

# Besluitvorming over nieuwe taken van zelfstandige bestuursorganen

“van spanning tot inzicht “

Afstudeerscriptie  
Ronald van Santen  
309232

Master Bestuurskunde: Publiek Management  
Erasmus Universiteit  
Begeleidender: Sandra van Thiel  
Tweede lezer: Henk Klaassen

Juni 2011

## Voorwoord

Voor u ligt een scriptie die gaat over het besluitvormingsproces over nevenactiviteiten door een zbo, de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Het onderzoek naar dit besluitvormingsproces heeft ruim 8 maanden in beslag genomen. Terugkijkend op dit onderzoek en de voorafgaande stage bij de RDW kan ik concluderen dat dit een erg leerzame periode is geweest in mijn leven. Vooral de koppeling van de theorie aan mijn toch wel praktisch ingestelde houding en onderwerp bleek een lastige opgave. Als student aan de Erasmus Universiteit en als stagiair bij de RDW begrijp ik nu het belang van het echt doorgronden van besluitvormingsprocessen. Er spelen in besluitvormingsprocessen over nevenactiviteiten een hoop factoren een rol. Belangrijk zijn de omgeving waarin een dergelijk besluit genomen moet worden maar ook de waarden van de verschillende organisaties en de preferentie voor die waarden.

Inzichten in besluitvormingsprocessen behoren tot de kern van de Bestuurskunde en zijn van universele waarde. Of men nu werkt in de private sector of de publieke sector inzichten in besluitvorming zijn overal nodig en toepasbaar. Daarom is Bestuurskunde voor mij een fascinerende wetenschap gebleken en ga ik er in de toekomst nog veel baat bij hebben.

Bij het realiseren van deze scriptie heb ik veel hulp en steun gekregen. Enkele mensen wil ik hier bedanken. In de eerste plaats mijn begeleidster vanuit de Erasmus Univesiteit Sandra van Thiel. Ik heb haar manier van werken als erg prettig ervaren. Met haar kritische opmerkingen helpt zij je altijd verder en zij brengt dit op een manier die jou motiveert. Bedankt hiervoor. Daarnaast wil ik mijn stagebegeleiders vanuit de RDW bedanken. Koos van Aller heeft mij voornamelijk in de begin fase van dit onderzoek ondersteund. Jetske ten Brug heeft mij in de loop van het onderzoek heel goed geholpen met name met het analyseren van de case in dit onderzoek. Verder wil ik alle respondenten bedanken die hebben meegeholpen aan dit onderzoek. Ik wil deze mensen bedanken voor hun steun, goede raad, beschikbaarheid, suggesties en enthousiasme voor het onderzoek. En natuurlijk op de laatste plaats mijn vader voor zijn steun tijdens dit onderzoek. Wanneer het soms tegenzat was hij degene die mij weer wist te motiveren. Bedankt allen.

## Samenvatting

Dit rapport gaat over de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. In het bijzonder over de besluitvorming over nieuwe taken van een zbo, in dit geval de Dienst voor het Wegverkeer.

De (nieuwe) bestuursstructuur van overheidsorganisaties, die is ontstaan door de scheiding van beleid en uitvoering heeft er toe geleid dat er een aantal ingrijpende veranderingen heeft plaatsgevonden tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries. Niet alleen zijn er formele wetten opgesteld over het toezicht en de controle, bijvoorbeeld de Kaderwet, ook is er meer aandacht gekomen voor de gedragspatronen van ministeries en zbo's.

Uitvoeringsorganisaties hebben na verzelfstandiging een eigen identiteit aangenomen die aansluit bij het marktgericht denken en handelen van deze organisatie. Deze identiteit is gestoeld op een aantal belangrijke waarden zoals efficiency, transparantie, nakomen van gemaakte afspraken enz.

Het departement kent een andere identiteit die gestoeld is op andere waarden. Voorbeelden hiervan zijn loyaliteit, ministerie verantwoordelijk en primaat van de politiek.

Nieuwe taken en activiteiten dienen zich steeds vaker aan voor uitvoeringsorganisaties. Dit komt mede door het horizontale karakter van uitvoeringsorganisaties, zoals de RDW. Ketenpartners uit de mobiliteitsbranche benaderen de RDW steeds vaker voor nieuwe activiteiten. Ook is het door technologische ontwikkeling en schaalvergroting steeds meer mogelijk voor de uitvoeringsorganisaties om nieuwe activiteiten te ontwikkelen. De ambitie en strategie van de RDW is mede gebaseerd op bovenstaande ontwikkelingen.

Het horizontale karakter van uitvoeringsorganisaties kan botsen met het verticaal georganiseerde ministerie. Zo doen zich bij nieuwe taken vragen voor over de waarborging van de continuïteit van de wettelijke vastgestelde taken en hoe het zit met de verantwoordelijkheden bij de uitvoering van nevenactiviteiten voor andere ministeries. Maar ook welke politiek risico's zitten er aan een taakuitbreiding?

Omdat beide organisaties zich in een andere wereld bevinden is het niet ondenkbaar dat er gedurende het besluitvormingsproces spanningen en knelpunten kunnen optreden. In dit onderzoek is getracht een bijdrage te leveren door te verklaren wat de oorzaken zijn van de spanningen en knelpunten.

De vraagstelling die in dit onderzoek centraal staat is; *Welke knelpunten doen zich voor in de procedure tot besluitvorming over nevenactiviteiten bij de RDW en het ministerie van IenM en op welke manier kan dit verklaard worden?*

Om deze vraag te beantwoorden is de huidige besluitvormingsprocedure in kaart gebracht en zijn de knelpunten en spanningen in deze procedure belicht. Hiervoor is een concrete case gebruikt, het Service Huis Parkeren.

Vervolgens is onderzocht wat de motieven en overwegingen zijn van beide organisaties als het gaat om het wel of niet toestaan van nevenactiviteiten.

Wat uit het onderzoek blijkt is dat er inderdaad spanningen en knelpunten in het besluitvormingsproces over nieuwe taken zijn te constateren, ondanks het bestaan van een overeengekomen Beleidskader 'nieuwe taken'. Voorbeelden van spanningen die tijdens een besluitvormingsproces kunnen optreden zijn traagheid van de besluitvorming, het gevoel buiten het proces te worden gehouden en verschillende interpretaties van de risico's.

Dit Beleidskader had ervoor moeten zorgen dat het duidelijk was voor beide organisaties wanneer een taak wel of niet mag worden uitgevoerd. Het Beleidskader heeft niet aan deze verwachting voldaan. Er spelen blijkbaar andere factoren mee die dit proces beïnvloeden / verstoren.

Deze factoren betreffen dominante waarden die het gedrag van actoren beïnvloeden. In dit onderzoek zijn 5 publieke waarden onderzocht waardoor het departement gekenmerkt wordt en 5 private waarden die van toepassing zijn op een hybride organisatie als de RDW.

Middels stellingen, interviews met sleutelfiguren en documentenanalyses is onderzocht of deze waarden inderdaad van toepassing zijn op beide organisaties. Uit de resultaten blijkt inderdaad dat er een verschil in waardepreferenties bestaat hetgeen een verklaring vormt voor de knelpunten en spanningen in het besluitvormingsproces voor nieuwe taken.

Om het besluitvormingsproces te verbeteren is in dit onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan. De belangrijkste is eerder en voller communiceren. Op deze manier ontstaat er meer inzicht in elkaars “werelden”. Bovendien wordt een organisatie dan niet overvallen door een nieuwe taak, waardoor vooral meer vertrouwen ontstaat tussen beide partijen.

Het bouwen aan vertrouwen helpt bij het overbruggen van tegenstellingen in waarden.

## Inhoudsopgave

Inleiding.....	6
<i>Aanleiding.....</i>	6
<i>Probleemstelling.....</i>	8
<i>relevantie Bestuurskunde.....</i>	8
<i>Onderzoeksopbouw.....</i>	9
Hoofdstuk 1 Besluitvorming “Nieuwe taken”.....	11
<i>paragraaf 1.1. Beleidskader Nieuwe Taken.....</i>	11
<i>Paragraaf 1.1.1 Functie Beleidskader.....</i>	12
<i>Paragraaf 1.1.2 De Koers.....</i>	12
<i>Paragraaf 1.1.3 Overige eisen.....</i>	13
<i>Paragraaf 1.1.4 Afwegingskader.....</i>	14
<i>Paragraaf 1.2.1 Service Huis Parkeren.....</i>	15
<i>Paragraaf 1.2.2 Besluitvormingsproces Servicehuis Parkeren.....</i>	16
<i>Paragraaf 1.2.3 Opgetreden spanningen.....</i>	20
Hoofdstuk 2 Theoretisch Kader.....	22
<i>Paragraaf 2.1 Spanningen uitvoeringsorganisatie en moederdepartement.....</i>	22
<i>Paragraaf 2.2 Nevenactiviteiten.....</i>	26
<i>Paragraaf 2.3 Spanningen in besluitvormingsproces nevenactiviteiten.....</i>	27
Hoofdstuk 3 Operationalisatie.....	32
Hoofdstuk 4 Onderzoeksopzet.....	37
Hoofdstuk 5 Resultaten.....	38
<i>Paragraaf 5.1.1 Scores beide organisaties.....</i>	38
<i>Paragraaf 5.1.2 Dominante waarden.....</i>	40
<i>Paragraaf 5.1.3 Subconclusie dominante waarden.....</i>	44
<i>Paragraaf 5.2.1 Overige waarden.....</i>	45
<i>Paragraaf 5.2.2 Subconclusie overige waarden.....</i>	51
Hoofdstuk 6 Conclusies.....	52
Literatuurlijst.....	56
Bijlage.....	58

## Inleiding

### *Aanleiding*

Deze scriptie gaat over de relatie tussen moederdepartementen en uitvoeringsorganisaties, zogenaamde zelfstandige bestuursorganen. Zelfstandige Bestuursorganen horen bij de Rijksoverheid, maar maken geen deel uit van een ministerie. 'Op afstand' van de ministeries voeren zbo's tal van taken uit voor de overheid, zoals het uitbetalen van uitkeringen of vergoedingen (UWV, SVB), het uitgeven van kentekenbewijzen en het toezicht houden op apk keuringen (Rdw), en diverse andere taken (Luchtverkeersleiding Nederland, ProRail, Staatsbosbeheer, Onderzoeksraad voor de Veiligheid). Ondanks dat ZBO's geen onderdeel uitmaken van het ministerie, moet de minister wel verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer over de manier waarop het zbo's haar taken uitvoeren (Algemene Rekenkamer, 2005). Uit het oogpunt van ministeriële verantwoordelijkheid lijkt de positionering van zbo's ten opzichte van het ministerie problematisch en paradoxaal. Tussen het ministerie en het zelfstandige bestuursorgaan is sprake van een informatieasymmetrie, het zbo heeft meer informatie over zijn prestaties dan het ministerie. De kennis en expertise over de uitvoering van het beleid berusten immers bij het zelfstandige bestuursorgaan en veel zbo's zijn monopolisten waardoor onderlinge vergelijkingen niet mogelijk zijn (Van Thiel, 2009a:22).

Zelfstandige Bestuursorganen voeren wettelijk vastgelegde taken uit. Naast deze wettelijke taken voeren de zelfstandige bestuursorganen ook nevenactiviteiten/taken uit. In deze masterscriptie staat de besluitvorming over nevenactiviteiten, nieuwe taken bij uitvoeringsorganisaties, in concreto bij de Dienst voor het Wegverkeer (RDW), centraal. Zelfstandige bestuursorganen, zoals bijvoorbeeld de RDW, hebben een gesloten huishouding. Dat betekent dat zij niet zelfstandig kunnen beslissen over de uitvoering van nieuwe taken. Of een zbo nieuwe activiteiten mag uitvoeren, en binnen welke kaders dat dient te gebeuren, is een bevoegdheid van de minister of de wetgever. Daarom is een verzoek om een nieuwe taak uit te voeren aan goedkeuring / opdrachtverlening door de minister onderhevig. Dit komt doordat de eindverantwoordelijk voor de nieuwe taak ook bij de minister ligt, namelijk vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister blijft ondanks verzelfstandiging van de uitvoeringsorganisatie verantwoordelijk voor het functioneren van de uitvoeringsorganisatie en ook de nieuwe taak valt hieronder.

Een verzoek aan de minister om een zbo een nieuwe taak te laten uitvoeren kan door diverse partijen worden gedaan. Soms komt het initiatief vanuit het zbo zelf bijvoorbeeld vanuit efficiency overwegingen, technologische vooruitgang of toegenomen ambities. Maar veelal komt de vraag van andere organisaties (ketenpartners) of andere afnemers van de uitvoerende dienst. Daarnaast kan de vraag of het verzoek ook nog afkomstig zijn vanuit de politiek of media. De Dienst voor het Wegverkeer is onderdeel van de mobiliteitsketen. De mobiliteitsbranche wordt gekenmerkt door dynamiek. Er zijn veel ontwikkelingen wat betreft milieu en de veiligheid van mobiliteit. Vanuit deze dynamiek worden soms nieuwe besluiten of wetten aangenomen die nieuwe taken met zich mee brengen. Momenteel voert de RDW al een aantal nevenactiviteiten uit. Zo verzorgt zij in het kader van verkeershandhaving automatische nummerplaat herkenning voor de politie (Intranet RDW, 2011)

De verantwoordelijkheid van de minister bij de uitvoering van nevenactiviteiten kan ingewikkeld in elkaar steken. De nevenactiviteit kan zich namelijk voltrekken op een ander beleidsterrein of zelfs meerdere beleidsterreinen. Dit houdt in dat er een ander bewindspersoon eigenlijk ook verantwoordelijk wordt voor de nevenactiviteit. Toch blijft de minister die eigenaar is voor de uitvoeringsorganisatie die de betreffende nevenactiviteit uitvoert, eindverantwoordelijk voor het functioneren van de uitvoeringsorganisatie. Dit betekent dat als er iets verkeerd gaat bij de uitvoering van de neventaak de minister hoogstwaarschijnlijk verantwoording moet afleggen aan de Kamer. De minister neemt bij toekenning van een nevenactiviteit een extra risico omdat succes niet altijd gegarandeerd is. Vaak zijn de risico's door het ministerie moeilijk in te schatten door de informatie

achterstand met betrekking tot de uitvoeringsorganisatie

Het voorgaande maakt de besluitvorming over neventaken een interessant verschijnsel om te onderzoeken.

Deze besluitvorming over nevenactiviteiten vindt ook plaats in een bepaalde actuele context. In de praktijk ziet men namelijk de ontwikkeling de laatste jaren dat ministeries en parlement maatregelen formuleren om hun controle op de uitvoering te vergroten. Noordegraaf (2005) noemt dit de verticale reflex. Uitvoeringsorganisaties die net gewend zijn geraakt aan meer zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid verzetten zich tegen deze beweging. Daarbij wijzen ze niet alleen op hun recht op autonomie, maar ook op het belang van verantwoording aan of controle door andere stake-holders. Daarnaast zijn uitvoeringsorganisaties ook ambitieus en marktgeoriënteerd (hybrideorganisaties). Dit houdt in dat zij de klant centraal stellen, kwaliteit van de dienstverlening belangrijk vinden en bedrijfsmatiger te werk gaan als een ministerie (In 't Veld;2002). Daarbij wil een uitvoeringsorganisatie ook vitaal blijven. Dit houdt in dat zij het personeel een doel, een visie voorhoudt en hen stimuleert in hun ontwikkeling. Dit kan door een uitbreiding van het takenpakket. Een uitbreiding van het takenpakket kan ook betekenen dat er efficiënter gewerkt kan worden omdat de kosten over een groter geheel verspreid kunnen worden. Tegen deze achtergrond staan uitvoeringsorganisaties vaak welwillend tegenover een uitbreiding van het takenpakket. Zeker de RDW staat bekend als een ambitieuze goed draaiende uitvoeringsorganisatie, zie visitatierapporten van de handvestgroep.

