niet ervaren. Geïnterpreteerd kan worden dat *boundary spanners* wel te maken hebben met deze regels, maar dit evenals de taakverdeling en specialisatie zullen zien als onderdeel van de organisatiestructuur. Regels en procedures worden gezien als noodzakelijk binnen de werkzaamheden van *boundary spanners*. Over de scheiding tussen werk en privé kunnen voor de *boundary spanners* geen consistente resultaten worden gegenereerd. Ook tijdens de interviews zijn *boundary spanners* niet uitgesproken over dit kenmerk van de bureaucratie. Geïnterpreteerd wordt daarom dat dit organisatiekenmerk niet van essentieel belang blijkt in deze onderzoekscontext.

De bureaucratische kenmerken binnen het departement vormen concluderend geen belemmering voor de manoeuvreerruimte en werkzaamheden van *boundary spanners* waarmee interne *boundary spanning* inzetten. Eerder kan geconcludeerd worden dat de organisatiestructuur randvoorwaarden schept voor het kunnen uitvoeren van de informatieverweringsfunctie en externe vertegenwoordigingsfunctie. *Boundary spanners* weten te functioneren binnen de organisatiekenmerken van het departement. Op deze wijze ontstaan bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken verschillende mogelijkheden om binnen het departement de onderlinge afhankelijkheid te ondervangen en integraal te werk te gaan in netwerken. *Boundary spanners* leveren hieraan een wezenlijke bijdrage omdat zij in deze bureaucratische organisatie over de interne grenzen de verbindingen weten te realiseren en behouden. Daarnaast kunnen zij op positieve wijze bijdragen aan innovatie, strategische besluitvorming, verlening van toegang tot kennis en identificatie van samenwerkingsmogelijkheden (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014).

6.2 Discussie

Op basis van de wetenschappelijke literatuur werd in het theoretisch kader beargumenteerd dat de bureaucratische kenmerken zowel een functie als disfunctie hebben in de organisatie (Groeneveld, 2016). Vooraf was onbekend op welke wijze de organisatiekenmerken de *boundary spanners* zouden beïnvloeden. Bekend is dat *boundary spanners* over interne grenzen kunnen treden, de vraag was of dat ook het geval was binnen een bureaucratische organisatie. Bureaucratie immers een veelvoorkomende organisatievorm voor bij publieke organisaties. Het onderzoek in deze context concludeert dat *boundary spanners* de invloed van bureaucratie nauwelijks ervaren als een belemmering voor hun werkzaamheden. Daarmee wordt de bestaande wetenschappelijke kennis verder uitgebreid en kan iets worden gezegd over de mogelijkheden tot verbinding en samenwerking tussen directies binnen het departement.

Het onderzoek is onderhevig aan verschillende beperkingen waarmee rekening moet worden gehouden bij de interpretatie van de resultaten. Het onderzoek is gebaseerd op een onderzoekspopulatie die op selectieve wijze is uitgezocht. Voorafgaand werd voor de directies beargumenteerd en aangenomen dat zij op dat moment al buiten de grenzen van hun eigen directie moesten treden om hun werkzaamheden uit te kunnen voeren. De focus van het onderzoek ligt daarmee op directies die naar alle waarschijnlijkheid zelfs genoodzaakt zijn tot het zoeken van verbinding en het uitvoeren van *boundary spanning*. Het is daarom lastig om te zeggen hoeveel aan werkzaamheden van *boundary spanners* wordt toegekomen door directies die niet genoodzaakt zijn om buiten hun eigen directie te treden. Dit onderzoek maakt dan ook geen vergelijking tussen de *boundary spanners* en de *niet boundary spanners*.

Binnen het onderzoek wordt gebruik gemaakt van de ideaaltypische bureaucratie volgens Weber et al. (1978). Deze wordt één op één toegepast op de organisatievorm van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De taakverdeling en specialisatie en hiërarchische structuur uit het model komen duidelijk terug in de organisatiekenmerken van het departement. Aanwezigheid van deze kenmerken maken het model geschikt voor het onderzoek. Regels en procedures in de organisatie waren echter meer afzijdig evenals de scheiding tussen werk en privé in het onderzoek. Zij zijn wel aanwezig in de organisatie maar waren in het kader van dit onderzoek uiteindelijk minder relevant dan vooraf gedacht. In het vervolg is het daarom een goede suggestie om voorafgaand aan het onderzoek de organisatiekenmerken van het departement te identificeren die één op één toe zijn te passen zodat het model preciezer te vergelijken is met de organisatievorm die wordt gehanteerd. Daarbij kan gekeken worden naar de hervormingen van de bureaucratie zoals New Public Management en ontwikkelingen als 'government naar governance' (Bovens et al., 2017).

Naar aanleiding van het kwantitatieve onderzoek kan niet worden uitgesloten dat toch een significant verband bestaat tussen bureaucratische kenmerken en werkzaamheden van *boundary spanners*. Door het kleine sample waarbij op selectieve wijze vier directies zijn onderzocht is het vinden van significante verbanden lastig vergeleken met een groot sample. Bij lage aantallen zijn namelijk zeer sterke verbanden in de onderzoekscontext nodig om tot daadwerkelijk significante verbanden te komen (Babbie, 2013, p. 33). Bij een groter sample zouden daarom wellicht significante verbanden tussen de onderzochte variabelen kunnen worden ontdekt. Vooraf aan het onderzoek kan zoals bediscussieerd een toepasbaar model worden geconstrueerd dat helpt bij het identificeren van organisatiekenmerken die van invloed zijn op de werkzaamheden van *boundary spanners*. Met het constateren van bovenstaande worden de vier onderzochte directies voornamelijk gebruikt als een voorbeeld voor andere directies binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Het wetenschappelijke artikel van Nederhand et al. (2018) geeft aan dat de onderzoekers aannemen dat de uitkomsten van het artikel toepasbaar zijn in verschillende overheidscontexten. Het artikel concludeert dat een hiërarchische structuur enerzijds een probleem voor *boundary spanners* oplevert, maar dat het anderzijds ook een oplossing biedt en interne samenwerking laat functioneren. Op basis van dit onderzoek kan worden gesteld dat in de context van de rijksoverheid dezelfde conclusie kan worden getrokken. Gezien de invloed van de hiërarchische structuur is het belangrijk dat deze de ruimte en autonomie aan de *boundary spanners* biedt. Daaraan kan worden toegevoegd dat de *boundary spanners* de hiërarchische structuur niet zozeer ervaren, ook al is deze wel aanwezig. Dit duidt erop dat *boundary spanners* de invloed van de hiërarchische structuur kunnen doorbreken. Door Nederhand et al. (2018) wordt dit de hiërarchische strategie genoemd.

Volgens Williams (2011) kunnen over het algemeen vier verschillende soorten *boundary spanners* worden geïdentificeerd. Williams (2011) stelt dat in elke *boundary spanner* een samenvloeiing van deze vier verschillende rollen schuilt. Binnen dit onderzoek kan echter nadruk worden gelegd op één van de vier rollen: de rol van tolk. Binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt een verscheidenheid aan directies die werken met verschillende doelstellingen en taakstellingen. De *boundary spanner* moet deze verscheidenheid aan directies waarderen en daarbinnen collectieve actie in netwerken opbouwen. Daarbij moet de *boundary spanner* interpersoonlijke relaties kunnen aangaan en onderhouden waarbij hij kan luisteren, empathiseren en communiceren (Williams, 2011, p. 29). Hoewel sprake is van samenvloeiing met de andere drie rollen wordt vanuit dit onderzoek het grootste belang voor de rol van tolk geïdentificeerd. Dit wordt verder bevestigd door kwalitatieve data waarbij inlevingsvermogen wordt bestempeld als

belangrijk bij het aangaan van samenwerking met andere directies. Dit is een verdere bevestiging van wat wordt beschreven binnen de wetenschappelijke literatuur (Rosas & Camarinha-Matos, 2009).