Het ministerie van Infrastructuur en Milieu, voorheen Verkeer en Waterstaat, is een omvangrijk ministerie. Er werken 15000 ambtenaren. Het ministerie heeft de laatste jaren stevige veranderingen ondergaan, ook vanuit de politiek, te denken valt aan stevige bezuinigingen / ombuigingen. Het is vanuit de achtergrond van ministeriele verantwoordelijkheid enerzijds en de politieke veranderingen (kabinetsbeleids) anderzijds te begrijpen dat er op het departement een terughoudende houding is ten opzichte van neventaken. Er zijn altijd politieke risico's.

Om dergelijke risico's goed in te kunnen schatten en onderzoeken of een nevenactiviteit mag worden uitgevoerd is er een beleidskader opgesteld in 2008. Voor die tijd was de besluitvorming over de neventaken inconsequent zo stelde het ministerie zelf. Dit Beleidskader met daarin een stappenplan voor de uitvoeringsorganisaties waaraan zij zich moeten conformeren moest de uitkomst bieden.

Nu blijkt dat dit Beleidskader in de praktijk niet goed werkt. Het Beleidskader en vooral het stappenplan is erg rationeel neergezet. Het commentaar van de RDW op het beleidskader luidt kort als volgt: "De traagheid van de besluitvorming en de strikte navolging van de procedure belemmert de RDW in haar functioneren, en in het vitaal houden van de organisatie, schrijft de directie in enkele e-mails naar het departement (E-mail-uitwisseling RDW/ DGMO (2009)). Door de strikte navolging van de procedure ontstaat er voor de RDW geen ruimte om überhaupt te kijken of de nevenactiviteit is uit te voeren, aldus de directie van de RDW. Dit heeft tot spanningen geleid in de relatie met het ministerie. De spanningen zijn tot een hoogtepunt gekomen in een concrete case, namelijk die van het Servicehuis Parkeren. Deze case zal in dit onderzoek regelmatig worden aangehaald.

Tijdens mijn stage bij de RDW is mij de vraag gesteld om de besluitvorming over nevenactiviteiten te onderzoeken en te verklaren waar de spanningen mee te maken kunnen hebben, en mogelijk met oplossingsrichtingen te komen. Het ministerie erkent overigens ook dat de besluitvorming over het toekennen van nevenactiviteiten, ook na het opstellen van het Beleidskader, knelpunten heeft opgeleverd, getuige ook de strategische overlegsessies die de afgelopen maanden zijn gehouden, met als insteek een betere besluitvormingsprocedure rondom dit onderwerp.

De oorzaken van de spanningen of knelpunten moeten dus verklaard worden teneinde een oplossing te kunnen bieden voor beide partijen, zodat de besluitvormingsprocedure over nieuwe taken beter verloopt.

### *Probleemstelling*

De probleemstelling van deze scriptie bestaat uit de onderstaande doelstelling en centrale vraag.

### *Doelstelling*

De doelstelling van dit onderzoek / deze scriptie is om enerzijds een beschrijving te geven van de huidige procedure van besluitvorming rondom nevenactiviteiten en anderzijds verklaringen en oplossingsrichtingen te geven voor de knelpunten die ontstaan zijn in de besluitvorming over neventaken.

### *Hoofdvraag*

Welke knelpunten doen zich voor in de procedure tot besluitvorming over nevenactiviteiten bij de RDW en het ministerie van Infrastructuur en Milieu en op welke manier kunnen deze knelpunten worden verklaard en weggenomen?

### *Deelvragen*

- Wat is de huidige procedure tot besluitvorming over neventaken en welke knelpunten ontstaan er volgens beide partijen?
- Welke motieven / overwegingen hebben beide partijen als het gaat om de toekenning van neventaken?
- Welke oplossingen zijn denkbaar?

### *Relevantie*

Vanuit de RDW is de vraag gesteld om de procedure van neventaken onder de loep te nemen, vanuit hun belang en ergernis over de zeer trage besluitvorming met overbodige vragen. Maar ook vanuit het departement ziet men in dat de huidige procedure enkele knelpunten tot gevolg heeft waardoor deze procedure herzien moet worden. Het departement voelt zich vaak buitenspel staan en overvallen (Beleidskader, 2008). Er is gedurende dit onderzoek dan ook een proces gestart tussen beide partijen dat moet leiden tot verbetering van de procedure. Wat men heeft geleerd van de case Service Huis Parkeren is dat inzicht in elkaars standpunten ontbrak en dat de communicatie niet goed verliep. Tijdige en volledige informatie uitwisseling blijkt essentieel te zijn en de basis voor een goede samenwerking.

Dit proces is zoals gesteld nog gaande gedurende het onderzoek van deze masterscriptie. De relevantie voor beide partijen is dat mijn onderzoek van betekenis kan zijn, omdat een buitenstaander soms beter inzicht heeft in de verschillende werelden van beide partijen.

Voor de Bestuurskunde is dit onderwerp ook relevant. Het raakt namelijk een aantal grote onderwerpen van de Bestuurskunde. Enkele voorbeelden hier van zijn die van (complexe) besluitvorming waarbij verschillende belangen, percepties, logica, cultuur en actoren een rol spelen. Ook is er een raakvlak met wat Kickert het hoofdprobleem van de Nederlandse overheid noemde; de verkokering. Een verticaal aangestuurd ministerie, onder invloed van de politiek kijkt namelijk veelal naar de eigen organisatie. De politiek staat op een ministerie centraal. Zelfstandige bestuursorganen hebben juist een horizontale blik omdat zij diensten aanbieden voor de burger. De klant staat hierbij centraal en de inrichting van de organisatie is erop gericht de dienstverlening te verbeteren. Er wordt niet in kokers gedacht maar er wordt nagedacht over hoe er samen met andere ketenpartners de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd kan worden. De uitkomsten van dit onderzoek kan een bijdrage leveren in de discussie over de spanningen tussen de horizontale en verticale benadering. Mogelijk komen uit dit onderzoek naar besluitvorming over nevenactiviteiten inzichten die van algemenere betekenis zijn om de genoemde spanning tussen beide benaderingen beter te duiden.

Ronald van Santen : Besluitvorming over nieuwe taken door zelfstandige bestuursorganen: Bestuurskunde



Daarnaast is dit een relevant onderwerp voor de Bestuurskunde omdat er in de literatuur wel veel is geschreven over de problemen en spanningen tussen een uitvoeringsorganisatie en een moederdepartement maar er is relatief weinig geschreven over hoe er spanningen en knelpunten kunnen optreden bij taakuitbreiding voor de uitvoeringsorganisaties, bij nevenactiviteiten.

Dit onderwerp kan bijdragen om de verkokerde blik van departementen te doorbreken omdat juist bij nieuwe taken een bredere blik van het ministerie verwacht mag worden. Nieuwe taken raken veelal meerdere beleidsterreinen en meerdere actoren met verschillende rollen. Communicatie en een brede blik naar het gehele veld van actoren is belangrijk.

In de literatuur is niet veel geschreven over het ontstaan van nieuwe taken en helemaal niet over hoe dit het beste tot besluitvorming kan worden gebracht. Dit onderzoek hoopt hieraan een bijdrage aan te leveren.

Een laatste reden waarom dit onderzoek relevant kan zijn, is dat er veel publieke middelen omgaan bij de op afstand staande instellingen. Gelet op het belang van de wettelijke taken die zij uitvoeren, is het belangrijk dat de minister betrouwbare informatie krijgt om verantwoording te kunnen afleggen aan de Tweede Kamer en om waar nodig te kunnen bijsturen (Algemene Rekenkamer,2010).

Goede informatievoorziening is zeker van belang, wanneer op afstand staande organisaties benaderd worden voor nieuwe taken en nevenactiviteiten die oorspronkelijk niet tot hun wettelijke taak hoort. De financiering van nevenactiviteiten vindt veelal plaats uit publieke middelen, de algemene middelen ( subsidies ) of tarieven die bij wet worden vastgesteld. Dit vraagt om heldere besluitvorming en verantwoording door de zbo en het moederdepartement ( Algemene rekenkamer,2005).

### *Opzet scriptie*

Ter beantwoording van bovengenoemde hoofdvraag zal een deductief onderzoek worden verricht. Aan de hand van een theoretisch kader wordt een 'bril' geconstrueerd waarmee de empirie kan worden bestudeerd. In dit onderzoek zullen met name de tegenstellingen in cultuur tussen zbo's en ministeries worden gebruikt als verklaring voor de opgetreden spanningen en knelpunten in de besluitvorming over neventaken. Het gaat erom welke percepties / logica en belangen kenmerkend zijn voor zbo's en ministeries en in welke opzicht zijn deze verschillend dan wel tegenstrijdig? Auteurs die hiervoor gebruikt zullen worden zijn In 't Veld , enkele artikelen van Simon, Bovens, Van Thiel e.a.

De empirie wordt in kaart gebracht aan de hand van documenten-analyses enerzijds en (diepte) interviews anderzijds. Bij de diepte interviews is er bovendien gebruik gemaakt van een vragenlijst. De interviews zijn ondersteund met stellingen.

Er is rondom dit onderwerp de nodige documentatie vastgelegd, te denken valt aan het officiële Beleidskader, stukken over de besluitvorming van neventaken, formele notulen van vergaderingen en notities naar de minister. Maar ook het e-mail verkeer tussen de RDW en het ministerie van de afgelopen maanden over een specifieke casus ( nevenactiviteit ) is beschikbaar gesteld. In deze scriptie zal met name de casus Service Huis Parkeren als voorbeeld dienen omdat dit de afgelopen 2 jaar een groot project is geweest en met recht als een neventaak gezien kan worden. Het is daarom interessant om te kijken in hoeverre de tegenstrijdige percepties / cultuur van beide organisaties in de praktijk zijn terug te zien en wellicht vanuit hieruit aanbevelingen te doen voor verbetering van de procedure.

De diepte interviews worden vanzelfsprekend met beide partijen/ organisaties gehouden om een zo werkelijkheidsgetrouw beeld te geven van de situatie ( knelpunten, tegenstrijdigheden enz.)

Beide partijen hebben zich bereid gevonden mee te werken aan dit onderzoek omdat beide partijen inzien dat er wat gedaan moet worden aan de spanningen omtrent de knelpunten bij de toekenning van neventaken.

In hoofdstuk 1 van deze scriptie wordt dieper ingegaan op de huidige procedure bij nieuwe taken. In paragraaf 1.1 wordt eerst het Beleidskader uitvoerig beschreven. In paragraaf 1.2 wordt vervolgens de

case Service Huis Parkeren beschreven. In paragraaf 1.3 worden tot slot de opgetreden spanningen vanuit beide organisaties beschreven.

Hoofdstuk 2 bevat het theoretische uitgangspunt voor deze scriptie. Dit hoofdstuk begint met een inleidende paragraaf 2.1 waarin vanuit de theorie een beschrijving wordt gegeven van mogelijke spanningen die kunnen optreden tussen uitvoeringsorganisaties en moederdepartementen beschreven wordt. De spanningen die kunnen optreden zijn uiteenlopend en hebben verschillende oorzaken. In paragraaf 2.2 wordt vervolgens een kort wordt een korte opsomming gegeven over de achtergronden van de ontwikkeling van nevenactiviteiten. Tot slot wordt in paragraaf 2.3 een toespitsing gemaakt van de mogelijke oorzaken van spanningen tussen zbo's en moederdepartementen. Het verschil in waardepreferenties tussen bepaalde publieke en private waarden staat in dit onderzoek centraal. Uit het theoretische hoofdstuk volgt een hoofdstuk (3) waarin de verschillende waarden ( publiek en privaat ) verder geoperationaliseerd worden teneinde de spanningen en knelpunten te kunnen verklaren en meetbaar te maken. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de onderzoeksopzet van deze scriptie. In dit hoofdstuk wordt de methode van onderzoek beschreven.

Hoofdstuk 5 is het hoofdstuk waarin de empirie beschreven wordt, aan de hand van de operationalisatie, documentenanalyse, interviews en de case van het Servicehuis Parkeren. Veel van de empirische betrekkingen zijn terug te vinden in deze case en de theorie kan hieraan gekoppeld worden.

Tot slot is hoofdstuk 6 een concluderend hoofdstuk. Niet alleen wordt in de conclusie antwoord gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag ook wordt er gereflecteerd op de gebruikte theorie . Tot slot wordt een aantal aanbevelingen gedaan rondom besluitvormingsprocedure over nieuwe taken.

## Hoofdstuk 1 Besluitvorming nevenactiviteiten

In dit hoofdstuk wordt het Beleidskader en de casus Service Huis Parkeren beschreven. Op deze manier is er een beter inzicht te geven in hoe de procedure van de besluitvorming van nieuwe taken verloopt. In paragraaf 1.1 wordt het beleidskader beschreven. Het Beleidskader geeft aan hoe de besluiten op het departement idealiter worden genomen. In paragraaf 1.1.1 wordt de functie van het Beleidskader beschreven, paragraaf 1.1.2 wordt de koers van het departement beschreven, paragraaf 1.1.3 worden de overige eisen beschreven en paragraaf 1.1.4 sluit af met het afwegingskader. In paragraaf 1.2 wordt de case Service Huis parkeren beschreven. Dit is een voorbeeld van hoe het besluitvormingsproces over een nieuwe taak in de praktijk kan verlopen. De praktijkbeschrijving geeft inzicht in de toepassing van dit Beleidskader en tot welke spanningen en knelpunten dit heeft geleid in de besluitvorming over SHP.

### Paragraaf 1.1 Beleidskader

#### Paragraaf 1.1.1. Functie Beleidskader

Zelfstandige Bestuursorganen hebben een gesloten huishouding. Dat betekent dat zij niet zelfstandig kunnen beslissen over de uitvoering van nieuwe taken of activiteiten. Of een ZBO nieuwe activiteiten mag uitvoeren, en binnen welke kaders dat mag gebeuren, is een bevoegdheid van de minister. Daarom is een verzoek om nieuwe activiteiten uit te mogen voeren aan goedkeuring onderhevig door de minister.

De aanleiding voor de verzoeken van een zbo om nieuwe taak erbij uit te voeren is zeer divers, en meestal spelen er meerdere motieven mee. Zo kan een aanleiding zijn; een politieke reactie op een probleem of de voortschrijdende technologische ontwikkelingen waardoor nieuwe activiteiten mogelijk worden (Beleidskader "Nieuwe Taken", 2008).

Het departement acht het wenselijk om verzoeken voor nieuwe activiteiten op een vergelijkbare en transparante wijze te beoordelen. Het is wenselijk om een eenduidig beleid te voeren ten aanzien van de ruimte die zbo's wordt geboden voor ontplooiing van nieuwe activiteiten.

De functie van het beleidskader is om inzicht te geven in:

- het beleid van het ministerie aangaande private bij- en nevenactiviteiten van ZBO's;
- de informatie over de nieuwe activiteiten die nodig is om een goede beoordeling te maken;
- de wijze waarop verzoeken van ZBO's door het departement beoordeeld (moeten) worden;
- de voorwaarden die gesteld moeten worden als toestemming wordt gegeven.

Het Beleidskader heeft als primair perspectief om de besluitvorming over het uitvoeren van bij- en nevenactiviteiten te regelen (Beleidskader nieuwe taken, 2008).

#### Paragraaf 1.1.2 Koers ministerie

De standpunten over de wenselijkheid om publieke organisaties ruimte te bieden om ook neven activiteiten uit te voeren verschillen enorm. Tegenstanders zijn van mening dat de publieke organisatie uitsluitend publieke taken mogen uitvoeren, terwijl voorstanders van mening zijn dat publieke organisaties, mits zij zich goed gedragen, een enorme toegevoegde maatschappelijke waarde kunnen bieden door de uitvoering van andere nevenactiviteiten. Tevens zouden de nieuwe activiteiten ook weer een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van de publieke taken, efficiency, (Beleidskader 'nieuwe taken', 2008).

De meningen over dit vraagstuk zijn ook aan politieke veranderingen onderhevig. Bovendien is de scheidslijn tussen wat er onder privaat en wat er onder publiek valt moeilijk vast te stellen en is aan verandering onderhevig.

De minister heeft grote discretionaire bevoegdheden, maar in specifieke gevallen is de discretionaire bevoegdheid wel verschillend geregeld. De minister heeft daarbij overigens wel de gelegenheid om initiatief te nemen om de regelingen in specifieke gevallen te wijzigen.

Tot op heden heeft het ministerie voor bij- en nevenactiviteiten van zbo's in het algemeen de koers gehanteerd: "wat de markt kan, wordt aan de markt overgelaten". Oftewel een "nee, tenzij" is aangetoond dat de markt het niet kan ( Beleidskader Nieuwe Taken, 2008).

Tegenover dit nee-tenzij principe staat het ja mits principe. Dit is niet het zelfde. Het tenzij heeft namelijk betrekking op het punt of aangetoond kan worden dat de markt het niet kan, het mits heeft betrekking op de spelregels die gevolgd moeten worden bij het uitvoeren van bij- en neventaken. Het is niet wenselijk dat de zbo's hun eigen ruimte gaan bepalen. Dit is strijdig met de regel dat een zbo een gesloten huishouding heeft: een zbo mag alleen die activiteiten uitvoeren die ook door de wetgever zijn opgedragen. Het genoemde hiervoor ja, mits aan de spelregels wordt voldaan valt om die reden af.

In de praktijk is de koers van het nee- tenzij niet geheel consequent toegepast, getuige de verschillen in ruimte die aan de verschillende zbo's in de instellingswetten is gegeven.

Het kan namelijk zo zijn dat een heel stringent nee tenzij-beleid kan leiden tot maatschappelijk ongewenste effecten. Dat is bijvoorbeeld het geval indien wordt geconcludeerd dat de markt het wel kan, maar dat een activiteit onvoldoende commercieel interessant is voor de markt en dan in de praktijk toch niet door de markt kan worden opgepakt, bijvoorbeeld een apk-keuring op particulier aangekochte tweedehands auto's.

Overigens heeft de "nee tenzij"- koers ertoe geleid dat, ondanks de niet geheel consequente toepassing, het aantal bij- en nevenactiviteiten van de zbo's beperkt is gebleven en er zich geen incidenten hebben voorgedaan met ongewenste of ongepaste activiteiten ( Beleidskader nieuwe taken,2008).

De praktijkervaring laat echter zien dat het wel wenselijk is dat er aan zbo's iets meer ruimte wordt gegeven voor de uitvoering van bij- en nevenactiviteiten dan het strikte nee, tenzij. Dit geldt zowel voor het departement, in relatie tot het realiseren van maatschappelijke wensen en behoeften, als voor de zbo's, vanuit organisatieontwikkeling, continuïteit en motivatie voor het personeel ( Beleidskader "nieuwe taken, 2008).

Het redeneren vanuit de twee genoemde uitgangspunten, ja-mits en nee-tenzij leidt dus niet tot een structurele oplossing. Het ene geeft teveel ruimte, het andere te weinig.

Voor de RDW is in de wet verankerd dat de RDW overige door de minister opgedragen taken mag uitvoeren. Daarnaast is vastgelegd dat de RDW restcapaciteit vanuit het oogpunt van doelmatigheid mag aanwenden voor private activiteiten, mits aan bepaalde spelregels wordt voldaan.

In de huidige situatie zijn er verschillen in de instellingswetgeving en aanwijzingsregelingen, zodat de ruimte die aan een zbo kan worden gegeven voor de uitvoering van bij- en nevenactiviteiten, c.q. de ruimte die de minister heeft om bepaalde activiteiten op te dragen, bij de ene zbo nihil is en bij de andere juist behoorlijk ruim is. Zie bijvoorbeeld Staatsbosbeheer die privaat hout mag verkopen. Deze verschillen zijn niet te beargumenteren op basis van hoofdtaken, organisatorische verschillen, omgeving van de zbo's en om die reden ook niet te verantwoorden.

Dit pleit ervoor de nieuwe beleidslijn te laten gelden voor alle zbo's binnen het domein van I&M (Beleidskader "nieuwe taken", 2008).

In 2008 heeft IenM tegen deze achtergrond een Beleidskader Nieuwe Taken vastgesteld. De beleidslijn luidt als volgt:

- het door zbo benutten van restcapaciteit en overcapaciteit is onder voorwaarden toegestaan
- overige private bij- en nevenactiviteiten worden door de minister beoordeeld aan de hand van een afwegingskader;
- het geheel aan private bij- en nevenactiviteiten wordt periodiek geëvalueerd.

Het uitgangspunt en randvoorwaarde bij deze nieuwe beleidslijn is dat de zbo's zich voor alles op hun publieke taak blijven richten.

### Paragraaf 1.1.3 Overige eisen Beleidskader

Voor het benutten van de rest en overcapaciteit gelden de volgende voorwaarden:

- > De benutting mag niet ten koste gaan van de publieke taken.
- > De exploitatie mag geen afbreuk doen aan de reputatie van de zbo en de publieke taak.
- > Restcapaciteit en overcapaciteit mogen niet worden aangeboden aan private partijen die reeds uit hoofde van publieke taken een relatie met het zbo hebben, uit oogpunt van ( de schijn van ) belangenverstrengeling
- > Voor de benutting dienen markt-conforme prijzen in rekening te worden gebracht.
- > De exploitatie mag niet leiden tot concurrentievervalsingen.
- > De exploitatie van het geheel dient ten minste kostendeckend te zijn.
- > De risico's uit hoofde van de exploitatie dienen door het zbo afgedekt te worden.
- > Een zbo maakt de rest- en overcapaciteit en de benutting daarvan inzichtelijk in de begroting. Bij de goedkeuring van de begroting van een zbo zal worden beoordeeld of er sprake is van restcapaciteit of overcapaciteit.

Voor de restcapaciteit en overcapaciteit geldt dat deze door een zbo benut kan worden zonder voorafgaand toestemming te vragen aan de minister, mits aan de bovenstaande voorwaarden is voldaan. Indien een zbo niet aan de bovenstaande voorwaarden voldoet, en de activiteit toch wil uitvoeren, is het noodzakelijk om toestemming te vragen aan de minister. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het afbouwen van overcapaciteit niet binnen een jaar kan worden gerealiseerd en de benutting daarvan dus langer gaat duren. Per geval kunnen dan nadere afspraken worden gemaakt.

#### *Overige activiteiten vereisen goedkeuring door de minister*

De minister beoordeelt of een nevenactiviteit mag worden uitgevoerd. Indien de minister toestemming geeft dient deze toestemming formeel vastgelegd te worden, met inbegrip van specifieke te stellen voorwaarden en afspraken.

Bij de beoordeling gelden de volgende uitgangspunten ( Beleidskader "Nieuwe Taken", 2008) en Interview respondent I&M, 2011):

- Activiteiten mogen niet in strijd zijn met de beleidsdoelstellingen van het ministerie;
- Activiteiten mogen geen afbreuk doen aan de zelfstandigheid en in voorkomende gevallen van de onafhankelijkheid cq. onafhankelijke deskundigheid van het zbo;
- Activiteiten dienen samen te hangen met de publieke taak, dienstig te zijn aan de publieke taak dan wel facilitair te zijn aan de publieke taak;
- Er moet sprake zijn van een beperkt en beheersbaar risicoprofiel;
- Er dient substantiële groep baathebbers te zijn;
- Beoordeling van een verzoek bij een zbo schept geen precedent voor de beoordeling van een gelijkkluidend verzoek bij andere zbo's.

#### *Periodieke evaluatie*

Voor zowel de benutting van de restcapaciteit en de overcapaciteit als de overige bij en nevenactiviteiten geldt dat bij de verplichte periodieke evaluatie het geheel van bij en nevenactiviteiten wordt geëvalueerd in relatie tot de publieke taak.

Het afwegingskader bestaat uit een stappenplan met daarbij de te volgen procedure, een overzicht van de beoordelingsaspecten en de weging van die aspecten.

### *Stappenplan*

- > Het zbo dient het verzoek in en maakt daarbij gebruik van de vragen die in het afwegingskader zijn opgenomen. Daarbij is een heldere beschrijving en toelichting nodig zodat ook voor het ministerie duidelijk wordt wat het verzoek precies inhoudt
- > Indien het verzoek wordt gedaan door een derde, zal deze derde het verzoek moeten toelichten aan de hand van de vragen uit het afwegingskader. Tevens moet deze derde zowel aan het ministerie als aan het betreffende zbo beargumenteren waarom juist het zbo verzocht wordt om deze activiteit uitgevoerd mag worden.
- > Het ministerie zal het verzoek van het zbo c.q. de derde beoordelen aan de hand van het afwegingskader. Het ministerie zal het verzoek en de beoordeling met het zbo bespreken. Indien het verzoek van een derde partij komt, zal het ministerie bovendien het verzoek en de beoordeling met die partij bespreken, waarbij zal worden ingegaan op de mogelijke alternatieven. Het ministerie kan mogelijke andere partijen en eventuele belanghebbenden vragen naar hun mening over het verzoek.
- > Indien door de minister besloten wordt dat de activiteit door het zbo mag worden uitgevoerd zal hiervan een publieke melding worden gemaakt. Waarbij het mogelijk is voor andere partijen eventueel bezwaar kenbaar te maken (Beleidskader “Nieuwe Taken”, 2008).

De beoordeling van verzoeken om taakuitbreiding is maatwerk. Ieder verzoek zal afzonderlijk beoordeeld moeten worden. Wel is het van belang dat dergelijke verzoeken op een vergelijkbare wijze worden beoordeeld dat het voor de betrokken partijen ook transparant en helder is welke aspecten daarbij een rol spelen (Ambtenaar I&M, 2011).

### *Beoordelingsaspecten*

- Welk belang speelt er ten aanzien van de desbetreffende activiteit?

De vraag is of er een privaat belang, een maatschappelijk belang of een publiek belang wordt gediend met de activiteit. De achtergrond hiervan is een beoordeling van de wenselijkheid. De volgende vragen spelen daarbij o.a. een rol: Wat houdt de voorgestelde activiteit precies in? Wat is de aanleiding van het verzoek? Wat is het maatschappelijke belang? Wie zijn de belanghebbenden? Kan de markt in de activiteit voorzien? Sluit de activiteit aan op andere politieke/ maatschappelijke ontwikkelingen? Wat is de maatschappelijke doelmatigheid ( financieel)? Welke alternatieve scenario's zijn denkbaar ( en wat zijn de consequenties in kosten, haalbaarheid, financieel en kwaliteit)?

- Is de activiteit haalbaar? De vraag is of de activiteit te realiseren valt binnen redelijke termen.

Politiek bestuurlijke haalbaarheid vanuit het beleidsterrein is een belangrijke voorwaarden. Dit houdt in dat er genoeg draagvlak is vanuit de politiek en bestuur om de activiteit te kunnen uitvoeren. Een andere belangrijke voorwaarde is de technische haalbaarheid. Deze voorwaarde betreft het feit of de activiteit technisch haalbaar is. Het kan voorkomen dat er op papier mooie plannen worden gemaakt maar dat in de uitvoering op enkele technische problemen wordt gestuit. Bijvoorbeeld dat ICT tekort schiet. Daarbij komt dat er ook altijd rekening moet worden gehouden met de bedrijfseconomische haalbaarheid. Hier wordt met name naar het kostenplaatje gekeken. De activiteiten moeten wel kunnen worden opgebracht op een gezonde manier.

Hiernaast speelt nog de maatschappelijke haalbaarheid een rol. Niet alleen vanuit de politiek moet er steun zijn voor de activiteit maar ook vanuit de maatschappij (Beleidskader nieuwe taken,2008). Tot slot speelt natuurlijk ook mee binnen welke termijn de activiteit kan worden uitgevoerd. In sommige gevallen moeten er deadlines gehaald worden.

- Wat zijn de consequenties voor het zbo? Het gaat hier om het in kaart brengen van de consequenties voor ( de bedrijfsvoering van) het zbo. De volgende aspecten spelen daarbij o.a een rol: in hoeverre



sluit de activiteit aan bij de kernproducten en kerncompetenties van de dienst? Is de activiteit dienstig aan de publieke taak? Wat zijn de gevolgen voor de verhouding publiek en privaat? Wat zijn de gevolgen voor de kostenstructuur (oog op de flexibiliteit van de bedrijfsvoering). Wat zijn de personele gevolgen? Wat zijn de overige gevolgen voor de bedrijfsvoering van het zbo?

- Wat zijn de consequenties voor de omgeving? Om te voorkomen dat het toestaan van een activiteit onvoorziene gevolgen heeft voor andere belanghebbenden moeten deze gevolgen in kaart worden gebracht: Voor de overheid: toezichtlasten, precedentenwerking. Voor de burger/klant: tarieven, administratieve lasten, kwaliteit van de dienstverlening. Voor de relevante marktpartijen: het is van belang om een beeld te hebben wie de relevante marktpartijen zijn( Beleidskader nieuwe taken;2008).

- Wat zijn de risico's en hoe kunnen die worden geborgd?

Hoewel er veel risico's al in voorgaande aspecten aan de orde kunnen zijn gekomen, is het van belang alle risico's op een rij te zetten. Bij de risico's valt te denken aan: kruissubsidiering, oneerlijke concurrentie en het verwaarlozen van de publieke taak. Welke maatregelen kunnen genomen worden om de risico's af te dekken wat zijn de daarmee gemoeide inspanningen in tijd en geld? Hierbij valt ook te denken aan een rol voor de raad van toezicht ( hebben zij voldoende informatie en borgingsmaatregelen en kunnen zij ook bijsturen als het nodig is? Hanteren zij een afwegings of beoordelingskader?

#### *Weging beoordelingsaspecten*

De hiervoor genoemde punten dienen beoordeeld te worden. Daarbij zal altijd sprake zijn van een subjectief element. Immers niet alle elementen zullen in de loop van de tijd hetzelfde gewaardeerd worden. Hier komt de politieke gevoeligheid om de hoek kijken. Zo hechtte het kabinet in 2008 sterk aan de reductie van administratieve lasten, maar ook aan zelfregulering en een terugtrekkende overheid. Dit kan in de toekomst weer heel anders zijn. Een andere factor bij de beoordeling is de specifieke situatie van het zbo. De wijze waarop het ministerie de beoordelingsaspecten weegt dient transparant te worden vastgelegd (Beleidskader,2008).

#### Paragraaf 1.2.1 Service Huis Parkeren

In deze paragraaf wordt een beschrijving gegeven van een concrete nevenactiviteit, het Servicehuis Parkeren ( SHP ). Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van hoe het boven beschreven Beleidskader in de praktijk werkt en tot welke spanningen en knelpunten dit kader heeft geleid in de praktijk van de besluitvorming.

Nederland telt een half miljoen betaalde parkeerplaatsen op een totaal van negen miljoen openbare parkeerplaatsen. Deze betaalde plekken worden beheerd door tientallen private en publieke parkeerbedrijven, elke met hun eigen methodiek. Verder zijn er nog talloze providers, zoals de GSM-parkeerbedrijven. Dit heeft een lappendeken van organisaties, administraties en betaalmethoden tot gevolg. Het servicehuis wil daarvoor een oplossing bieden. Het Servicehuis registreert in de toekomst centraal waar betaald geparkeerd wordt en of er betaald is. Het grote voordeel van het Servicehuis is dat parkeerbedrijven de parkeerregeling en tarieven maar aan een organisatie hoeven te verstrekken. En dat ze geen dienstverlening hoeven in te richten of in te huren voor kaartverkoop en incasso. Voor serviceproviders geldt als voordeel dat alle parkeerregelingen en tarieven op een plaats beschikbaar zijn. In de toekomst is het, met de informatie uit het Servicehuis mogelijk precies te weten waar plek is om te parkeren. Door deze informatie te koppelen aan navigatieapparatuur kan het zoekverkeer flink worden gereduceerd. Een ander voordeel is dat de automobilist vooraf informatie kan ontvangen over het tarief van die parkeerplaats en de prijs daarvan. Die kan aan verschillende eigenschappen van het voertuig gekoppeld worden, aan de CO2 uitstoot bijvoorbeeld de brandstof of het gewicht en de afmetingen van het voertuig. Door te variëren in het tarief kan de vraag afnemen door bijvoorbeeld op drukke momenten een hoger tarief te vragen dan op rustige momenten. Of door mensen met een parkeervergunning op bepaalde tijden in een parkeer garage te laten parkeren. Door te variëren met prijs en het aanbieden van arrangementen kun je parkeergedrag sturen( Intranet RDW,2010).