Het onderzoek is uitgevoerd onder beperkende omstandigheden ten tijde van de coronacrisis. Onder andere omstandigheden was het mogelijk geweest om een meer verdiepend kwalitatief onderzoek te doen. Door het kleine aantal interviews kan de kwalitatieve data slechts worden aangenomen als een verkenning naar de invloed van bureaucratie die door boundary spanners wordt ervaren ten opzichte van hun werkzaamheden. Om de indicaties die de interviews geven vast te stellen en verder te valideren is vervolgonderzoek nodig en behoren meer diepte-interviews te worden afgenomen. Daarnaast was het onmogelijk om in de beperkende omstandigheden een participatieve observatie uit te voeren. Dit had een nuttige toevoeging kunnen zijn op de huidige dataset. In de wetenschappelijke aanbevelingen zal een aantal voorstellen worden gedaan over de wijze waarmee dit onderzoek kan worden aangevuld met een vervolgonderzoek.

6.3 Aanbevelingen

6.3.1. Wetenschappelijke aanbevelingen

Op basis van het onderzoek en de beperkingen die zijn weerlegd in de discussie kunnen een aantal wetenschappelijke aanbevelingen worden geformuleerd

- *Additionele kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling*
- *Onderzoeken van de niet boundary spanners*
- *Verder onderzoek naar inzichten over hiërarchische structuur*
- *Interdepartementaal en internationale vergelijking*
- *Opzet vervolgonderzoek*

Additionele kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling

Om tot bredere inzichten te komen omtrent de werkzaamheden van *boundary spanners* bij de rijksoverheid is het van belang om meer kwantitatieve en kwalitatieve data te verzamelen. Zoals genoemd is het bij een meer uitgebreide kwantitatieve dataverzameling waarschijnlijker dat significante verbanden worden gevonden als deze er zijn tussen de variabelen van het onderzoek. Het uitbreiden van de kwantitatieve dataverzameling in een volgend onderzoek zou daarmee een aanvulling zijn op dit onderzoek op het gebied van validiteit. Het kan de huidige resultaten bevestigen of daarbij kanttekeningen plaatsen en daarmee nieuwe wetenschappelijke inzichten opleveren. Het uitbreiden van de kwalitatieve dataverzameling is daarnaast van belang om de verkenning die is gedaan verder te ontwikkelen en onderzoeken. Verdere kwalitatieve dataverzameling behoort dan ook valide inzicht te bieden in de externe omstandigheden waarin *boundary spanners* hun werkzaamheden kunnen uitvoeren.

Onderzoeken van de niet boundary spanners

Aanbevolen wordt om bij een vervolgonderzoek een vergelijking te maken tussen *boundary spanners* en niet *boundary spanners*. Op deze manier kan een vervolgonderzoek inzicht bieden in de personen die de werkzaamheden van *boundary spanners* uitvoeren in de organisatie. Vanuit dit onderzoek kan niet worden opgemaakt of dit in deze context een unieke functie is van de *boundary spanners*. Wellicht zijn ook de niet *boundary spanners* in staat om op eigen wijze verbindingen te realiseren met andere directies. Anderzijds is het mogelijk dat de bureaucratie de niet *boundary spanners* wél belemmert bij het uitvoeren van deze werkzaamheden. De organisatiekenmerken zouden hen dan te veel belemmeren om te werk te kunnen gaan als een *boundary spanner*. Daardoor zouden zij de verbindende capaciteiten die zij bezitten niet kunnen inzetten. In dat geval zouden de resultaten van dit onderzoek beter doorgrond kunnen worden en zou kunnen worden gesteld dat *boundary spanners* daadwerkelijk om de bureaucratie heen kunnen werken.

Verder onderzoek naar inzichten over de hiërarchische structuur

Het onderzoek verschaft meer inzicht over de invloed van hiërarchische structuur op *boundary spanners*. De hiërarchische structuur wordt door de *boundary spanners* niet als beperkend ervaren bij *boundary spanner* werkzaamheden, de informatieverwerkingsfunctie en de externe vertegenwoordigingsfunctie. Deze bevinding kan echter op twee wijzen worden geïnterpreteerd. Enerzijds kan de hiërarchische structuur in de bureaucratie de *boundary spanners* ruimte bieden om hun werkzaamheden uit te voeren, anderzijds kunnen *boundary spanners* door hun competenties en werkzaamheden minder gevoelig zijn voor de hiërarchische structuur in de organisatie. Deze twee uitkomsten kunnen verder verkend te worden in vervolgonderzoek. Een andere interessante invalshoek is om te onderzoeken welke vormen en stijlen van leiderschap een goede benutting van *boundary spanners* realiseren. In de praktische aanbevelingen wordt daar kort op ingegaan.

Interdepartementaal en internationale vergelijking

Bij vervolgonderzoek wordt aanbevolen om kwantitatieve dataverzameling te doen binnen het gehele departement, zodat deze nieuwe resultaten vervolgens vergeleken kunnen worden met de resultaten van dit onderzoek. Op deze wijze kunnen de resultaten van dit onderzoek worden gevalideerd en vastgesteld worden voor het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dataverzameling binnen het gehele departement is daarnaast minder selectief en geeft een meer algemeen beeld van *boundary spanning* in de organisatie. Daarnaast zou het interessant zijn om ditzelfde onderzoek uit te voeren bij een ander departement (bijvoorbeeld Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) zodat interdepartementaal kan worden vergeleken. De verschillende departementen werken immers volgens een soortgelijke organisatiestructuur. Bij het vergelijken moet wel rekening worden gehouden met de invloed van verschillende organisatieculturen. Het zou interessant zijn om te onderzoeken of de resultaten vergelijkbaar zijn als het onderzoek interdepartementaal wordt uitgevoerd. Internationale vergelijking met goed presterende bureaucratieën kan daarnaast interessant zijn en inzicht bieden in de vraag of de bureaucratische organisatie van Nederlandse ministeries goed presteert op internationaal niveau. Landen waarmee vergeleken kan worden zijn bijvoorbeeld Zwitserland en Denemarken (Van De Walle, 2006).

Opzet vervolgonderzoek

Bij het opzetten van een vervolgonderzoek wordt vanuit de discussie en voorgaande paragrafen een volgende opzet voorgesteld. Als theoretische basis voor het vervolgonderzoek kan gebruik worden gemaakt van de gepresenteerde artikelen in het theoretisch kader. Daarbij wordt aanbevolen een organisatiemodel te creëren dat één op

één toepasbaar is op de organisatiestructuur van het desbetreffende departement. Vervolgonderzoek kan gebruik maken van dezelfde methode als dit onderzoek, de gemixte methode. Bij de kwantitatieve en kwalitatieve dataverzameling is het van belang dat de verdieping van de huidige onderzoeksresultaten plaatsvindt. Dit betekent dat meer respondenten bij beide dataverzamelingsmethoden vereist zijn. Dit is nodig om representatieve resultaten te genereren en onder andere de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten en kunnen waarborgen. Inhoudelijk wordt aanbevolen een vergelijking te maken tussen de werkzaamheden van *boundary spanners* en werkzaamheden van de niet *boundary spanners*. Daarnaast wordt aanbevolen om de verschillen en overeenkomsten te beschouwen tussen de ervaring van beide groepen met invloed van de bureaucratie op hun werkzaamheden. Focus kan worden gelegd op invloed van de taakverdeling en specialisatie en de hiërarchische structuur omdat deze kenmerken naar voren komen als belangrijk en bemerkt door *boundary spanners* in enige vorm. Daarnaast is het interessant om het vervolgonderzoek breed te trekken waarbij andere departementen worden onderzocht en zelfs naar internationaal vergelijkbare bureaucratieën kan worden gekeken.

6.3.2. Praktische aanbevelingen

Om de huidige kenmerken van de organisatie af te stemmen op het benutten van de *boundary spanners* kunnen verschillende aanbevelingen worden gedaan. Bij de vier directies die zijn onderzocht wordt de samenwerking en verbinding met andere directies opgezocht en worden *boundary spanners* geïdentificeerd. Bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken die grensoverschrijdend zijn is het van belang dat andere directies ook verbindingen met elkaar zoeken en behouden en om die trend door te trekken naar de rest van de organisatie. Daarop worden de volgende praktische aanbevelingen gedaan aan de directies van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

- *Naming en faming*
- *Rol van leidinggevend: benut en steun je boundary spanners*
- *Laat boundary spanners acteren op het juiste niveau*
- *Zet je directie in de spotlight*

Naming en faming

Uit het onderzoek kan worden opgemaakt dat de informatieverwerkingsfunctie en externe vertegenwoordigingsfunctie al worden uitgevoerd binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Dit betekent dat de organisatie al een onbekend aantal *boundary spanners* bevat.

Dat *boundary spanners* aanwezig en belangrijk zijn voor de organisatie is voor velen echter onbekend. In lijn met de wetenschappelijke literatuur is de aanwezigheid van *boundary spanners* moeilijker te identificeren in de publieke sector (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Op basis van het onderzoek kan daarom worden aanbevolen om de *boundary spanners* per directie te gaan identificeren. Dit kan worden gedaan door leidinggevend omdat zij overzicht hebben van werkzaamheden die worden uitgevoerd door verschillende werknemers. Bij het identificeren van *boundary spanners* is het van belang om een open blik te hanteren. Vanuit dit onderzoek wordt in lijn met de wetenschappelijke literatuur (Williams, 2013) namelijk geconcludeerd dat *boundary spanners* niet zijn gebonden aan één laag van de organisatie. Functies die zich bezighouden met *boundary spanning* zijn: leidinggevend, adviseurs op verschillende beleidsterreinen en medewerkers van het secretariaat. Identificatie kan worden gedaan aan de hand van de *boundary spanner* definitie en door na te gaan welke werknemers de informatieverwerkingsfunctie of externe vertegenwoordigingsfunctie uitvoeren.

Leidinggevend wordt aanbevolen om de *boundary spanners* daarna bekend te maken aan collega's binnen de directie. Dit kan worden gerealiseerd door gebruik te maken van *naming en faming*. Hiermee wordt bedoeld dat leidinggevend de verbindingspersonen

in de directie in een directie overleg of tijdens een directie-dag aanwijzen. Daarbij kunnen leidinggevendenden duidelijk maken op welke wijze *boundary spanners* een essentiële rol spelen in het oplossen van onderlinge afhankelijkheid. *Boundary spanners* hebben naast verbindende capaciteiten meerwaarde op het gebied van innovatie, strategische besluitvorming, kennisverspreiding en identificatie van samenwerkingsmogelijkheden (Van Meerkerk & Edelenbos, 2014). Verder spelen zij een essentiële rol in het betrekken van belanghebbenden, uitwisseling van informatie, ontwikkeling van gemeenschappelijke opvattingen, oplossingen en besluiten (Van Meerkerk & Edelenbos, 2017). Na het identificeren en bekendmaken van *boundary spanners* zullen zij effectiever kunnen werken vanuit de bestaande organisatiestructuur (Balogun et al., 2005, p. 276).

Rol van leidinggevendenden: benut en steun je boundary spanners

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is een organisatie met een hiërarchische structuur. De hiërarchie neemt een belangrijke positie in bij het benutten van *boundary spanners*. Op basis van het onderzoek kan aan leidinggevendenden in de organisatie worden aanbevolen om de *boundary spanners* voldoende *manoeuvrerruimte en autonomie* te geven bij de werkzaamheden die zij doen (Vakkayil, 2012). Dit kunnen praktisch gezien alleen de leidinggevendenden bieden. Praktisch gezien kunnen leidinggevendenden dat doen door ondersteuning bieden door *boundary spanners* de vrijheid te geven om dagelijkse beslissingen te maken over werk-gerelateerde activiteiten. Het geeft *boundary spanners* meer zelfvertrouwen als zij autonoom zijn en de manoeuvrerruimte ervaren bij uitvoering van hun werkzaamheden (Van Den Brink et al., 2019). Dienend leiderschap en autonomie hebben een aangetoond positief verband. Het vrij laten en bieden van autonomie door middel van dienend leiderschap wordt als methode en kader aanbevolen aan de leidinggevendenden in de organisatie (Chiniara & Bentein, 2016).

Daarnaast kunnen leidinggevendenden *boundary spanners* benutten door hen in te zetten op plekken waar interactie tussen verschillende organisatieonderdelen en directies wordt gefaciliteerd. Praktisch wordt leidinggevendenden aanbevolen om *boundary spanners* te laten participeren op plekken waar ontmoetingen met collega's van andere directies plaatsvinden. Daarbij wordt informatie uitgewisseld en ontstaat de mogelijkheid voor het leggen van verbindingen. Op deze wijze ontstaan de kansen om meer begrip te ontwikkelen over waar verschillende directies in de organisatie aan werken en waar kansen voor onderlinge verbinding liggen. *Boundary spanners* zijn in staat deze verbinding direct te leggen en te behouden indien waardevol. Het integraal aanpakken van maatschappelijke problematiek kan uiteindelijk ten goede komen aan het beleid en de praktijk waarin grensoverschrijdende problematiek oproept tot meer verbondenheid binnen organisaties (Williams, 2013)

Laat boundary spanners acteren op het juiste niveau

Gekeken naar urgentie om *boundary spanners* in te zetten binnen publieke organisaties wordt vanuit dit onderzoek aanbevolen om *boundary spanners* van verschillende niveaus een belangrijke plek in de organisatie te bieden. *Boundary spanners* komen in alle delen van de organisatie voor, wat betekent dat hun verbindende werkzaamheden op verschillende niveaus worden uitgevoerd. Vanuit dit onderzoek wordt aanbevolen dat elke *boundary spanner* zijn functie uitvoert op het voor hem geschikte niveau in de organisatie. Verschillende functies zijn in een bureaucratie namelijk in verschillende taken gespecialiseerd. Vanuit praktijkervaring kan worden geleerd dat een beleidsadviseur bijvoorbeeld lastig invloed kan uitoefenen binnen een directeurenoverleg omdat hij niet op het juiste niveau kan meepraten of kan meebeslissen. Als de externe vertegenwoordigingsfunctie wordt uitgevoerd op een niveau waar de *boundary spanner* zelf invloed en autonomie heeft kunnen verbindingen worden gelegd binnen de hiërarchische structuur van de organisatie. Leidinggevenden wordt aanbevolen om hun verbindende capaciteiten te benutten op strategisch niveau in de organisatie. Dit kan bij een aantal directies plaatsvinden op MT-niveau en bij andere directies bij het directieteam. *Boundary spanners* aan de voorkant van de organisatie kunnen een rol spelen door leidinggevenden op de hoogte te stellen en informeren over ontwikkelingen die duidelijker worden ervaren binnen hun functies. Daarbij kunnen zij zelf aan *boundary spanning* doen binnen hun team of binnen de directie zelf. Bij de rijksoverheid is het daarnaast van belang om indien nodig politieke bestuurlijke support te genereren voor onderlinge samenwerking tussen de directies. Afhankelijk van de maatschappelijke spanning van het onderwerp wordt bepaald of men politieke of bestuurlijke support moet genereren. Meer maatschappelijke spanning vraagt om meer politieke support (Nederhand et al., 2018).

Zet je directie in de spotlight

Het zichtbaar maken van de directie en werkzaamheden kan worden ondersteund door *boundary spanners* als zij de externe vertegenwoordigingsfunctie uitvoeren. Zichtbaar zijn en blijven bij collega's van andere directies is van belang bij het teweegbrengen van verandering in de organisatie (Glaser et al., 2015, p. 308). Daarnaast helpt het om de blinde vlekken die in de organisatie kunnen ontstaan te voorkomen.

Directie Participatie en het kennisknooppunt Participatie zijn gebaat bij goede zichtbaarheid van werkzaamheden. Het doel van de directie Participatie is om verandering te realiseren in de beleidscyclus. Daarbij moet participatie een fundamenteel onderdeel van beleidsprocessen worden waarbij directies uiteindelijk zelfstandig participatieprocessen kunnen inrichten. *Boundary spanners* zijn in staat om bij te dragen aan zulke veranderingen doordat zij kennis hebben van de verbindingen in de

organisatie. Binnen de organisatie kunnen zij door deze competentie en het overzicht dat zij hebben de verbindingen leggen met directies die hulp nodig hebben bij het inrichten van participatieprocessen en behoefte hebben aan participatieadvies. Zichtbaarheid vergt regelmatige updates van de werkzaamheden van de directie naar andere directies toe, bijvoorbeeld via de website, publicaties, intranet of sociale media.