Ronald van Santen : Besluitvorming over nieuwe taken door zelfstandige bestuursorganen: Bestuurskunde

Voor de werking van het Servicehuis is het van belang dat er een zuivere database is met alle parkeergevens en dat deze gegevens snel kunnen worden geraadpleegd. Deze database is door de RDW gemaakt en zij gaat gemeentelijke gegevens over parkeren en het verblijven van voertuigen beheren. Het gaat hier om het beheer van het gegevensbestand dat gemeenten nodig hebben voor uitvoering en handhaving op het gebied van betaald parkeren, parkeervergunningen, milieuzonering en dergelijke. In de database worden gegevens opgenomen over parkeerregelingen en parkeertarieven, over parkeer- en verblijfsrechten en welk voertuig, wanneer en waar geparkeerd staat.

De RDW is door grote gemeenten benaderd om een rol te spelen in het Servicehuis Parkeren. Hieronder een aantal redenen waarom de RDW geschikt is voor een rol binnen het SHP ( Brief Wethouders G4 gericht aan Minister Eurlings, 2009).

- in het totale speelveld een neutrale partij
- goed imago en heeft de kentekendatabase al in huis
- geen commerciële partij, alleen kostendekkende tarieven.

Eind 2009 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat toegezegd dat de RDW een rol krijgt bij de totstandkoming van het Servicehuis Parkeer en Verblijfsrechten, onder meer vanuit het oogpunt van efficiency, continuïteit en vanwege privacyaspecten. In 2010 leidde dit tot een formele taakuitbreiding van de RDW.

Inmiddels is het een en ander dus wettelijk verankerd in de uitbreiding van de “regeling taken dienst Wegverkeer voor de Dienst Wegverkeer ten behoeve van gemeenten (E-mail verkeer DGMO/ RDW,2010).”

Aan deze wettelijke verankering is een besluitvormingsproces vooraf gegaan waarin zich een aantal knelpunten heeft voorgedaan en waarin de spanningen tussen het departement en de RDW opliepen. Om een goed inzicht te geven van het besluitvormingsproces wordt in paragraaf 2.2.2 het besluitvormingsproces nader beschreven.

#### Paragraaf 1.2.2 Besluitvormingsproces Service Huis Parkeren.

Het proces van besluitvorming zag er in het kort als volgt uit ( Notulen Strategiesessie I&M-RDW,2010):

- Eerste contact over dit onderwerp met toezichthouder (VenW) vond plaats in begin november 2008. Tijdens dit eerste contact werd het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat door de RDW-directie op de hoogte gebracht van het feit dat de RDW benaderd was om een rol te spelen in het SHP. De ambtenaren van VenW zouden intern bezien of de RDW een rol zou kunnen spelen in het SHP.

- Betrokkenheid BZK/VNG gezocht door de partijen uit het Service Huis Parkeren. De partijen uit het SHP hebben betrokkenheid en steun gezocht bij het ministerie van Binnenlandse zaken omdat zij in verband staan met de gemeenten en parkeren een gemeentelijke taak is/was. Daarnaast is contact gezocht met de Vereniging Nederlandse Gemeenten. De Vereniging Nederlandse Gemeenten steunden het initiatief van het SHP. De gedachte was dat VNG de minister van Verkeer en Waterstaat positief zou kunnen laten besluiten over de rol die voor de RDW was weggelegd in het SHP. In een veel later stadium is toen overleg geweest tussen minister Eurlings, BZK en VNG.

- Brief G4-gemeenten aan minister van Verkeer en Waterstaat begin januari 2009. In deze brief werd de rol die de RDW zou gaan spelen nog eens benadrukt en waarom de RDW deze rol juist zou moeten gaan spelen. Ook werd in de brief gesteld dat “de markt” de rol niet zou kunnen uitvoeren (Brief Wethouders G4 aan Minister Eurlings,2009).

- Routine overleg in februari 2009: VenW vindt verzoek duidelijk en ziet ook wel toegevoegde waarde maar vraagt zich nog steeds af waarom de RDW dit wel moet doen. De afspraak werd gemaakt dat er binnen een maand een nota naar de Minister zou gaan over dit besluit ( Notulen vergadering DGMO /RDW; Feb. 2009).



- Maart 2009: Concept nota Directoraat Generaal Mobiliteit aan de minister met een negatief advies. Er zou geen beleidsverantwoordelijkheid voor het Rijk/VenW zijn. Parkeren is immers een gemeentelijke taak. Ook werd in de nota gesteld dat de markt ook een rol zou moeten kunnen spelen. De rol voor de RDW paste niet goed bij de ministeriele verantwoordelijkheid. Bovendien zou deze rol grote gevolgen hebben wat betreft de fte's (Nota DGMO over SHP, 2009).

- Gezamenlijke nota RDW en VenW. Uiteindelijk is er na een lang proces voor gekozen om gezamenlijk een nota naar Minister te sturen met verschillende standpunten. Beide partijen brachten eigen overwegingen naar voren waarom de taak wel of niet zou kunnen worden uitgevoerd door de RDW.

- Mei 2009: overleg VenW - BZK zonder RDW. Ook werd een brief gestuurd vanuit VenW naar de VNG en BZK over de fte-gevolgen. VenW staat erop dat de fte's worden opgebracht door de gemeenten zelf. Het betreft 1,5 fte extra.

- Juli 2009: overleg Eurlings – RDW. De minister was positief over de rol die de RDW zou kunnen gaan spelen, mits de fte-gevolgen goed worden geregeld. De RDW begrijpt dit standpunt (Notulen overleg RDW-VenW, Juli 2009).

- Januari 2010: Brief van de gemeenten over fte-compensatie naar minister Eurlings. Gemeenten gaan akkoord met de voorwaarden dat zij de fte's vergoeden (E-mail uitwisseling DGMO / RDW, 2009).

- Juni 2010: formele taakopdracht VenW

Hieronder zal uitgebreider ingegaan worden op het proces van de besluitvorming. Op deze manier ontstaat er een beter beeld en gevoel bij het besluitvormingsproces in deze cases.

In Oktober 2008 heeft de voorzitter van de stuurgroep Servicehuis Parkeren de RDW benaderd om de inrichting voor de informatievoorziening van toegangs en verblijfsrechten van voertuigen bespreken. De stuurgroep heeft de RDW verzocht om een onderzoek te doen met de volgende vraagstelling: "Wilt u onderzoeken of het landelijk digitaal vastleggen en verstrekken van parkeren verblijfsrechten gekoppeld aan het kenteken van een voertuig past in uw producten dienstenportfolio en welke rol uw organisatie kan en wil vervullen (Nota SHP; november 2008)?"

De stuurgroep Servicehuis zag de RDW als potentiële uitvoerder van taken van het servicehuis. Parkeren gaat over het vastleggen van rechten van voertuigen om een bepaalde tijd en plaats te mogen verblijven. De RDW is in Nederland de registratieautoriteit op het gebied van voertuigen, daarnaast is de RDW de regisseur van de voertuigketen waaronder ook het gebruik van het voertuig valt. De gevraagde functionaliteiten, hoge betrouwbaarheid en beschikbaarheid, bestaande en beschikbare communicatielijnen naar voertuigketenpartners bijvoorbeeld handhaving, gemeenten en kennis van de automotieve markt.

De uitvoering van de rechtenverstreckende processen blijft echter wel een taak van de deelnemende gemeenten en de deelnemende providers. Zoals vergunningen, tarifiering, afspraken maken over nieuwe parkeerdiensten, etc.

De rol van de RDW wordt een van facilitator van de landelijke infrastructuur en is vergelijkbaar met de rol van houder van een basisregister. De RDW heeft onderzocht welke rollen zij wil, kan en mag vervullen. De rol die aan de RDW gevraagd werd is hen niet vreemd, ook voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat beheert zij de tachograafkaartenregisters. Het aanvragen, aanmaken en uitreiken van een digitale tachograafkaart gebeurt ook door andere partijen en de RDW voert het beheer over deze registers.

De meerwaarde wanneer de RDW het Servicehuis zou gaan faciliteren is als volgt samen te vatten:  
-Vanwege de publieke omgeving van de RDW en het feit dat de aard van werkzaamheden de core business betreffen, kan een zorgvuldige beheer van publieke gegevens en de continuïteit van de

Ronald van Santen : Besluitvorming over nieuwe taken door zelfstandige bestuursorganen: Bestuurskunde

publieke taak uitoefening door gemeenten t.a.v. parken en milieuzones worden gewaarborgd;  
- Door de centrale en neutrale positie van de RDW kan een uniforme certificering en toetreding deelnemende partijen worden geborgd.

De meerwaarde van de RDW voor het Servicehuis werd door de overige partijen als aanzienlijk gezien ( Brief G4 Wethouders aan Minister Eurlings,2009 ). In een eerder stadium zijn door de stuurgroep marktpartijen benaderd om de (nieuwe)activiteiten te ondernemen. De marktpartijen haakten echter af omdat zij niet direct baat hebben bij samenwerking met collega's / concurrenten. Het is ook risicovol om een marktpartij als beheerder en uitvoerder van gemeenschappelijke infrastructuur te nemen omdat zij dan de mogelijkheid heeft de toegang voor andere providers te monopoliseren ( Brief Wethouders G4 aan minister Eurlings;2009).

Daarnaast is er voordeel voor de RDW zelf als zij een faciliterende rol krijgt in het Servicehuis. Door het inrichten van het Servicehuis hoeft de RDW niet met iedere gemeente, provider en andere belanghebbende, afzonderlijke en vaak unieke producten te realiseren voor het leveren van parkeerdiensten. De kosten en complexiteit kunnen vanuit RDW oogpunt gereduceerd worden.

In november is in een overleg gehouden tussen het Directoraat Generaal Mobiliteit en RDW. Tijdens dit overleg wordt de vraag van de Stuurgroep SHP aan de RDW besproken. Bij VenW is de gedachte dat het Servicehuis een toegevoegde waarde kan bieden maar zij vindt het niet vanzelfsprekend dat de RDW daar een rol in speelt. Zij vindt het met het oog op een terugtrekkende overheid ( efficiencytaakstelling) en de trend om zaken aan de markt over te laten niet vanzelfsprekend dat de RDW gaat participeren. Ook vindt zij de mening van VNG en BZK belangrijk.

De RDW wil graag weten wat voor rol zij mogelijk kan gaan spelen en het liefst op korte termijn omdat de gemeenten dan verder kunnen met hun ontwikkeling. De plv. DG mobiliteit van het departement zegt dat de RDW haar betrokkenheid bij het Servicehuis parkeren verder kan uitwerken maar vraagt tegelijkertijd wel om terughoudendheid.

Bij VenW wordt intern gekeken naar de rol van de RDW in het Servicehuis. Binnen een maand zou er uitsluitel gegeven worden en het voorstel met de minister worden besproken ( E-mails DGMO-RDW, 2009 en Notulen Routineoverleg DGMO-RDW,2009).

Vervolgens wordt op 13 januari 2009 een brief aan minister Eurlings geschreven vanuit de G4, door P.W.M. Smit, voorzitter G4 Verkeer en Vervoer. De G4 zijn de vier grote gemeenten: Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht. In de brief wordt gesteld dat voor een goede betrouwbare invulling van het Servicehuis van groot belang is dat de registratie en verstrekking van gegevens over parkeer en verblijfsrechten op een efficiënte en betrouwbare wijze wordt ingericht. Om dit te kunnen realiseren heeft de kerngroep de RDW benaderd om een rol te spelen in het Servicehuis. De RDW heeft een onafhankelijke positie en is voor gemeenten een goede, betrouwbare ketenpartner gebleken op verschillende gebieden. Bijvoorbeeld bij rijbewijsaanvragen en informatieverstrekking. De vraag aan de minister is om de RDW een faciliterende rol te laten spelen in het Servicehuis.

Op 30 januari 2009 is er vervolgens weer een routine overleg tussen DGMO en de RDW. De RDW heeft de rol die zij kan spelen in het Servicehuis in terughoudendheid onderzocht en komt met het volgende:

- De rol van de RDW is bescheiden en valt binnen een van de voornaamste kerncompetenties van de organisatie, namelijk het beheer en ter beschikking stellen van overheidsinformatie.
- De (nieuwe) activiteiten zijn ondersteunend aan de uitvoering van het overheidsbeleid op het gebied van parkeren, mobiliteit en milieu.
- Ook is er duidelijkheid over het register parkeer en verblijfsrechten van voertuigen. In centrale registers worden gegevens opgenomen over parkeerregelingen en parkeertarieven, over parkeer en verblijfsrechten en over waarnemingen ( welke voertuig, wanneer, waar).
- De inspanning die door de RDW voor deze activiteit geleverd moet worden is beperkt. Qua personeelsuitbreiding betreft het naar schatting een uitbreiding tussen de 0,5 en 1.5 fte ten behoeve van technisch beheer en technische helpdesk bij ICT. De projectkosten worden geraamd op een eenmalig bedrag liggen tussen de 0,8 en 1,9 mln., de exploitatiekosten op een jaarlijks bedrag tussen de 1,9 en

2.4 mln. De kosten worden gedekt uit een bij de gemeenten in rekening te brengen tarief per transactie.  
- De RDW stelt bovendien dat er geen risico's zijn voor de uitvoering van de taken van de RDW. Wel stelt zij dat er snel een besluit moet worden genomen omdat volgens de huidige planning het Servicehuis operationeel moet zijn in januari 2010 ( Notulen Routineoverleg DGMO-RDW; Juli 2009).

De Reactie van het DGMO is dat het voorstel van de RDW intern zal worden besproken. Hiervoor zal het "Afwegingskader Nieuwe Taken" worden gebruikt, zoals beschreven in paragraaf 1.1.1. Er zal een nota worden geschreven voor minister Eurlings.

Wat volgt is een negatieve reactie op rol die de RDW mogelijk had kunnen gaan spelen. Deze negatieve reactie wordt slecht ontvangen bij de RDW omdat er een maand bedenktijd zou zijn enerzijds en anderzijds is de RDW het ook niet inhoudelijk eens met de reactie. De reactie van ambtenaren op het departement luidde dat parkeren een gemeentelijke taak is en niet tot de verantwoordelijkheid behoort van de minister van Verkeer en Waterstaat.

Naast deze reactie volgen er in maart 2009 ook andere reacties. Vooral over het aantal fte's en de geraamde kosten. Er worden vanuit VenW vraagtekens gezet bij de schattingen die de RDW heeft gemaakt over de fte's en de geraamde kosten. Vervolgens is in e-mail verkeer opheldering gegeven over deze schattingen.

Op 5 maart wordt er door de DG Mobiliteit een nota verstuurd naar de minister met als onderwerp de rol van de RDW in het Servicehuis. In de nota wordt beschreven wat de RDW aangeeft te willen en kunnen doen, wordt een analyse van de taak gemaakt en volgt het advies van de DG aan de minister. Het advies van de DG aan de minister is om de taak niet op te dragen aan de RDW. De argumenten daarvoor zijn:

- Uitgifte en beheer van parkeerrechten is een gemeentelijk publieke taak die VenW niet raakt.
- De bedoelde activiteit wordt nu dan ook door gemeenten uitgevoerd. Ook in de toekomst kan dat zo blijven. In het kader van efficiency wil men die gemeenschappelijk door een derde partij laten uitvoeren.
- er zijn geen signalen bekend dat marktpartijen het geheel servicehuis parkeren niet zouden kunnen uitvoeren. Het toewijzen van de registratietaken aan de RDW gaat dan tegen het principe van Markt tenzij" in.

De directie van de RDW reageert erg teleurgesteld op de nota over de mogelijke rol van de RDW in het Servicehuisparkeren. Deze gang van zaken is niet goed voor de samenwerking tussen departement en RDW geweest. De Directie van de RDW heeft inhoudelijk commentaar geleverd op de Nota ( Zie E-mail van Algemeen directeur J Hakkenberg aan plv. DG, 2009).

Wat volgt is een reactie van de DG waarin hij stelt dat de RDW en DGMO gezamenlijk een nota aan de minister moeten opstellen waarin twee alternatieven worden geschetst. De DG is ook van mening dat de gang van zaken rondom dit proces niet goed is geweest. In die nieuwe Nota komt een alternatief met een rol voor de RDW en een alternatief zonder rol voor de RDW. De DG weet niet wat het advies aan de minister moet zijn maar vindt het een zwaar punt dat de RDW gemeentelijke taken gaat overnemen. Vervolgens heeft de RDW een nota opgesteld met argumenten waarom de RDW wel een rol zou moeten spelen in het SHP.

Op 27 maart wordt de door VenW en RDW samengestelde nota verstuurd naar Minister Eurlings. Ondertussen volgt ook een overleg tussen BZK en VenW over met name de gevolgen voor de Fte's. De RDW maakte geen deel uit van dit overleg. De VNG heeft als standpunt dat de RDW de meest geschikte partij is om een rol te gaan spelen in het Servicehuis en heeft het standpunt ingenomen dat de Fte's worden geleverd door de gemeenten zelf.

Op 7 juli 2009 volgt een overleg met minister Eurlings, de RDW directie en enkele topambtenaren van VenW. Dhr. Eurlings geeft aan dat hij regelmatig verzoeken van derden ontvangt om het takenpakket van de RDW uit te breiden. Voor het SHP geldt dat hij van mening is dat de RDW gezien de expertise en beschikbare productiemiddelen instaat is om deze taak uit te voeren en dat hij een meerwaarde van

het servicehuis ziet. Daaraan stelt hij echter wel de voorwaarde dat BZK een exceptie maakt ten aanzien van de taakstelling of overgaat tot een overheveling van fte's. Hij neemt de suggestie over om na te gaan of het eventueel mogelijk is om fte's over te hevelen vanuit de VNG of deelnemende steden. De directie van de RDW merkt op dat de RDW geen vermindering van de efficiencytaakstelling voor de RDW voorstelt. De taakstelling wordt niet beïnvloed door deze taak. Verder geeft de heer Eurlings aan dat hij BZK per brief om een spoedige reactie zal vragen. Indien BZK niet instemt met het voorstel van VenW ontstaat een nieuwe situatie, die opnieuw zal moeten worden afgewogen. De directie van de RDW geeft aan dat de RDW hangende deze discussie doorgaat met dit project (Notulen vergadering Eurlings-RDW;2009).

Wat hierna volgt is een brief van de Gemeenten in januari 2010 waarin zij akkoord gaan met het voorstel dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de fte's.

In juni 2010 wordt de taakopdracht voor VenW formeel en kan de RDW haar rol in het servicehuis gaan uitvoeren.

### Paragraaf 1.2.3 Opgetreden Spanningen

In deze paragraaf wordt een feitelijke beschrijving van de knelpunten in het besluitvormingsproces over SHP gegeven.

Het ontworpen beleidskader "Nieuwe Taken" heeft niet bevredigend gewerkt. Zowel de RDW als het departement erkent dat er spanningen zijn opgetreden in het besluitvormingsproces. Het beleidskader "Nieuwe Taken" voldeed niet in haar functie, het consistent zijn en het verschaffen van helderheid wanneer een nevenactiviteit zou mogen worden uitgevoerd. De case Service Huis Parkeren bevestigt dit beeld.

Wat opvalt is dat tijdens dit besluitvormingsproces verschillende standpunten zijn ingenomen door beide organisaties. Beide organisaties hebben het beleidskader voor nieuwe taken op een eigen manier geïnterpreteerd. Beide partijen hebben ook lang vastgehouden aan hun eigen standpunt. Dit heeft het besluitvormingsproces niet goed gedaan.

Hoewel uiteindelijk een positief besluit is gevallen over de beoogde nieuwe taak voor de RDW heeft het bijna twee jaar geduurd voordat begonnen kon worden met de uitvoering van het SHP.

Het departement heeft lang volgehouden dat een dergelijke nevenactiviteit voor de RDW niet tot het domein van de minister van I&M behoorde en dat de markt een dergelijke taak zo moeten kunnen oppakken. Een nieuwe taak geeft voor de minister immers vaak ook extra risico's, extra kosten en betekent vaak een toename van de fte's. Terwijl er vanuit de politiek juist een efficiencytaakstelling was opgelegd. Gezien deze drie argumenten en de eerder genoemde argumenten dat de markt deze taak zou moeten kunnen vervullen en dat parkeren een gemeentelijke taak is (BZK) botst het standpunt van het departement met dat van de RDW.

De RDW stond vanaf het begin dat zij benaderd werd door de betrokken gemeenten uit het SHP open voor een dergelijke rol, een nieuwe taak. De RDW kon zich niet vinden in de argumenten van het departement en had een andere interpretatie van het Beleidskader nieuwe taken. Zij vond bijvoorbeeld dat het publieke belang gediend werd en dat de beleidsdoelstellingen van de minister er niet onder zouden hoeven leiden. De taakuitbreiding had immers geen grote gevolgen voor de fte's zo was de inschatting (Zie e-mail over Fte's RDW- DGMO,2009).

Daarbij komt ook dat naast de afslankingsdoelstelling van de Minister er ook andere beleidsdoelstellingen zijn die wel behaald kunnen worden. Een beleidsdoelstelling van het ministerie van Verkeer en Waterstaat is dat er gezocht moet worden naar samenwerking in de breedte en dat er ketens en allianties gevormd mogen worden ten einde efficiënter te werken.

Dit verschil in interpretatie van het Beleidskader nieuwe taken heeft geleid tot een aantal knelpunten en spanningen in het besluitvormingsproces.

De knelpunten en spanningen vanuit het oogpunt van de RDW zaten met name erin dat zij het in de eerste plaats niet eens waren met de argumenten van het departement. En in de tweede plaats de traagheid waarmee besluiten werden genomen door het departement (Verkenkend gesprek met directie RDW,2010).

De knelpunten en spanningen vanuit het oogpunt van het departement is dat zij het standpunt van de

RDW in deze niet begrepen en een ander standpunt zelf aanhielden. Verder vonden zij de manier waarop dit traject was verlopen niet juist. In verkennende gesprekken met ambtenaren van het departement en uit het vele e-mail verkeer is op te merken dat zij zich onvoldoende betrokken bij het SHP. Zo vonden zij dat zij laat op de hoogte werden gebracht en de informatievoorziening vanuit de RDW onvoldoende en onvolledig werd gebracht. Door het feit dat het SHP al in een gevorderd stadium was werd het departement een enorme (tijds)druk opgelegd. Dit heeft er toe geleid dat spanningen opliepen. Het vertrouwen in elkaar zakte verder weg blijkt wel uit het onbegrip in sommige e-mails van het departement naar de RDW en omgekeerd. Het weg vloeien van het vertrouwen is een groot knelpunt geweest in dit besluitvormingsproces. Eens te meer omdat beide partijen toch afhankelijk zijn van elkaar als het gaat om de besluitvorming van nieuwe taken maar ook bij de uitvoering daarvan.

In ieder geval kan de conclusie worden getrokken dat hoewel op papier goede afspraken zijn gemaakt er in de praktijk onderliggende processen en gedragingen van actoren zijn, die het Beleidskader niet goed laten functioneren. De oorzaken van de knelpunten en spanningen liggen dieper gegrond. Gelet op het feit dat in de toekomst nieuwe taken zich zullen blijven voordoen voor organisaties als de RDW, door schaalvergroting en ketensamenwerking is het verstandig om te onderzoeken wat de dieper gelegen oorzaken zijn. Blijkbaar werkt het opgestelde beleidskader nieuwe taken niet goed doordat er ruimte is voor een eigen interpretatie en deze interpretatie. Waar komen deze verschillen in interpretatie vandaan?



## Hoofdstuk 2 Theorie

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader beschreven. Welke theoretische grondslag kan gegeven worden aan het verschillend interpreteren van het afgesproken Beleidskader? In paragraaf 2.1 worden eerst de algemene spanningen en oorzaken beschreven die zich tussen uitvoeringsorganisatie en moederdepartement kunnen voordoen. Vervolgens wordt in paragraaf 2.2 enige achtergrond geschetst over nevenactiviteiten. Nevenactiviteiten zijn er in verschillende soorten en maten en het is belangrijk om een onderscheid te maken tussen het ontstaan en de aard van de nieuwe activiteit.

In paragraaf 2.3 wordt tot slot de spanning als het gaat om verschil in waardepreferentie tussen uitvoeringsorganisatie en moederdepartement verder uitgediept. Het verschil in waardepreferentie van beide organisaties past goed bij het onderwerp van deze scriptie, namelijk het besluitvormingsproces over nieuwe taken. Bij beide organisaties spelen verschillende dominante waarden een rol als het gaat om toekenning of afwijzing van nieuwe taken.

Op basis van een aantal gekozen waarden, zowel publiek waarden als private waarden, kan vervolgens een operationalisatie gemaakt worden. Het operationaliseren van de gekozen waarden uit de in dit hoofdstuk beschreven theorie wordt in hoofdstuk 3 gedaan.

### Paragraaf 2.1 Spanningen tussen uitvoeringsorganisaties en moederdepartement

Deze scriptie gaat over knelpunten en spanningen in de besluitvorming over nevenactiviteiten die de RDW, een uitvoeringsorganisatie, wil gaan ondernemen. Dit raakt aan de relatie tussen een uitvoeringsorganisatie (RDW) en het moederdepartement, in dit geval: ministerie van Infrastructuur en Milieu. De relatie tussen een moederdepartement en een uitvoeringsorganisatie wordt gekenmerkt door enerzijds afhankelijkheid van elkaar maar ook een mate van zelfstandigheid. “Deze paradoxale situatie geldt voor beide partijen ( Van Thiel; 2004).”

Een moederdepartement heeft verschillende rollen. Deze rollen lopen uiteen van eigenaar, opdrachtgever en toezichthouder. Maar het moederdepartement is ook afhankelijk uitvoeringsorganisaties. Zo kan zij afhankelijk zijn van de kennis en kunde van uitvoeringsorganisaties bij bijvoorbeeld de uitvoering van beleid.

De uitvoeringsorganisaties zijn in hun functioneren ook afhankelijk van het moederdepartement, namelijk in het voortbestaan van haar hoofdtaak en in sommige gevallen ook de financiering van de organisatie. De uitvoeringsorganisatie beslist zelf over de manier waarop zij haar bedrijfsvoering insteekt ( Kickert;1998). “De uitvoeringsorganisatie wordt geacht de taken onafhankelijk en op een bedrijfsmatige verantwoorde manier uit te voeren. In de praktijk wordt dit wel ‘de eigen broek ophouden’ genoemd. Uitvoeringsorganisaties werken dus zowel in opdracht van een departement, als samen met dat departement aan de uitvoering van beleid” (van Thiel, 2004).

Ogenschijnlijk lijkt de relatie tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties nevenschik. Beleid en uitvoering zijn gelijkwaardig. Dit betekent dat beide partijen als gelijke worden gezien. In de praktijk ziet men voorbeelden waarin deze nevenschiktheid duidelijk zichtbaar wordt. Zo worden er in een aantal gevallen afspraken, contracten en convenanten opgesteld en er wordt onderhandeld over bepaalde onderwerpen. Bij toewijzing van nieuwe taken is er evenwel geen sprake van nevenschiktheid. De minister beslist. Overigens is in de Kaderwet ZBO's geregeld hoever de bevoegdheden van de minister gaan en hoever dus eigenlijk de zelfstandigheid reikt van de uitvoeringsorganisaties.

Naast de nevenschiktheid is er echter ook sprake van ondergeschiktheid en top-down sturing. Het moederdepartement houdt toezicht op de uitvoeringsorganisatie en stuurt de uitvoeringsorganisatie waar nodig aan. Met andere woorden het moederdepartement controleert het functioneren van de uitvoeringsorganisatie. Men kan stellen dat er sprake is van een hiërarchische relatie ( Kickert,1998). Hierbij doet zich een spanningsbron voor in deze hiërarchische relatie namelijk dat het moederdepartement niet altijd eenduidig is. Zowel bij de onderhandelingen met, als bij de aansturing van uitvoeringsorganisaties kunnen zich onduidelijkheden voordoen. Tijdens deze onderhandelingen

zijn soms meerdere beleidsdirecties of financiële toezichtsdirecties betrokken. Deze directies hebben ieder hun eigen belangen en wensen over de uitvoeringsorganisatie. Dit kan leiden tot verschillende en of tegenstrijdige eisen stelt van Thiel et al. (van Thiel,2004). Het wederzijdse vertrouwen in beide organisaties is hier niet bij gebaat.

De spanningen tussen het moederdepartement en zelfstandige uitvoeringsorganisaties kennen nog andere oorzaken, motieven en overwegingen. Een belangrijke andere oorzaak is dat ministeries en politiek vaak hun controle op de uitvoeringsorganisaties willen vergroten. Hiertoe formuleren zij allerlei maatregelen. De kaderwet is hiervan een goed voorbeeld. Noordegraaf noemt dit fenomeen ook wel de verticale reflex ( Noordegraaf,2000). De sturing van bovenaf wordt verder aangetrokken. De uitvoeringsorganisaties willen echter niet meer gecontroleerd worden en willen vaak juist het tegenovergestelde namelijk meer zelfstandigheid en autonomie.

Over hoe de mate van zelfstandigheid en de mate waarin er meer gestreefd wordt naar controle ontstaat vaak politieke discussie en het verschilt per periode. Om de politieke discussie niet te laten escaleren, is het noodzakelijk dat er wederzijds meer begrip komt voor elkaars standpunt (Van Thiel,2003). De houding van het departement en de politiek is te verklaren omdat zij denkt dat door meer verantwoording en controle de risico's beter zijn in te schatten dan wel te beperken. De houding van de uitvoeringsorganisaties voor meer autonomie en zelfstandigheid komt voor uit de 'drive' om zich verder te ontwikkelen, personeel te stimuleren en de organisatie een perspectief te bieden.

Een derde diep gegronde oorzaak van de spanningen tussen departement en uitvoeringsorganisatie is dat de beoogde idealistische strikte scheiding tussen beleid en uitvoering in de praktijk niet is te realiseren. Politici en de ambtelijke leiding van het moederministerie spreken vaak af met een uitvoeringsorganisatie dat zij in zelfstandigheid haar taken kan uitvoeren en dat de sturing alleen tot op hoofdlijnen beperkt zal blijven. Deze afspraak wordt vaak niet nagekomen door de politieke en of ambtelijke leiding. Een verklaring voor het feit dat de strikte scheiding tussen beleid en uitvoering in de praktijk niet te realiseren is komt bijvoorbeeld door de verzoeken om gedetailleerde beheersmatige informatie ( ziekteverzuim of salarissen ) of verzoeken over het terugdraaien van besluiten van uitvoeringsorganisaties ( tariefswijzigingen ) enz. Wanneer de politiek dergelijke vragen blijft stellen aan de ambtelijke en politieke leiding van een ministerie dan zal zij zich blijven bemoeien met de uitvoering en dus met de uitvoeringsorganisatie ( Van Thiel;2004). Ook gezien het eerder genoemde beperken van de risico's zal de politiek en de ambtelijke top van het ministerie zich blijven bemoeien met de uitvoering. De reden hiervoor is ook dat de minister eindverantwoordelijk is, ook voor de uitvoering.