In een grote en bureaucratische organisatie waar taakverdeling en specialisatie van toepassing is kan onduidelijkheid ontstaan wie wat doet in de organisatie en met wie voor wat verbinding moet worden gelegd. Dit worden blinde vlekken genoemd. *Boundary spanners* kunnen met hun externe vertegenwoordigingsfunctie deze blinde vlekken in de organisatie verminderen door de verbondenheid tussen directies te vergroten. Dit zorgt voor meer effectiviteit van de organisatie aangezien samenwerking voorkomt dat directies dubbelop aan het werk zijn. *Boundary spanners* zijn op dit vlak een enorme verrijking voor de organisatie.

Literatuurlijst

- Adler, P. S., & Borys, B. (1996). Two types of bureaucracy: Enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41(1), 61–89. Geraadpleegd van <https://search-proquest-com.eur.idm.oclc.org/docview/203923763?accountid=13598>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>
- Aiken, M., & Hage, J. (1968). Organizational Interdependence and Intra-Organizational Structure. *American Sociological Review*, 33(6), 912–930. <https://doi.org/10.2307/2092683>
- Aldrich, H., & Herker, D. (1977). Boundary Spanning Roles and Organization Structure. *The Academy of Management Review*, 2(2), 217–230. <https://doi.org/10.2307/257905>
- Anderson, P. (1999). Perspective: Complexity Theory and Organization Science. *Organization Science*, 10(3), 216–232. <https://doi.org/10.1287/orsc.10.3.216>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Babbie, R. (2013). *The Practice of Social Research* (13de editie). Belmont, Canada: Wadsworth Cengage Learning.
- Ballé, M. (1999). Making bureaucracy work. *Journal of Management in Medicine*, 13(3), 190–200. <https://doi.org/10.1108/02689239910269671>

- Balogun, J., Gleadle, P., Hailey, V. H., & Willmott, H. (2005). Managing Change Across Boundaries: Boundary-Shaking Practices¹. *British Journal of Management*, 16(4), 261–278. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.2005.00463.x>
- Biesbroek, R., Peters, B. G., & Tosun, J. (2018). Public Bureaucracy and Climate Change Adaptation. *Review of Policy Research*, 35(6), 776–791. <https://doi.org/10.1111/ropr.12316>
- Boeijs, H., & Bleijenbergh, I. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek* (2de editie). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Bovens, M., 't Hart, P., van Twist, M. J. W., van den Berg, C. F., van der Steen, M. A., & Tummers, L. G. (2017). *Openbaar Bestuur, beleid, organisatie en politiek* (9de editie). Alphen aan de Rijn, Nederland: Wolters Kluwer.
- Bozeman, B., & Feeney, M. K. (2011). *Rules and Red Tape*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Brion, S., Chauvet, V., Chollet, B., & Mothe, C. (2012). Project leaders as boundary spanners: Relational antecedents and performance outcomes. *International Journal of Project Management*, 30(6), 708–722. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2012.01.001>
- Calhoun, C., & Gerteis, J. (2007). *Contemporary Sociological Theory* (2nd Revised edition). Hoboken, NJ, Verenigde Staten: Wiley.
- Chiniara, M., & Bentein, K. (2016). Linking servant leadership to individual performance: Differentiating the mediating role of autonomy, competence and relatedness need satisfaction. *The Leadership Quarterly*, 27(1), 124–141. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2015.08.004>
- Cope, G. H. (1997). Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 461–471. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024359>

- Creswell, J. W. (2003). *Research design. Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. (2de editie). Thousand Oaks, Canada: SAGE Publications.
- de Korte, R., & van der Pijl, G. (2008). Characteristics of a central change programme within a governmental bureaucracy: a grounded theory study. *Journal of Management & Governance*, 13(1–2), 5–40. <https://doi.org/10.1007/s10997-008-9069-2>
- de Vocht, A. (2017). *Basishandboek SPSS 25* (1ste editie). Utrecht, Nederland: Bijleveld, Uitgeverij.
- Dekker, H., Donada, C., Mothe, C., & Nogatchewsky, G. (2019). Boundary spanner relational behavior and inter-organizational control in supply chain relationships. *Industrial Marketing Management*, 77, 143–154. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2018.11.010>
- Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2015). Connective capacity in water governance practices: The meaning of trust and boundary spanning for integrated performance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 12, 25–29. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2014.08.009>
- Field, A. (2009). *Discovering Statistics Using SPSS*. Thousand Oaks, Canada: SAGE Publications.
- Glaser, L., Fourné, S. P. L., & Elfring, T. (2015). Achieving strategic renewal: the multi-level influences of top and middle managers' boundary-spanning. *Small Business Economics*, 45(2), 305–327. <https://doi.org/10.1007/s11187-015-9633-5>
- Groeneveld, S. M. (2016). *Het belang van bureaucratie. Omgaan met ambivalentie in publiek management. (Oratie)*. Geraadpleegd van <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/oratie-groeneveld.pdf>

- Hage, J., & Aiken, M. (1967). Relationship of Centralization to Other Structural Properties. *Administrative Science Quarterly*, 12(1), 72–92.
<https://doi.org/10.2307/2391213>
- Herdersche, G. (2020, 11 februari). *De macht van de bureaucratie: Kamer onderzoekt de teloorgang van de menselijke maat*. Geraadpleegd op 16 juni 2020, van <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/de-macht-van-de-bureaucratie-kamer-onderzoekt-de-teloorgang-van-de-menselijke-maat~bb6e65b9/>
- Homburg, V. M. F. (2020, 19 maart). *SPSS kwantitatieve analyse* [Presentatieslides]. Geraadpleegd van <https://eur.cloud.panopto.eu/Panopto/Pages/Viewer.aspx?id=08fd1586-7541-4a3d-a8da-ab8a012c1ab8>
- Johlke, M. C., Stamper, C. L., & Shoemaker, M. E. (2002). Antecedents to boundary-spanner perceived organizational support. *Journal of Managerial Psychology*, 17(2), 116–128. <https://doi.org/10.1108/02683940210417049>
- Jones, R., & Noble, G. (2010). Managing the Implementation of Public–Private Partnerships. *Public Money & Management*, 28(2), 109–114.
- Kennisknooppunt Participatie. (2019). *Kennisknooppunt Participatie* (1). Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Geraadpleegd van <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/downloads/handlerdownloadfiles.aspx?idnv=1472920&forcedownload=false>
- Kim, J., & King, J. (2004). Managing knowledge work: specialization and collaboration of engineering problem-solving. *Journal of Knowledge Management*, 8(2), 53–63.
<https://doi.org/10.1108/13673270410529109>

- Lammers, C. J., Mijs, A. A., & van Noort, W. J. (2000). *Organisaties Vergelijkenderwijs: ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties* (8ste editie). Houten, Nederland: Spectrum.
- LeCompte, M. D., & Goetz, J. P. (1982). Problems of Reliability and Validity in Ethnographic Research. *Review of Educational Research*, 52(1), 31–60.
<https://doi.org/10.3102/00346543052001031>
- Mayo, E. (2014). *The Social Problems of an Industrial Civilisation* (1ste editie). Abingdon, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
- Meun, C., van der Lans-Gossen, L., Houtkamp, B., den Heijer, I., & van der Steen, M. (2019, 11 oktober). *Overheidsrollen in de opgave*. Geraadpleegd op 22 juni 2020, van <https://platformoverheid.nl/artikel/overheidsrollen-in-de-opgave/>
- Ministerie van Algemene Zaken. (2019, 1 november). *Organogram ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*. Geraadpleegd op 9 april 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/documenten/publicaties/2018/02/01/organogram-ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2015). *Kennisdocument Bestuurlijke fragmentatie*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2015/01/21/kennisdocument-bestuurlijke-fragmentatie/kd-bestuurlijke-fragmentatie.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020a, 2 januari). *Organisatie ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*. Geraadpleegd op 25 juni 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/organisatie-ienw>

- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020b, 18 februari). *Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat*. Geraadpleegd op 16 maart 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat>
- Morse, R. S. (2010). Integrative public leadership: Catalyzing collaboration to create public value. *The Leadership Quarterly*, 21(2), 231–245.
<https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2010.01.004>
- Nederhand, J., Van Der Steen, M., & Van Twist, M. (2018). Boundary-spanning strategies for aligning institutional logics: a typology. *Local Government Studies*, 45(2), 1–22. <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1546172>
- Noble, G., & Jones, R. (2006). The Role of Boundary-Spanning Managers in the Establishment of Public-Private Partnerships. *Public Administration*, 84(4), 891–917. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00617.x>
- Pugh, D. S., Hickson, D. J., Hinings, C. R., & Turner, C. (1968). Dimensions of Organization Structure. *Administrative Science Quarterly*, 13(1), 65–105.
<https://doi.org/10.2307/2391262>
- Robertson, P. J. (1995). Involvement in Boundary-Spanning Activity: Mitigating the Relationship between Work Setting and Behavior. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(1), 73–98.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037240>
- Rosas, J., & Camarinha-Matos, L. M. (2009). An approach to assess collaboration readiness. *International Journal of Production Research*, 47(17), 4711–4735.
<https://doi.org/10.1080/00207540902847298>
- Rosling, H., & Ronnlund, A. R. (2018). *Factfulness* (1ste editie). Londen, Groot-Brittanie: Hodder & Stoughton.

- Sanderson, I. (2006). Complexity, "practical rationality" and evidence-based policy making. *Policy & Politics*, 34(1), 115–132.
<https://doi.org/10.1332/030557306775212188>
- Stazyk, E. C., & Goerdel, H. T. (2010). The Benefits of Bureaucracy: Public Managers' Perceptions of Political Support, Goal Ambiguity, and Organizational Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 645–672.
<https://doi.org/10.1093/jopart/muq047>
- Tushman, M. L., & Scanlan, T. J. (1981). Characteristics and External Orientations of Boundary Spanning Individuals. *The Academy of Management Journal*, 24(1), 83–98. Geraadpleegd van <https://search-proquest-com.eur.idm.oclc.org/docview/229514600?accountid=13598>
- Vakkayil, J. D. (2012). Boundaries and organizations: a few considerations for research. *International Journal of Organizational Analysis*, 20(2), 203–220.
<https://doi.org/10.1108/19348831211227837>
- van de Walle, S. (2006). The State of the World's Bureaucracies. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 8(4), 439–450. Geraadpleegd van https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=962669
- van den Brink, M., Edelenbos, J., van den Brink, A., Verweij, S., van Etteger, R., & Busscher, T. (2019). To draw or to cross the line? The landscape architect as boundary spanner in Dutch river management. *Landscape and Urban Planning*, 186, 13–23. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2019.02.018>
- van Engen, N., Steijn, B., & Tummers, L. (2019). Do consistent government policies lead to greater meaningfulness and legitimacy on the front line? *Public Administration*, 97(1), 97–115. <https://doi.org/10.1111/padm.12570>

- van Heijst, L. (2019, 29 maart). *Aannames bij statistische toetsen*. Geraadpleegd op 8 juni 2020, van <https://www.scribbr.nl/statistiek/aannames-statistiek/>
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47(1), 3–24. <https://doi.org/10.1007/s11077-013-9181-2>
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2017). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public Management Review*, 20(4), 503–524. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1302248>
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). *Boundary Spanners in Public Management and Governance*. Cheltenham, Verenigd Koninkrijk: Edward Elgar Publishing.
- Visser, V., van Popering-Verkerk, J., & van Buuren, A. (2019). *Onderbouwd ontwerpen aan participatieprocessen - Kennisbasis participatie in de fysieke leefomgeving*. Geraadpleegd van <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/downloads/HandlerDownloadFiles.aspx?idnv=1564826&forcedownload=true>
- VVD, CDA, D66, & ChristenUnie. (2017). *Regeerakkoord 2017: Vertrouwen in de toekomst*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst/Regeerakkoord+%27Vertrouwen+in+de+toekomst%27.pdf>
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie* (5de editie). Tübingen, Duitsland: Mohr Siebeck.
- Weber, M., Gerth, H. H., & Mills, C. W. (2009). *From Max Weber: essays in sociology*. Abingdon, Verenigd Koninkrijk: Routledge.

- Weber, M., Roth, G., Wittich, C., & Fischhoff, E. (1978). *Economy and Society*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80(1), 103–124. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296>
- Williams, P. (2011). The life and times of the boundary spanner. *Journal of Integrated Care*, 19(3), 26–33. <https://doi.org/10.1108/14769011111148140>
- Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 17–32. <https://doi.org/10.1108/09513551311293417>
- Williams, P., & Sullivan, H. (2009). Faces of integration. *International Journal of Integrated Care*, 9(4), 1–13. <https://doi.org/10.5334/ijic.509>
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. Amsterdam, Nederland: Adfo Books.

Bijlagen

Bijlage I: Enquête

In deze bijlage wordt een handmatig ingevoerde weergave gepresenteerd van de vragen en stellingen uit de afgenomen enquête via Qualtrics.

Persoonlijke gegevens

- Wat is uw geslacht?
- Wat is uw leeftijd?
- Waar bent u werkzaam?
- Hoeveel jaren bent u momenteel werkzaam voor de rijksoverheid?

Identificatie Boundary spanners

- Ik maak minstens 10 keer per jaar een werk-gerelateerde connectie met collega's van andere directies
- Ik verbind minimaal 10 keer per jaar mijn eigen directie met collega's van andere directies
- Ik werk minimaal 10 keer per jaar samen met collega's van andere directies
- Samenwerking met collega's van andere directies levert mij relevante informatie op voor mijn eigen directie
- Ik deel relevante informatie die ik krijg vanuit andere directies met collega's van mijn eigen directie

Bureaucratie

- Ik ben aangenomen voor een specifieke taak binnen de directie
- Ik voer mijn taken uit vanuit de rechten en plichten die aan mijn functie verbonden zijn
- Dat ik moet functioneren binnen de kaders van mijn functie wordt constant benadrukt
- Ik word afzonderlijk van mijn collega's beoordeeld op mijn individuele prestaties
- Ik heb afgebakende verantwoordelijkheden
- Ik kan verwijzen naar een omschrijving van mijn functie⁸
- Mijn positie in de organisatie bepaalt mijn salaris
- Als ik mijn eigen beslissingen wil nemen zonder goedkeuring, wordt dit niet gewaardeerd
- Zelfs voor kleine zaken moet door mij worden doorverwezen naar een hoger geplaatst persoon voor een definitief antwoord
- Ik moet goedkeuring aan mijn leidinggevende vragen voordat ik bepaalde werkzaamheden doe
- Elke beslissing die ik neem, moet worden goedgekeurd door mijn leidinggevende⁹
- Op het werk laat ik persoonlijke belangen mijn beslissingen niet beïnvloeden
- Ik maak bij mijn werkzaamheden beslissingen in het belang van de organisatie
- Ik werk een in mijn contract vastgelegd aantal uren per week
- Ik ben op het werk volledig toegewijd aan mijn werkzaamheden
- Het beleid van de organisatie is leidend voor mijn werkzaamheden¹⁰
- Ik werk met standaard regels en procedures gedurende mijn werkzaamheden
- Ik gedraag mij op het werk zoals van mij wordt verwacht volgens bepaalde regels en procedures van de organisatie

⁸ Schaal voor taakverdeling en specialisatie (Aiken & Hage, 1968, p. 926; Pugh, Hickson, Hinings, & Turner, 1968, pp. 100-101)

⁹ Schaal voor hiërarchie (Hage & Aiken, 1967, pp. 78-79)

¹⁰ Schaal voor scheiding tussen werk en privé (Nederhand et al., 2018, pp. 9-10)

- Regels en procedures zijn leidend voor mijn gedrag en werkzaamheden
- Ik word gecontroleerd op het volgen van regels en procedures
- Ik heb het gevoel dat ik in de gaten wordt gehouden om te zien of ik mij aan de regels houd¹¹