Aan de andere kant zullen de uitvoerders ook blijven proberen nieuw beleid mede te bepalen door bijvoorbeeld te wijzen op hun "know how " in de uitvoering. Het argument luidt vaak dat zij de kennis hebben van wat er op de werkvloer gebeurt. Uitvoeringsorganisaties achten het gewenst dat er wat met deze kennis gedaan wordt en proberen initiatieven van onderop (bottum-up) onder de aandacht te brengen van de beleidsmakers.

Vanuit beide perspectieven is dit een logische reactie wanneer men beseft dat beleid een cyclisch proces is, dat feedback nodig heeft om tot het beste resultaat te komen. De spanning tussen beleid en uitvoering zal dan ook blijven bestaan.( Van Thiel;2004 )

Een vierde verklaring voor spanningen tussen uitvoeringsorganisaties en moederdepartementen zijn vereiste cultuurveranderingen. Veel uitvoeringsorganisaties worden gezien als hun hybride organisaties.

Wat belangrijk is om te beseffen is dat uitvoeringsorganisaties hun taken dus nog wel uitvoeren in naam van de overheid. Immers de minister van een departement blijft ook eindverantwoordelijk voor het functioneren van een zelfstandige uitvoeringsorganisatie maar zij maken geen deel meer uit van de rijksoverheid.

Doordat uitvoeringsorganisaties opereren in een andere omgeving hanteren zij mogelijk andere waarden dan de traditionele waarden binnen het overheidsdomein( Hakvoort en Veenswijk,1998). Uitvoeringsorganisaties staan vaak dicht bij de burgers en het bedrijfsleven. In deze omgeving

domineren anderen waarden, symbolen etc.

De verschillen in waarden en de preferenties daarvan in bepaalde situaties kan leiden tot tegenstrijdige waardepatronen en impulsen binnen uitvoeringsorganisaties en tussen deze organisaties en andere, aldus van Thiel, 2004)

Daar waar overheidsorganisaties meestal gekenmerkt worden door een taakoriëntatie, wordt van uitvoeringsorganisaties verwacht dat deze zich meer een marktorientatie eigen maken, waarin de klant en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering centraal staan. Deze functietransformatie wordt ook wel aangeduid als de overgang van welzijnsgedrag naar meer service- of competitiegedrag (Van Thiel, 2004)".

Voor de verzelfstandigde organisaties is zo'n omslag van taakgericht naar marktgerichte-orientatie niet zonder horten of stoten gegaan. Vaak is voor een dergelijk proces tijd nodig en vraagt dit niet alleen een verandering van de structuur maar ook van de cultuur. De structuur van een organisatie heeft veelal betrekking op de manier waarop de bedrijfsvoering is ingericht, de cultuur gaat over de waarden, symbolen en het handelen van de organisatie ( Hakvoort en Veenswijk,1998). De vereiste cultuurverandering van verzelfstandigde organisaties vraagt dus om een verandering van zowel de organisatie als de mensen.

Hakvoort en Veenswijk,(1998) stelden al vast dat een dergelijk proces vaak een aantal fasen kent. Wat volgens hen essentieel is in een cultuurverandering is de rol van het personeel.

Wanneer de cultuurverandering plaatsvindt kunnen zich een aantal tegenstrijdige waardepatronen zich voordoen binnen een organisatie maar ook tussen organisaties. Bijvoorbeeld tussen de uitvoeringsorganisatie en het departement. Deze tegenstrijdigheden en verschillen in waardepatronen kunnen ook blijven bestaan na bestending van de cultuur.

Van Thiel (2004) illustreert bovenstaande met een simpel voorbeeld, zoals de afhandeling van Kamervragen. "Een ministerie heeft er groot belang bij dat Kamervragen snel en deskundig worden behandeld. Voor de informatie die nodig is voor beantwoording, is men echter vaak afhankelijk van uitvoeringsorganisaties. Het verzamelen en aanleveren van de gevraagde informatie kost de uitvoeringsorganisaties tijd en geld; er moet menskracht worden onttrokken aan het productieproces om de gevraagde informatie te verzamelen en door te sturen. Vanuit de politieke rationaliteit van het moederdepartement is de beantwoording van Kamervragen een primaire activiteit, voor de uitvoeringsorganisatie is het echter vooral een onderbreking van het eigen primaire proces. Dit verschil in opvatting kan leiden tot spanning in de samenwerking, vooral wanneer er zich veel Kamervragen voordoen."

De nieuwe cultuur heeft een aantal implicaties. Door de cultuuromslag moeten niet alleen de mensen binnen de uitvoeringsorganisatie veranderen, maar ook zal de opstelling naar anderen veranderen. Zoals al eerder gesteld kunnen zich tegenstrijdige waarden voordoen die de samenwerking onder spanning kan zetten. Voor het functioneren van de uitvoeringsorganisatie is het belangrijk dat zij dit onderkent ( Hakvoort en Veenswijk;1998).

De cultuuromslag van een uitvoeringsorganisaties heeft ook consequenties voor het beleid van het ministerie. Niet alleen de uitvoeringsorganisaties ondergaan dus een cultuurverandering, ook het moederdepartement en burgers worden er door geraakt. Deze partijen zullen hun verwachtingen ten aanzien van de uitvoeringsorganisatie namelijk moeten aanpassen.

Belangrijk om te realiseren is dat moederdepartementen of mee kunnen bewegen in de verandering van uitvoeringsorganisaties of stug kunnen vasthouden aan hun eigen waardepreferenties.

Van Thiel (2004) vat bovenstaande als volgt samen: het oprichten of aanwijzen van uitvoeringsorganisaties om een bepaalde wettelijke taak uit te voeren, beoogt dat deze taak op een andere (betere) manier wordt uitgevoerd dan voorheen omdat de uitvoeringsorganisatie in kwestie op een meer marktgerichte manier zal werken. Hierbij horen andere waarden en impulsen. Dat leidt tot veranderingen in de oriëntatie van de organisatie en het personeel. Een dergelijke verandering gaat meestal niet zonder slag of stoot en kan dus voor spanningen binnen de organisatie zorgen. Maar ook in de omgeving van uitvoeringsorganisaties treden spanningen op omdat uitvoeringsorganisatie en departement bijvoorbeeld afhankelijk zijn van elkaar. Een ministerie moet dus eigenlijk ook veranderen. Zo moet een ministerie zich realiseren wat de consequenties van de gevraagde



cultuuromslag zijn. Het verschil in waardepatronen tussen opdrachtgever en uitvoeringsorganisatie kan anders gemakkelijk tot misverstanden en conflicten leiden”(Van Thiel;2004).

Hieronder volgt een voorbeeld waarin verschillende waardenpreferenties kunnen leiden tot spanningen en knelpunten tussen uitvoeringsorganisatie en departement. Het kan voorkomen dat contractuele afspraken eenzijdig, namelijk door het moederdepartement, ongedaan worden gemaakt of aangepast omdat er door politieke gebeurtenissen veranderingen optreden. Verkiezingen, bezuinigingen, nieuwe kabinetsplannen en invloedrijke adviezen kunnen leiden tot andere afspraken over output en budgetten. Op het ministerie wordt veel waarde gehecht aan het ‘politieke” en de daaruit volgende waarden van loyaliteit. Door de uitvoeringsorganisaties wordt er hierdoor niet altijd vertrouwd op gemaakte afspraken. Terwijl dit voor een uitvoeringsorganisatie wel een belangrijke waarde is. Het niet nakomen van gemaakte afspraken hebben soms allerlei nadelige gevolgen. Zo kunnen investeringen moeilijk gemaakt worden omdat men altijd in het achterhoofd heeft dat de politiek afspraken kan veranderen..

Idealiter werken uitvoeringsorganisaties kostenbewust, en resultaat- en klantgericht. Dit past ook bij een service- of competitieoriëntatie ( Kickert;1998). Dit wordt bemoeilijkt door de relatie met het moederdepartement en de invloed van waarden vanuit het moederdepartement.

De hybride uitvoeringsorganisatie is in haar functioneren afhankelijk van de relatie met anderen, met name de opdrachtgever c.q. het moederdepartement. Volgens Van Thiel (2004) zijn de spanningen terug te voeren op de emancipatie van uitvoeringsorganisaties. Hiermee wordt gedeut op het proces dat deze organisaties hun zelfstandigheid niet alleen steeds beter weten waar te maken, maar ook steeds duidelijker claimen. Dit is een logisch gevolg van de ontwikkeling van uitvoeringsorganisaties ( Van Thiel,2004).”

Verder karakteriseert Van Thiel (2004) de relatie tussen uitvoeringsorganisatie en ministeries als een kind dat opzich zelf gaat wonen. Bij dit proces treden er allerlei spanningen op. De relatie tussen de ouders en het kind verandert.

Het kind moet leren om voor zichzelf te zorgen, zonder in de problemen of schulden te geraken ‘eigen broek ophouden’. Bij problemen is het niet de bedoeling om steeds thuis aan te kloppen, maar de ouders zullen toch wel zeker een residuele verantwoordelijkheid blijven voelen (“bepaalde ministeriele verantwoordelijkheid”).

Aan de andere kant wil het kind zich verder los maken van de ouders. Dit proces wordt onthechting genoemd en betekent vaak een cultuurverandering. Het kind zal zich meer gaan richten op de omgeving, de mening van vrienden en zich afzetten tegen de ouders. De verantwoording van het kind wordt horizontaler. Daarnaast worden de grenzen opgezocht van hun autonomie en zullen sommige ook opzoek gaan naar marktactiviteiten.

Niet alleen het kind verandert gedurende dit proces. Er treden ook allerlei veranderingen op bij de ouders, het departement. Zij zullen het kind moeten loslaten en wat meer afstand doen van de controle die zij voorheen had. Hierbij speelt het vertrouwen in het kind een belangrijke rol. Dit vertrouwen kan versterkt worden door het maken van duidelijke afspraken met het kind over bijvoorbeeld de besteding van het geld.

Nieuwe sturingsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld de uitvoeringstoets, geven zbo’s de mogelijkheid gegeven om een belangrijke (tegen)speler te worden van ministeries in de ontwikkeling en uitvoering van beleid. In plaats van onderschikking is er meer nevenschikking gekomen ( Kickert, 1998). Dat is niet alleen nieuw voor de uitvoeringsorganisaties, maar ook voor de moederdepartementen. De cultuurverandering die nodig is gelet dan ook niet alleen voor de uitvoeringsorganisaties maar ook voor de ministeries.

Uitvoeringsorganisaties en ministeries moeten werken aan hun relatie. Zij moeten elkaars positie en belangen erkennen. Alleen op deze manier kunnen spanningen zoals in het voorgaande is beschreven gereduceerd worden. Hierbij moet gedacht worden aan het gezamenlijk ontwerpen van de inrichting van de functie van relatiemanagement, het herstel van aandacht voor het cyclische karakter van beleid, het vinden van de juiste combinatie van horizontale en verticale

verantwoordingsarrangementen, en het leren omgaan met de gevolgen van het hybride karakter van uit-voeringsorganisaties voor, hun eigen waardepatronen en dat van het ministerie. ( Van Thiel; 2004 ).

In dit onderzoek staat vanuit hybride karakter van uitvoeringsorganisaties centraal het verschil in waardepatronen van het ministerie en de uitvoeringsorganisatie.

In de besluitvormingsprocedure over nevenactiviteiten spelen dergelijke genoemde verschillende waardepreferenties een belangrijke rol. Immers uit de praktijkbeschrijving van de case SHP komt naar voren dat er een helder Beleidskader ligt voor besluitvorming over nevenactiviteiten. Daar zijn goede afspraken gemaakt. En toch gaat het fout in de praktijk. Als het niet aan de helderheid van het kader en de afspraken ligt dan moeten er onderliggende factoren spelen bij de verschillende actoren die de kwaliteiten van de besluitvorming minder slagvaardig maken.

De veronderstelling in dit onderzoek is dat in de besluitvorming over nevenactiviteiten ook het verschil in waardepreferenties kan leiden tot spanningen en knelpunten in de relatie tussen uitvoeringsorganisaties en moederdepartement. De veronderstelling hierbij is dat inzicht in elkaars ( dominante ) waarden essentieel is om elkaars standpunten over nieuwe taken beter te kunnen begrijpen.

Voordat hier dieper op wordt ingegaan is het eerst verstandig om een kort te schetsen wat nevenactiviteiten precies zijn en waar deze uit voortkomen, ten einde enige aanscherping te geven voor de theoretische context waarin nevenactiviteiten zich voordoen.

### Paragraaf 2.2 Nevenactiviteiten

In deze paragraaf wordt beschreven waarom nevenactiviteiten ontstaan en wat voor soort nevenactiviteiten het in deze scriptie omgaat. Ook worden voorbeelden gegeven van al bestaande nevenactiviteiten.

Het begrip nevenactiviteit is een onderdeel van nieuwe taken. Nieuwe taken voor een zbo als de RDW kunnen ontstaan op initiatief van de wetgever. Dan is de basis voor de nieuwe taak een wet, bijvoorbeeld recent zijn alle brom- en snorfietzen van een kenteken voorzien of het alcoholslot. Er kan ook een nieuwe taak voor een zbo ontstaan als het initiatief ligt bij de zbo zelf of als het initiatief ligt bij een derde partij in de omgeving van de zbo. Als deze nieuwe taak wordt toegekend dan heeft dat veelal geen wettelijke basis, maar wordt gesproken van een nieuwe taak, een nevenactiviteit naast de wettelijke taken, die gebaseerd is op opdracht van de Minister, een zogenaamde opgedragen taak. Deze nevenactiviteiten, opgedragen taken, komen dus tot stand op grond van initiatieven van anderen, of de zbo zelf. Het SHP is daar een mooi voorbeeld van. Gemeenten en RDW hebben hiertoe het initiatief genomen.

Er zijn verschillende achtergronden te onderkennen voor dergelijke initiatieven, die leiden tot nevenactiviteiten voor een uitvoeringsorganisatie.

Zo geeft technologie-ontwikkeling een stimulans aan nevenactiviteiten. Een mooi voorbeeld is de ontwikkeling in de ontwikkeling in ICT. Door standaardisering en nieuwe tooling is ontsluiting van databases en de uitwisseling van data tussen partijen steeds beter te organiseren. Eigenlijk is het SHP hier een uiting van. Door ontsluiting van de kentekendatabase worden data over parkeren uitgewisseld tussen RDW, gemeenten, providers en burgers.

Een andere stimulans voor nevenactiviteiten door het reeds genoemde benutten van restcapaciteit. Door ondeelbaarheid in schaal zijn te grote investeringen en daarmee teveel capaciteit gerealiseerd voor de uitvoering van de wettelijke taken. Dit geeft restcapaciteit die benut kan worden voor nevenactiviteit. Bijvoorbeeld, de RDW heeft een testbaan in Lelystad om de wettelijke typegoedkeuringstesten uit te voeren. Er is echter restcapaciteit op deze testbaan over, die wordt ingezet voor de verhuur aan rijsschoolhouders voor slipcursussen en rijvaardigheid ( Directie RDW,2011).

Motief voor het toestaan van dergelijke nevenactiviteiten is verlaging van de vaste kosten door betere benutting.

Een andere achtergrond voor nevenactiviteiten is het ketendenken. Steeds meer partijen beseffen dat een verdere verbetering in dienstverlening haalbaar is door betere samenwerking in de keten. Dat kan

betekenen dat de ene overheidspartij iets gaat doen voor de andere overheidspartij in de keten, hetgeen kan leiden tot een nevenactiviteit. Een mooi voorbeeld is de rol die de RDW in toenemende mate krijgt in de handhavingsketen, bij gestolen voertuigen, snelheidscontroles, verzekeringsfraude (Interview Algemeen Directeur RDW, 2011).

Tot slot kan ambitie leiden tot nevenactiviteiten. Zo heeft de RDW zijn bestaande taken en organisatie goed op orde. Dit geeft dan ruimte om nieuwe taken op te pakken. Binnen de RDW heerste de opvatting dat vernieuwing van taken nodig is om de scherpste in de bestaande taken vast te houden, nieuwe technologie en innovatie toe te passen, om medewerkers een perspectief te bieden. Kortom vernieuwing in taken is nodig om de vitaliteit van de organisatie in de toekomst vast te houden.

### Paragraaf 2.3 Spanningen in besluitvorming over nevenactiviteiten

Hiervoor is aangegeven dat er onderliggende factoren zijn die een rol spelen bij de slagvaardigheid en kwaliteit van het besluitvormingsproces bij nevenactiviteiten. In dit onderzoek wordt verondersteld dat er culturele verschillen zijn tussen beide organisaties (moederdepartement en RDW) waaruit deze onderliggende factoren voortkomen. Hiermee wordt het verschil in preferentie bedoeld voor publieke en private waarden.

De centrale hypothese in dit onderzoek is dat er vanuit de verschillen tussen private waarden enerzijds en publieke waarden anderzijds een goede verklaring te geven is waarom er knelpunten en spanningen in de besluitvorming rondom nevenactiviteiten voor uitvoeringsorganisaties zich kunnen voordoen.

Verschillende auteurs hebben zich bezig gehouden met deze cultuurverschillen tussen publieke en private waarden. In deze scriptie worden de inzichten van In 't Veld (2007) in navolging van Jacobs gebruikt.

In 't Veld (2007) heeft het over de culturele orientaties van overheid en markt. Een zbo als de RDW, die dichter bij de markt staat, heeft met andere culturele orientaties te doen dan het departement die weer een eigen culturele orientatie heeft die meer betrekking hebben op de overheid. Het verschil in perceptie en waarden kan leiden tot spanningen, die positieve dan wel negatieve effecten kunnen hebben maar ook kunnen leiden tot tegenstrijdige preferenties, zo stelt in 't Veld. In 't Veld definieert cultuur, als de taal die gesproken wordt binnen een organisatie, de metaforen, het gedrag van personen, **waarden** van de organisatie, symbolen en artefacten.

Er zijn verschillende manieren om naar organisatiecultuur te kijken. Hier worden de betreffende organisaties als culturele fenomenen an sich gezien omdat er op basis van deze zienswijze een vergelijking mogelijk is tussen enerzijds het ministerie van I&M en de RDW.

Wanneer men kijkt naar het culturele aspect van organisaties is er een idealistische tweedeling te maken tussen twee organisatievormen; de taakorganisatie en de marktorganisatie (van Thiel, 2003). Beide kunnen hun capaciteit aanbieden of een product en dienst kan realiseren. Taakorganisaties zijn uitvoerende diensten, die hiërarchisch door een bovengeschied (beleids)orgaan worden aangestuurd. Veel van dit type organisatie zijn in de publieke sfeer te vinden. Zij kunnen hun capaciteit of hun product aan één of meerdere cliënten aanbieden. Marktorganisaties hebben geen duidelijk bovengeschied orgaan maar worden door het marktmechanisme gestuurd. Ook zij kunnen diensten of producten aanbieden of hun capaciteit beschikbaar stellen.

Taakorganisaties en marktorganisaties worden verondersteld te verschillen wat hun culturele orientaties betreft. Zo beschrijft in 't Veld (2002) de waarden van een publieke taakorganisatie als loyaliteit, discipline en hiërarchie. De marktorganisatie kent andere waarden namelijk competitie, initiatief, ondernemerschap, efficiëntie en productiviteit.

Omdat de RDW als zelfstandig uitvoerende dienst met name contacten met marktpartijen heeft wordt verondersteld dat bij de RDW marktorientaties waarneembaar zijn. Zo streeft de dienst ernaar de productiviteit en efficiency te verbeteren. Daarnaast neemt zij initiatief tot vernieuwing.

Ronald van Santen : Besluitvorming over nieuwe taken door zelfstandige bestuursorganen: Bestuurskunde

Het vervangen van het papierenrijbewijs door een plastic card is daar een goed voorbeeld van. Deze omwisseling is niet ingegeven door de politiek of het departement, maar geïnitieerd vanuit verbetering van de dienstverlening voor de klant.

Het moederdepartement is een typische publieke organisatie met een vastomlijnde taak en wordt gekenmerkt door waarden die hier bij passen. In die zin is het interessant om het verschil in publieke waarden en private waarden verder te onderzoeken.

Hieronder volgt een tabel waarin de publieke waarden en private waarden tegenover elkaar worden neergezet. Deze tabel is gebaseerd op In het Veld in navolging op Jacobs.

Tabel 1 Publieke versus private waarden

Publieke waarden	Private waarden
<b>Shun trading</b>	<b>Shun force</b>
Expert prowess	Come to voluntary agreements
Be obedient and disciplined	Be honest
<b>Adhere to tradition</b>	<b>Collaborate easily with strangers</b>
<b>Respect hierarchy</b>	Compete
<b>Be loyal</b>	<b>Respect contracts</b>
Take vengeance	Use initiative and enterprise
<b>Deceive for the sake of the task</b>	<b>Be open to inventiveness and novelty</b>
Make rich use of leisure	<b>Be efficient</b>
Be ostentatious	Promote comfort and convenience
Dispense largesse	Dissent for the sake of the task
Be exclusive	Invest for productive purposes
Show fortitude	Be industrious
Be fatalistic	Be thrifty
Treasure honour	Be optimistic

Bron: in 't Veld (2007)

In bovenstaande tabel is het verschil in publieke en private waarden weergegeven. De belangrijkste waarden zullen hierna worden toegelicht. Zoals eerder gesteld is de hypothese die in dit onderzoek wordt getoetst of het verschil in publieke en private waarden een verklaring kan vormen voor de knelpinten in de besluitvorming over nevenactiviteiten.

Hoewel de RDW een overheidsorganisatie is (ZBO) mag verwacht worden dat de RDW na ruim 15 jaar op afstand staan van het departement een hybride karakter heeft, waar duidelijk private waarden een rol spelen. Vandaar dat er in dit onderzoek voor de RDW van private waarden wordt uitgegaan. Op deze manier is er namelijk iets te zeggen over wat voor rol deze private waarden spelen in het besluitvormingsproces. Wel zullen gedurende deze scriptie waar mogelijk enige nuance worden aangebracht bij deze aannamen. Het is namelijk voor te stellen dat deze strikt genomen scheiding in de praktijk zich niet in volle omvang zal voordoen. In de praktijk wordt verondersteld dat beide waarden zich naast elkaar kunnen voordoen.

De volgende stap in het onderzoek is het selecteren van relevante waarden.

Uit de bovenstaande tabel worden enkele waarden gekozen die goed het verschil aangeven tussen de publieke waarden van het moederdepartement en de private waarden waarmee een hybride uitvoeringsorganisatie te maken heeft en die van invloed zijn op een besluitvormingsproces over nieuwe taken. De overige publieke en private waarden genoemd in de tabel spelen, ook gelet op inzichten uit de praktijkbeschrijving SHP, een mindere belangrijke rol in de verklaring van het besluitvormingsproces voor nevenactiviteiten. Deze overige waarden worden daarom en vanwege de hanteerbaarheid in het empirische deel van mijn onderzoek, buiten beschouwing gelaten.

Hieronder volgen enkele publieke waarden die zijn gekozen die bij de besluitvorming over nevenactiviteiten een rol spelen. De keuze voor deze waarden is gebaseerd op de inzichten die zijn opgedaan uit de praktijkbeschrijving van het SHP en de gedefinieerde spanningen en knelpunten ( zie hoofdstuk 1). Dit houdt in dat er vanuit beide organisaties is gekeken welke waarden in een besluitvormingsproces een rol spelen. De gekozen waarden zijn op basis van eerdere gesprekken met betrokkenen en uit notities geselecteerd. Daarnaast is ook het Beleidskader “nieuwe taken” gescand op deze waarden.

Er is niet altijd gekozen voor elkaars tegenhangers met als argument dat er gekeken is naar welke waarden voor de afzonderlijke organisaties in het besluitvormingsproces over nieuwe taken naar verwachting een belangrijke rol spelen.

De Publieke waarden die in dit onderzoek zijn meegenomen zijn:

- *Shun trading*; Het vermijden van een onderhandeling. In dit geval betreft het vermijden van onderhandelingen in het besluitvormingsproces. Deze waarde houdt in dat de partij graag zelf de besluiten neemt naar eigen inzicht. Voor het departement betekent dit dat zij zich in het besluitvormingsproces over nevenactiviteiten als bovengeschikt orgaan voelt. De Minister neemt de uiteindelijke beslissing over het wel of niet toekennen van een nevenactiviteit aan een zbo.

- *Respect Hiërarchie*; Het respect voor hiërarchie speelt binnen de organisatie een belangrijke rol maar ook van andere organisaties wordt verwacht dat zij de hiërarchische relatie respecteren ( in 't Veld;2007). Als het gaat om besluitvorming over nevenactiviteiten is er een hiërarchische relatie te onderkennen. Op het departement worden de besluiten genomen over de processen van de nevenactiviteit en het uiteindelijke besluit. Verwacht wordt dat een uitvoeringsorganisatie deze besluiten respecteert, zich ook conformeert aan deze besluiten en zich houdt aan de criteria uit het opgestelde Beleidskader ‘nieuwe taken’.

- *Adhere to tradition*; Met deze waarde wordt bedoeld op het feit dat er binnen het departement een lange traditie is van ministeriele verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat de minister verantwoordelijk is voor de genomen beslissingen, het gevoerde beleid en niet de ambtenaren op het departement. Ook bij de besluitvorming over nevenactiviteiten speelt ministeriele verantwoordelijkheid een belangrijke rol. Immers kunnen er aan nevenactiviteiten risico's verbonden zitten waarvoor de minister verantwoordelijkheid draagt. Door het verschijnsel ministeriele verantwoordelijkheid is er op het ministerie een risico-mijdende houding ontstaan. Tegenstanders van taakuitbreiding wijzen op de extra risico's die bij nevenactiviteiten zich kunnen voordoen. Bijvoorbeeld dat door de uitbreiding van taken de overheid steeds verder uitbreid en dat dit de efficiency en slagvaardigheid in gevaar kan brengen. Mede met het oog hierop is het niet de bedoeling dat de minister extra risico's loopt met nieuwe taken. Het is niet de bedoeling dat de minister in de problemen komt door extra risico's. Een minister wil doorgaans zijn ambstermijn afmaken en zijn beleidsdoelstellingen realiseren.

- *Deceive for the sake of the task*: Deze waarde betekent dat alles in teken staat van de wettelijk vastgestelde taken. En zegt /impliceert eigenlijk dat er daarnaast niet snel extra risico's genomen moeten worden wat betreft nevenactiviteiten. Dit komt doordat de blik van een publieke organisatie, het departement, vaak naar binnen is gericht en puur op bestaande taken. De oorzaak hiervoor is dat de politiek in deze organisaties centraal staat en niet de burger en daarmee verbetering van de dienstverlening. Men noemt dit wel verkokering. Vaak hebben dergelijke publieke organisaties geen openhouding naar nieuwe initiatieven, zie hiervoor Kickert(1998).

- *Be loyal*; Er wordt loyaliteit verwacht van de medewerkers van het departement maar ook van de andere organisaties die vallen onder het departement. Dit betekent dat zij loyaal zijn aan de minister en de mening van de minister respecteren en uitdragen ook als de andere organisaties het hier niet mee eens zijn.



De private waarden die in dit onderzoek zijn meegenomen:

- *Be open to inventiveness and novelty*. Deze private waarde houdt in dat de organisatie een open houding heeft ten opzichte van “nieuwe initiatieven”( in 't Veld,2007). Bij het onderwerp nevenactiviteiten is deze open houding voor nieuwe initiatieven van belang anders zou er nooit ruimte zijn voor een nieuwe taak. Dit initiatief kan op meerdere manieren tot stand zijn gekomen. Te denken valt aan technologische vooruitgang of bij wet bepaalde nieuwe taken. Bij de RDW is in de strategie rekening gehouden met de mogelijkheid tot uitvoering van nieuwe taken. De strategie van de RDW luidt dan als volgt: Wanneer vragen van publieke en private partners naar nieuwe diensten aan de RDW aansluiten bij de kerncompetenties van de dienst en het publieke belang dienen kan de RDW deze taken oppakken. Het gaat hierbij om taken in de mobiliteitsbranche. Uit deze strategie blijkt de openhouding voor mogelijke nieuwe taken.

-*Shun Force*; Deze waarde betreft het vermijden van (doordrukings)macht in het besluitvormingsproces over nieuwe taken. Deze waarde impliceert dat de actor liever naar onderhandeling zoekt en gezamenlijke oplossingen wil bereiken.

- *Be Efficient*; Na de verzelfstandiging van de uitvoeringsdiensten wordt van hen verwacht dat zij op een efficiënte, bedrijfsmatige manier worden aangestuurd ( in 't Veld;2007). Op deze manier kunnen de tarieven voor de burger laag worden gehouden. De uitvoeringsorganisaties moeten veelal hun eigen broek ophouden. Dit betekent dat zij streven naar efficiëntie.

Het vitaal houden van de organisatie kan hierbij een rol spelen. Doordat medewerkers een nieuw perspectief wordt aangeboden kan de efficiency van de medewerkers stijgen. Nieuwe taken kunnen bovendien zorgen voor een grotere efficiency omdat er schaalvoordelen zich kunnen voordoen.

Als het gaat om de besluitvorming over nevenactiviteiten is efficiëntie ook belangrijk. Vanuit dat efficiency denken zoekt een uitvoeringsorganisatie ook naar efficiënte besluitvorming. Dit betekent dat de besluitvorming over nieuwe taken niet traag moet verlopen maar wel gebaseerd op een goede risico-analyse.

-*Respect contracts*; Deze waarden is voor hybride uitvoeringsorganisaties erg belangrijk. De gemaakte afspraken worden gerespecteerd. Zeker in de relatie met het moederdepartement is het belangrijk gemaakte afspraken te respecteren. De uitvoeringsorganisatie is namelijk in de toekenning van nevenactiviteiten afhankelijk van het moederdepartement en de minister. Gemaakte afspraken zijn dan iets waar de uitvoeringsorganisatie op kan terug vallen. Daarnaast is het naar de omgeving van de uitvoeringsorganisatie toe belangrijk dat zij afspraken met andere partijen respecteert. De directie van de RDW liet in verkennende interviews weten het nakomen van afspraken erg belangrijk te vinden ook naar de ketenpartners toe. Bij een vruchtbare samenwerking met de ketenpartners horen goede afspraken die gerespecteerd worden. Alleen op deze manier kan er vooruitgang geboekt worden.

- *Collaborate easily with strangers*: Deze waarde geeft aan dat de blik van een uitvoeringsorganisatie gericht is op de omgeving. De klanten/ burgers staan centraal voor een uitvoeringsorganisatie. De blik van de organisatie is gericht van binnen naar buiten.

Voor de uitvoeringsorganisatie is de dienstverlening en de kwaliteit daarvan essentieel. Het is daarom niet verwonderlijk dat uitvoeringsorganisatie als de RDW output gestuurd worden. Ter verbetering van deze output gestuurde dienstverlening wordt veel het contact gezocht met andere partners uit de mobiliteitsbranche. De missie van de RDW luidt “partner in de mobiliteit” en duidt er op dat de RDW makkelijk contact zoekt met niet alleen de burgers maar ook andere organisaties teneinde haar taken en processen te optimaliseren.

De hier genoemde verschillen in waarden ( vijf publieke en vijf private ) worden in dit onderzoek bepalend geacht voor de besluitvorming van nevenactiviteiten. Er zal getoetst worden of het verschil in deze waarden bepalend is voor knelpunten en als oorzaken kunnen worden aangewezen voor de opgetreden spanningen en traagheid in de besluitvormingsprocessen over nieuwe taken. Deze premisse wordt in het vervolg van dit onderzoek nader empirisch getoetst. Eerst wordt in het volgende

hoofdstuk een verdere operationalisatie gemaakt van de gekozen publieke en private waarden. Vervolgens zal aan de hand van interviews met sleutelfiguren in beide organisatie de geoperationaliseerde waarden worden getoetst.