Werkzaamheden van boundary spanners

- Ik besteed weinig aandacht aan informatie die niet relevant is voor mijn directie
- Uit alle informatie die ik krijg van andere directies selecteer ik uitsluitend informatie die relevant is voor mijn directie
- Ik verspreid geregeld relevante informatie naar de geschikte personen in mijn directie
- Ik verspreid geregeld relevante informatie naar geschikte personen in andere directies
- Wat ik geregeld doe, is relevante informatie voor mijn directie begrijpelijk maken
- Wat ik geregeld doe is het interpreteren van externe informatie die relevant is voor mijn directie¹²
- Ik ben op de hoogte van de standpunten die mijn directie recent heeft ingenomen
- Ik neem standpunten van mijn directie als uitgangspunt tegenover andere directies
- Ik bemiddel geregeld tussen mijn eigen directie en andere directies
- Ik fungeer geregeld als tussenpersoon tussen mijn eigen directie en andere directies
- Ik vertegenwoordig mijn directie tegenover andere directies
- Ik ben bezig met de zichtbaarheid en bekendheid van mijn directie bij andere directies¹³

¹¹ Schaal voor regels en procedures (Hage & Aiken, 1967, p. 79)

¹² Schaal voor informatieverwerkingsfunctie (Aldrich & Herker, 1977, pp. 218-219)

¹³ Schaal voor externe vertegenwoordigingsfunctie (Aldrich & Herker, 1977, pp. 219-221)

Bijlage II: Topic-lijst Interview

Topic-lijst interview: *Invloed van organisatiekenmerken op werkzaamheden van boundary spanners*

1. Introductie
2. Kennismaken
 - a. *Kunt u vertellen over uw rol en werkzaamheden?*
3. Samenwerking met andere directies
 - a. *Werkt u samen met andere directies? Welke?*
 - b. *Kan u een goede samenwerking noemen en een slechte? Waar ligt dat aan?*
4. Werkzaamheden van de respondent
 - a. *Informatieverwerkingsfunctie*
 - i. *Welke type informatie krijgt u voornamelijk van deze directies?*
 - ii. *Hoe bepaalt u of deze informatie relevant is voor uw directie?*
 - b. *Externe vertegenwoordigingsfunctie*
 - i. *Hoe stelt u uw eigen directie op de hoogte van relevante informatie?*
 - ii. *Bent u bewust bezig met de vertegenwoordiging van uw eigen directie?*
5. Invloed van organisatiekenmerken (m.b.v. vier organisatiekenmerken)
 - a. *Hebben de organisatiekenmerken invloed op uw samenwerking met andere directies?*
 - b. *Zijn er kenmerken van de organisatie die uw samenwerking met andere directies beperkt/stimuleert?*
 - c. *Doorvragen op de enquête*
6. Ondersteuning en feedback¹⁴
 - a. *Hoe staan uw collega's en leidinggevende tegenover samenwerking met andere directies?*
7. De rol van andere personen
 - a. *Zijn er bepaalde collega's die zorgen voor samenwerking tussen uw directie en andere directies?*
 - b. *Op welke wijze verbinden zij uw directie met andere directies?*
8. Afsluiting

¹⁴ (Van Den Brink et al., 2019)

Bijlage III: Tabel met interviewgegevens

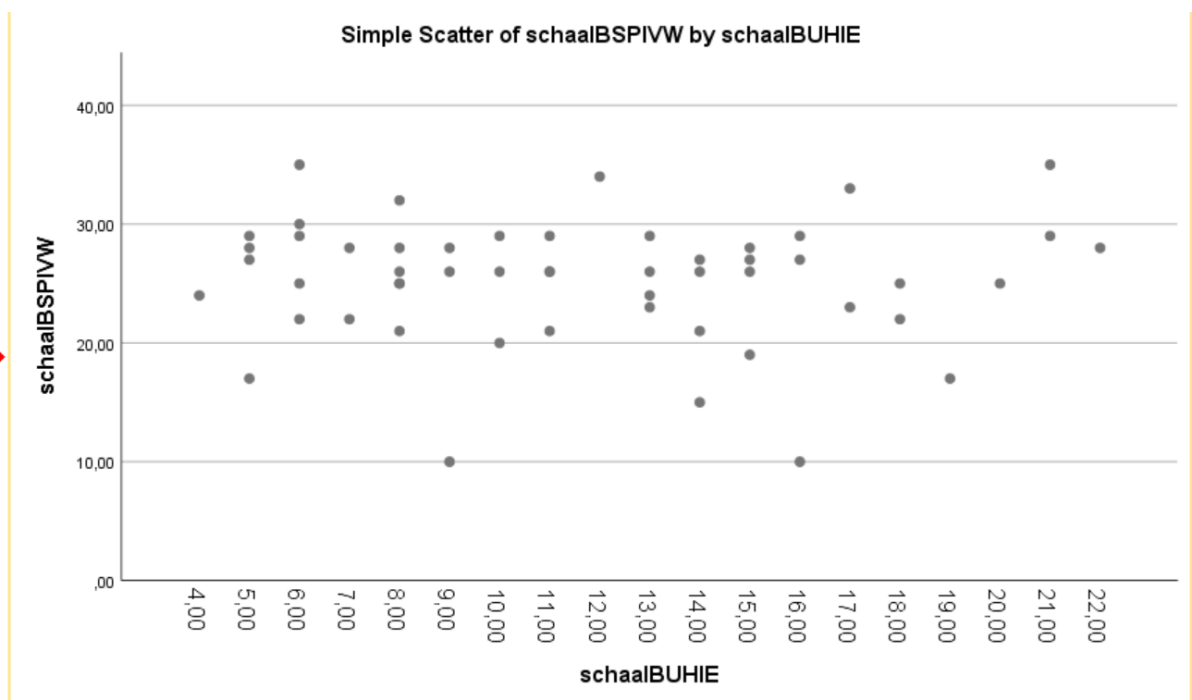
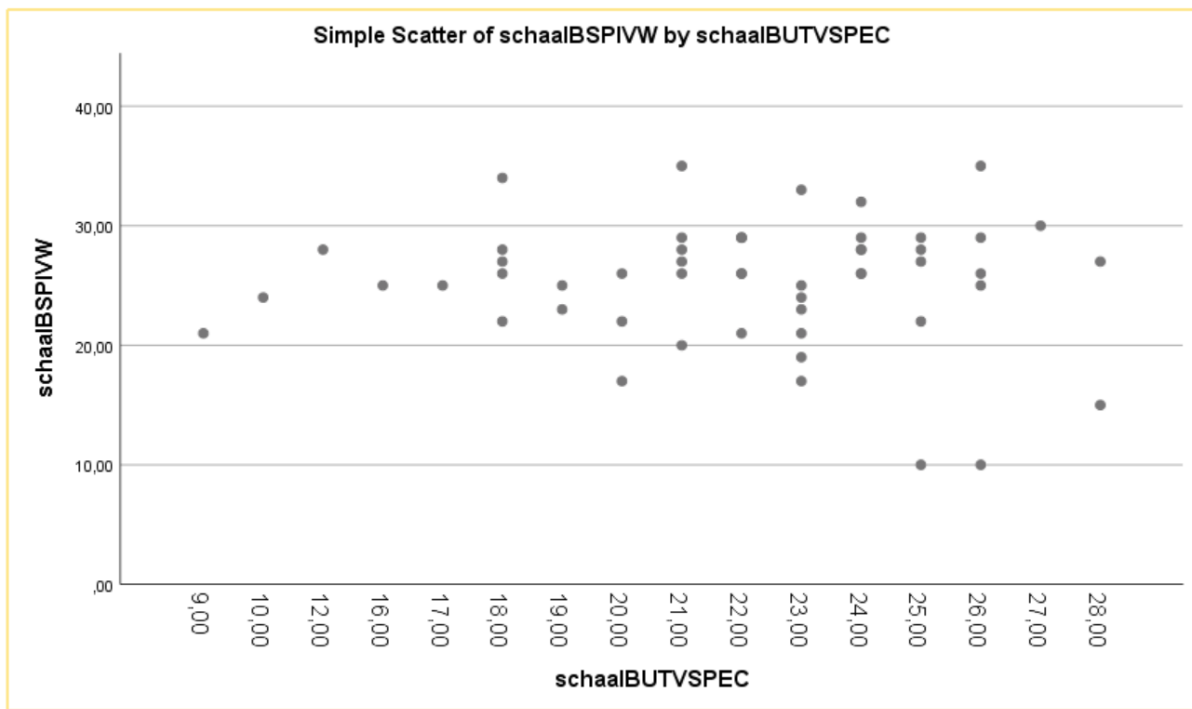
Onderstaande tabel weergeeft een overzicht van de kwalitatieve dataverzameling waarbij de directie, datum van interviewafname, locatie en de duur van het interview worden beschreven. Respondenten van het interview blijven anoniem.

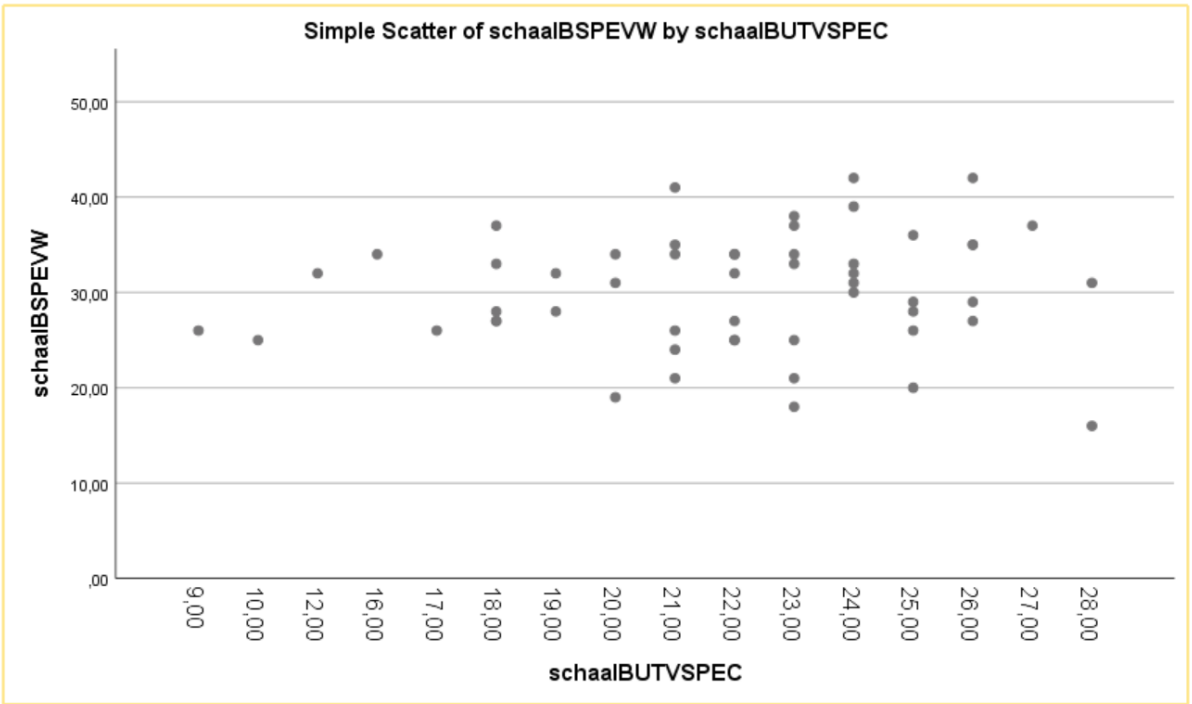
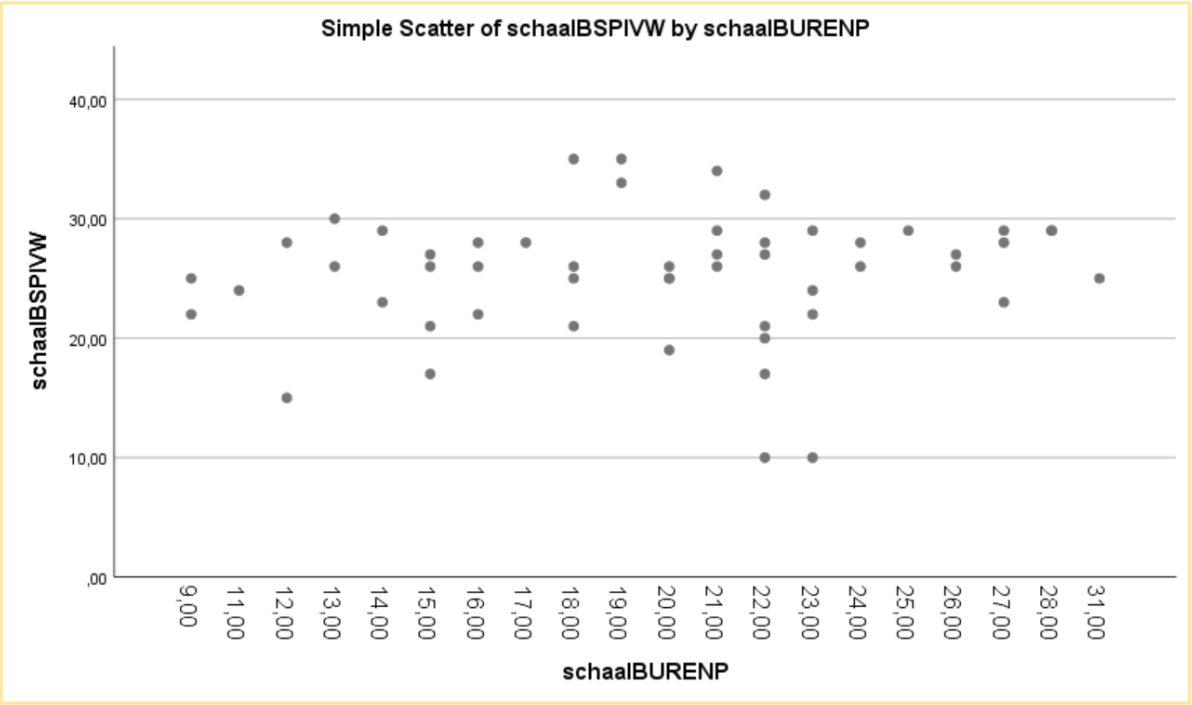
Tabel 13 Overzicht afgenomen interviews

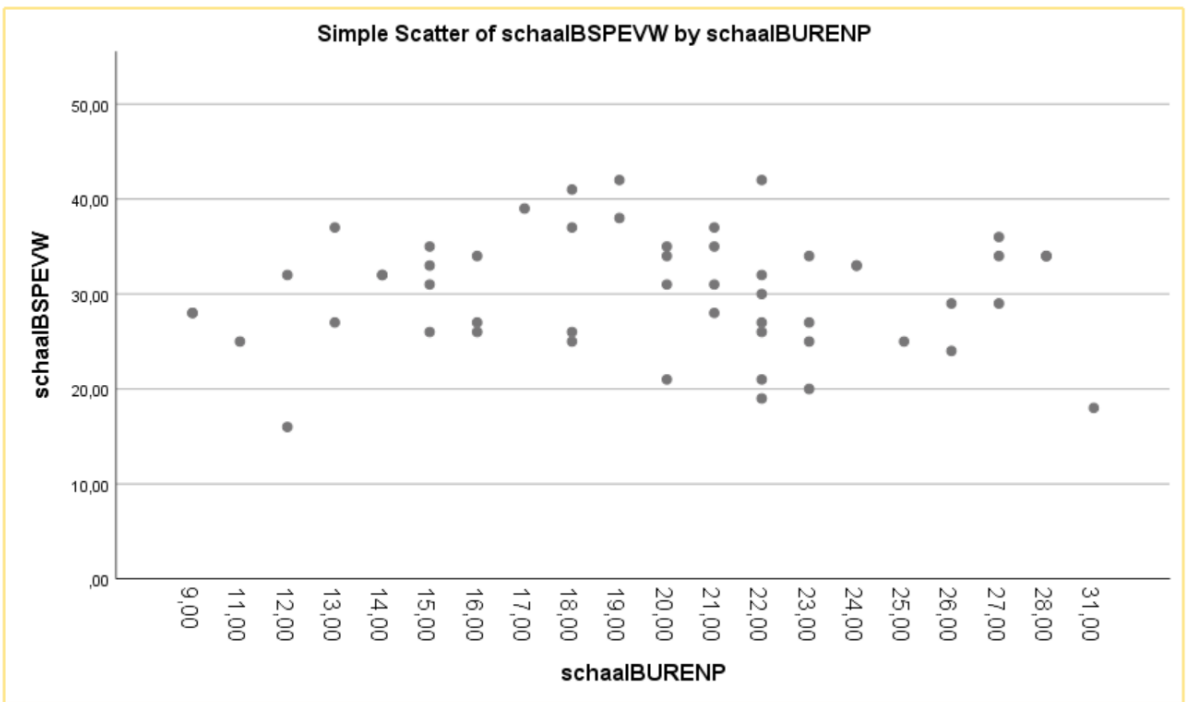
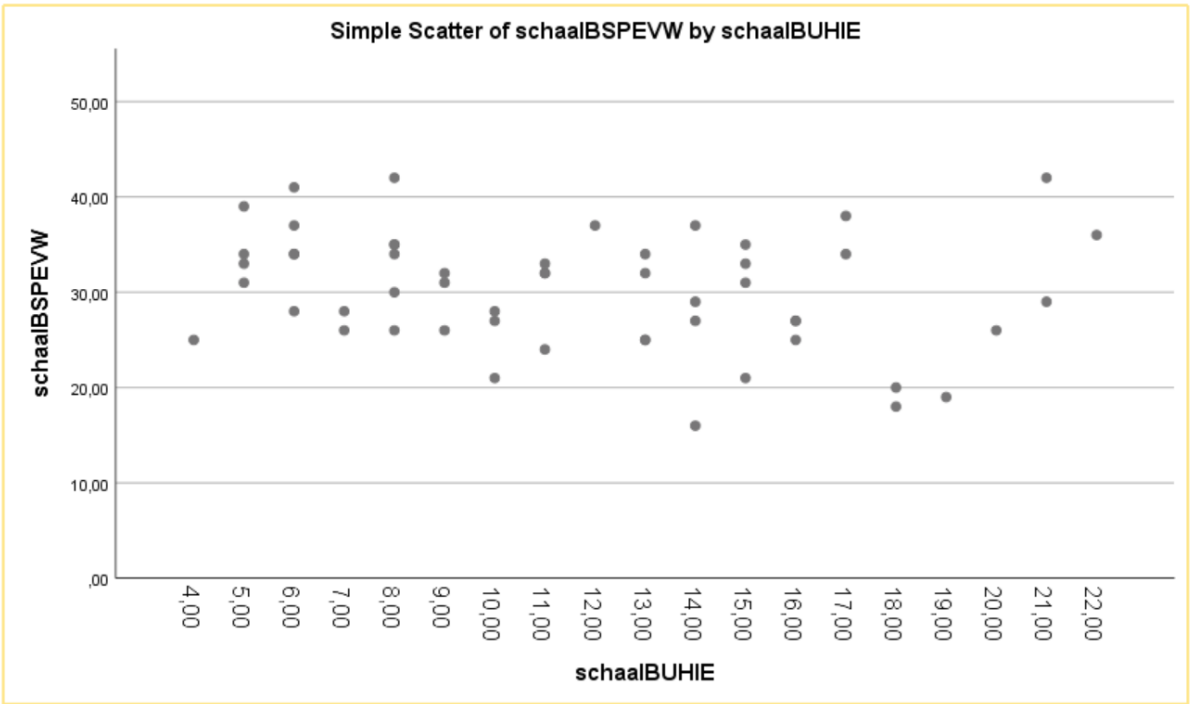
	Directie	Datum	Locatie	Duur van het interview
Respondent 1	Rijkwaterstaat	10-06-2020	Cisco Webex Meetings	41 minuten
Respondent 2	Directie Participatie	12-06-2020	Cisco Webex Meetings	52 minuten
Respondent 3	Directie Communicatie	15-06-2020	Cisco Webex Meetings	40 minuten
Respondent 4	Programmadirectie Duurzame Mobiliteit	17-06-2020	Cisco Webex Meetings	51 minuten

Bijlage IV: Onderbouwing assumpties kwantitatief onderzoek

Om aan de assumptie lineair model te voldoen zijn de volgende zes scatterplots geïnspecteerd door de onderzoeker.





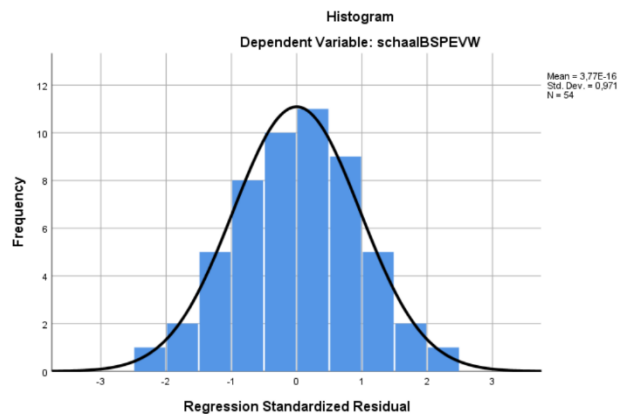
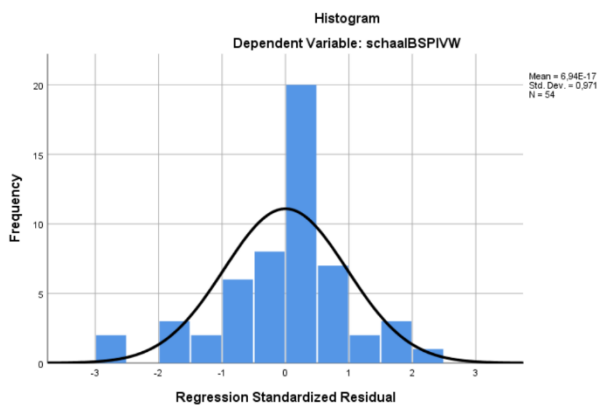
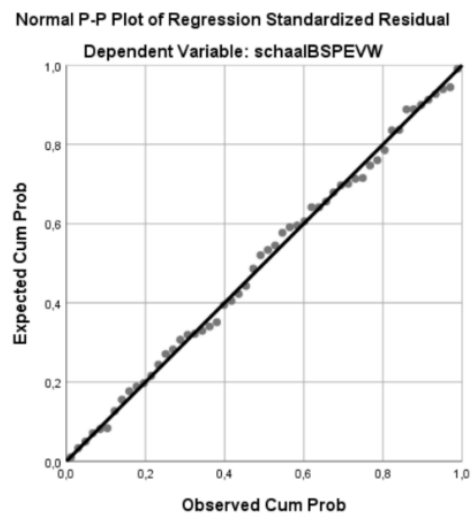
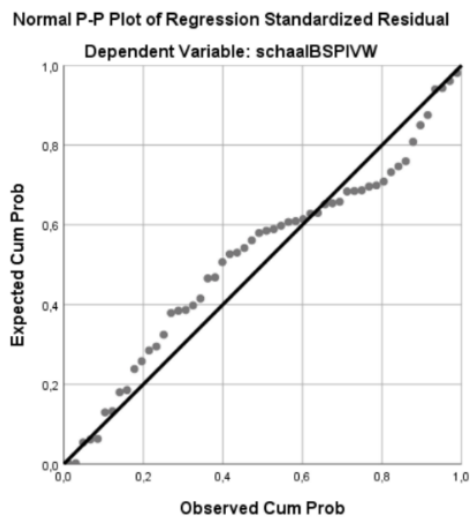


Ter inspectie van de afwezigheid van multicollineariteit zijn de VIF-scores gecheckt van de onafhankelijke variabelen. Deze dienen lager dan 4 te zijn.

Model		Collinearity Statistics	
		Tolerance	VIF
1	schaaLBUTVSPEC	,913	1,096
	schaaLBUHIE	,769	1,301
	schaaLBURENP	,726	1,378

a. Dependent Variable: schaaLBSPiW

Om de homoscedasticiteit vast te stellen zijn de scatterplots en onderstaande p-plots en histogrammen geïnspecteerd.



Bijlage V: Organogram van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
 September 2019

De roden, commissies, zbo's en instellingen zijn hier niet in opgenomen.