## Hoofdstuk 3 Operationalisatie

In dit hoofdstuk worden de gekozen publieke en private waarden uit het theoretische hoofdstuk verder uitgediept. De publieke en private waarden worden in dit hoofdstuk zoveel mogelijk meetbaar gemaakt. Gekeken is naar hoe deze waarden meetbaar gemaakt kunnen worden zodat de veronderstelling, dat het verschil in waardepreferentie tussen beide organisaties kan leiden tot spanningen en knelpunten in de besluitvormingsprocedure over nieuwe taken, (empirische ) getoetst kan worden.

In de onderstaande tabel worden de gekozen waarden gedefinieerd, meetbaar gemaakt en een waarde aan toegekend. Het meetbaar maken van sommige variabelen is erg lastig omdat het bij enkele van de variabelen gaat om een gevoel.

Om een goed inzicht te geven is onderstaande tabel gemaakt.

Tabel 2 Nadere duiding gehanteerde waarden

Variabelen	Definitie	Indicatoren	Methoden
Shun trading (vermijden van onderhandeling)	- de mate waarin beslissingen geforceerd worden en waar onderhandeling vermeden wordt door een partij, in dit geval het departement. De mate waarin de minister zijn bevoegdheden laat gelden?	- (aantal ) Beslissingen die door het departement niet in overleg met de RDW zijn genomen. Beslissingen waarmee de RDW het niet eens is. - Beslissing nemen op basis van eigen inzichten. Het niet openstaan voor andere inzichten van andere partijen.	- Nota's DGMO - E-mail- uitwisseling RDW /DGMO - Interviews - Stellingen
Shun Force (vermijd geforceerde besluiten)	- de mate waarin partijen zoeken naar onderhandelingen in het besluitvormingsproces. Het vermijden van opgelegde beslissingen/ besluiten	- Aantal besluiten die in overeenstemming zijn genomen - Zoeken naar draagvlak in het besluitvormingsproces. Er samen uit proberen te komen.	- Gezamenlijk opgestelde Nota IenM / RDW - Notulen Strategiebijeenkomst - Stellingen - Interviews
Respect hierarchy ( respect voor hiërarchie)	Het respect voor de hiërarchische relatie tussen departement en uitvoeringsorganisatie	- Aantal lagen in de organisatie waarop het niveau van besluiten wordt genomen - De genomen besluiten in het proces over nevenactiviteiten worden overgenomen door de uitvoeringsorganisatie. Geen openlijk verzet van de uitvoeringsorganisatie richting departement	- Stellingen - Nota's DGMO - Notulen Routine overleg DGMO/ RDW



Deceive for the sake of the task	Men wil zich alleen bezig houden met de wettelijke taken.	- Risico-aversie richting nieuwe initiatieven.	- Nota's IenM - E-mail uitwisseling DGMO / RDW
Respect contracts ( respecteren van contracten )	Afspraken en contracten nakomen.	- aantal nagekomen afspraken in besluitvormingsproces - aantal niet nagekomen afspraken	- Email-uitwisseling DGMO / RDW
Be loyal ( loyaliteit)	Loyaal zijn aan bovengeschatte organisatie	- Besluiten / beslissingen van departement worden overgenomen - Beleidskader nevenactiviteiten gevolgd - Mening/ standpunt van departement wordt gerespecteerd?	- Nota's - E-mail uitwisseling - Stellingen - Interviews
Adhere to tradition ( ministeriele verantwoordelijkheid	Traditie is belangrijk binnen publieke organisaties. In dit geval ministeriele verantwoordelijkheid en de risico-terughoudende houding die daarbij past.	- bij departement is dat de ministeriele verantwoordelijkheid ( risico-mijdend gedrag). - Hoe belangrijk is ministeriele verantwoordelijkheid. Hoe bepalend zijn de risico's in het besluitvormingsproces. - mate waarin risico's worden gewaardeerd. - Plaats van de politiek in de organisatie	- Nota's - E-mail-uitwisseling DGMO/ RDW - Interviews - Notulen Routine-overleg
Be open to inventiveness and novelty ( open houding richting nieuwe initiatieven )	De mate waarin een organisatie openstaat voor vernieuwing en verbetering	- opzoek zijn naar verbetering van de organisatie, bijvoorbeeld de dienstverlening - opzoek zijn naar vernieuwing in beleid ( geld voor I&M) - aantal nieuwe initiatieven dat de organisatie de laatste jaren heeft ondernomen / uitgewerkt	- Nota's - E-mail-uitwisseling DGMO/ RDW - Interviews - Notulen Routine-overleg - Jaarverslag RDW
Collaborate easily with strangers ( het makkelijk in contact treden met derden )	Klant staat centraal binnen deze organisatie. Output gestuurd. Vanwege het feit dat de kwaliteit van dienstverlening		- Nota's - E-mail-uitwisseling DGMO/ RDW - Interviews - Notulen Routine-overleg

	centraal staat		- Jaarverslag RDW
Be efficiënt ( Efficiënt willen zijn )	Efficiëntie van de organisatie. Efficiëntie in de besluitvorming over nevenactiviteiten.	- snelheid besluitvormingsproces - uitkomsten besluitvormingsproces. Succes? Iedereen tevreden?	- Nota's - E-mail-uitwisseling DGMO/ RDW - Interviews - Notulen Routine-overleg - Jaarverslag RDW

Toelichting:

In enkele oriënterende gesprekken tijdens mijn stage wordt bevestigd dat een aantal van de hierboven geformuleerde waarden het meest belangrijk zullen zijn voor het onderwerp besluitvorming over nevenactiviteiten. In gesprekken met zowel de leiding van de RDW als het ministerie zijn de private waarden “**Respect contracts**” en “**Be open to inventiveness and novelty**” het belangrijkste gebleken en voor de publieke waarden zijn dat “**Adhere to tradition**” en “**Deceive for the sake of the task**”. Het handelen en gedrag van de actoren in het besluitvormingsproces over nieuwe taken wordt het meest beïnvloed door deze waarden is de veronderstelling.

Deze veronderstelling wordt overigens ook bevestigd door verschillende documenten zoals het beleidskader, notulen van vergaderingen en het bestudeerde e-mail verkeer tussen beide organisaties.

De overige genoemde waarden in de tabel worden ook in het empirische onderzoek meegenomen, maar worden van minder doorslaggevend belang geacht als het gaat om besluitvorming over nevenactiviteiten.

De volgende stap in de operationalisering van de te toetsen hypothese is de gekozen waarden verwerken in stellingen. Deze stellingen zullen worden voorgelegd aan enkele sleutelfiguren die bij beide organisaties zijn betrokken bij de besluitvorming over nevenactiviteiten.

Tabel 3 Gehanteerde stellingen

	Helemaal oneens	Oneens	Niet oneens/ niet eens	Eens	Helemaal eens
<b>Afspraken uit het beleidskader over nevenactiviteiten moeten te allen tijde worden nagekomen</b>	0	0	0	0	0
<b>Uitvoeringsorganisaties moeten loyaal zijn aan het ministerie ook als dat ten koste van de eigen ontwikkeling gaat</b>	0	0	0	0	0
<b>Het ministerie moet altijd op zoek zijn naar nieuwe taken en initiatieven binnen het domein van mobiliteit</b>	0	0	0	0	0
<b>De wettelijke taken zijn voor een uitvoeringsorganisatie hun enige bestaansrecht</b>	0	0	0	0	0
<b>Uitvoeringsorganisaties mogen gebruikmaken van hun machtspositie om nevenactiviteiten te verkrijgen</b>	0	0	0	0	0
<b>Besluitvorming over nevenactiviteiten is een proces van onderhandeling tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie</b>	0	0	0	0	0
<b>Ondernemerschap van publieke organisaties moet kunnen, ook als er</b>	0	0	0	0	0

<b>risico's aan verbonden zijn</b>					
<b>Besluiten over nevenactiviteiten moeten zijn gebaseerd op volledige en tijdige informatie</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Onze organisatie stelt de burger centraal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Ministeriele verantwoordelijkheid gaat voor een betere dienstverlening</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Als verbetering van dienstverlening risico's nemen vraagt, dan moet dat maar</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Politieke risico's zijn te beheersen door onderhandeling en informatie uitwisseling</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Als opdrachtgever en uitvoeringsorganisatie het eens zijn over nevenactiviteiten dan zou het ministerie geen spelbreker moeten zijn</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Kabinetsbeleid gaat boven prestatie-afspraken met uitvoeringsorganisatie</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Onze organisatie stelt de politiek centraal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

In dit onderzoek zijn de gekozen waarden verwerkt in 15 stellingen. Hierdoor zijn de waarden verder meetbaar gemaakt. Met het antwoord op deze stellingen is in het empirische deel een betere onderbouwing te geven van de verwachte tegenstrijdige waardepreferenties en de daaruit volgende knelpunten en spanningen. Door het voorleggen van stellingen aan de sleutelfiguren kunnen uitspraken worden uitgelokt die in normale interviews mogelijk niet aan de orde waren gekomen. Het werken met stellingen in de interviews geeft minder ruimte tot nuances en gewenste antwoorden.

De veronderstelling is namelijk dat de twee organisaties verschillend zullen antwoorden op voorgelegde stellingen. Ter illustratie; De stelling dat de wettelijke taken voor een uitvoeringsorganisatie hun enige bestaansrecht zijn zegt iets over het feit of er bij beide partijen een ruimte is voor vernieuwing / taakuitbreiding. Het zou immers theoretisch zo kunnen zijn dat er een probleem voordoet dat dient te worden opgepakt door de overheid. De vraag is mag de uitvoeringsorganisatie dit dan voor haar rekening nemen?

De laatste stap in de operationalisering is de koppeling van de gekozen waarden aan de stellingen en de verwachte scores op de waarden door beide organisaties.

In onderstaande tabel treft u dit verband aan en de verwachte scores. In kolom 1 en 2 staat de koppeling tussen stelling en waarde. Hieruit kan verder worden opgemaakt bij welke stelling welke waarden wordt gemeten.

Hieronder volgt nu de verwachte scores van beide organisaties op de stellingen.

Tabel 4 koppeling stellingen en waarden aan verwachte scores van beide organisaties

<b>Stelling</b>	<b>Waarde</b>	<b>Verwachte Score</b>	
<b>1</b>	<b>Respect Contracts</b>	<b>Min: +</b>	<b>RDW: +</b>
<b>2</b>	<b>Be loyal</b>	<b>Min: +</b>	<b>RDW: -+</b>
<b>3</b>	<b>Deceive for the sake of the task / open to inventiveness and novelty</b>	<b>Min: -+</b>	<b>RDW: +</b>
<b>4</b>	<b>Deceive for the sake of the task</b>	<b>Min: +</b>	<b>RDW: -</b>
<b>5</b>	<b>Shun Force/ Shun Trading</b>	<b>Min: -</b>	<b>RDW: -</b>
<b>6</b>	<b>Shun trading</b>	<b>Min: -</b>	<b>RDW: +</b>
<b>7</b>	<b>Adhere to tradition</b>	<b>Min: -</b>	<b>RDW: +</b>

8	<b>Adhere to tradition</b>	<b>Min: +</b>	<b>RDW: +</b>
9	<b>Collaborate easily with strangers</b>	<b>Min: -</b>	<b>RDW: +</b>
10	<b>Adhere to tradition / deceive for the sake of the task</b>	<b>Min: +</b>	<b>RDW: -</b>
11	<b>Be open to inventiveness and novelty / Be efficient</b>	<b>Min: -</b>	<b>RDW: +</b>
12	<b>Shun force / Be efficient</b>	<b>Min: +</b>	<b>RDW: +</b>
13	<b>Shun trading / respect hierarchy / Be loyal</b>	<b>Min: -</b>	<b>RDW: +</b>
14	<b>Respect hierarchy / Be loyal</b>	<b>Min: +</b>	<b>RDW: -+</b>
15	<b>Adhere to tradition / Deceive for the sake of the task</b>	<b>Min: +</b>	<b>RDW: -+</b>

In de kolom 3 van de tabel zijn de verwachte scores gegeven van zowel de RDW als het ministerie, waarbij een + staat voor eens tot helemaal eens, waarbij een – staat voor oneens tot helemaal oneens. - + staat voor niet oneens en niet eens.

Deze verwachting is op basis van de theoretische veronderstelling dat het departement in de besluitvorming rondom nevenactiviteiten vooral vasthoudt aan publieke waarden en de RDW vooral vasthoudt aan private waarden.

In kolom 2 worden de gekozen waarden gekoppeld aan de stellingen. Hierdoor ontstaat inzicht in welke waarde meet.

Bij een aantal stellingen worden meerdere waarden gemeten. Hier zal bij de empirie rekening mee gehouden worden. Daarnaast moet vermeld worden dat de stellingen de waarden niet in volle omvang kunnen meten en vaststellen. Tijdens de interviews zal verder worden doorgevraagd naar de antwoorden van de respondenten op de stellingen.

Indien uit het empirische deel van dit onderzoek komt dat het verschil in verwachte scores op de gekozen waarden, in de praktijk zich voordoet, dan kan gesteld worden dat de hypothese uit dit onderzoek positief wordt bevestigd. Dit betekent dan dat het verschil in waarden bij beide organisaties een bijdrage levert in de verklaring waarom besluitvorming over nevenactiviteiten zo moeizaam verloopt.

In hoofdstuk 5 worden de toetsingsuitkomsten beschreven. Alvorens hiertoe over te gaan, zal in hoofdstuk 4 kort op de onderzoeksopzet worden ingegaan.

## Hoofdstuk 4 Onderzoekopzet

In het voorgaande is al het nodige gezegd over de gehanteerde onderzoekopzet. In dit hoofdstuk wordt deze onderzoekopzet kort samengevat.

In dit onderzoek wordt de data op twee verschillende manieren verzameld. De eerste manier betreft het afnemen van diepte-interviews met de betrokken actoren. Dit betreft 5 sleutelfunctionarissen van zowel de kant van IenM als aan de kant van de RDW. Deze sleutelfunctionarissen zijn rechtstreeks betrokken bij de besluitvorming over neventaken. In de bijlage treft u aan de namen en welke functies zij bekleden. Op basis van de gemaakte operationalisering(en) van de verschillende waarden zullen zowel bij het moederdepartement als bij de uitvoeringsorganisatie geïnterviewd. Als voorbereiding wordt aan deze functionarissen gevraagd om de stellingen in te vullen.

De stellingen zijn gekoppeld aan de gekozen waarden. Hierdoor is het mogelijk om via de scores op de stellingen door de functionarissen aan te geven welke waarden zij belangrijk vinden en meer in het bijzonder welke waarden verschillend wordt gedacht. De interviews met de functionarissen zijn dan vooral gebruikt om vanuit de van te voren ingevulde lijst van de stellingen, naderen toelichting te krijgen over de achtergrond van de gehanteerde scores. Vervolgens zullen de uitgebrachte scores worden afgezet tegen de verwachte scores uit het theoretische deel van dit onderzoek. Uit deze vergelijking moet dan het beeld komen dat beide organisaties verschillende waarden hanteren.,

Naast de (diepte)interviews wordt ook een documentenanalyse gemaakt. Er zijn met name over de case Servicehuis Parkeren is erg veel vastgelegd in documenten. Deze case vormt dan ook als voorbeeld in dit onderzoek als het gaat om de documentenanalyses. De uitvoeringsorganisatie heeft deze documenten beschikbaar gesteld voor dit onderzoek. Het voordeel van het doen van deze documenten analyses is dat er naast de interviews nog een belangrijke bron voor de data wordt toegevoegd waarmee de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek vergroot wordt. Het is namelijk mogelijk dat er in de documenten-analyses zaken zijn terug te vinden die in de interviews niet ter sprake zijn gekomen of waarover gezwegen werd. Met andere woorden dit kan een belangrijke aanvulling zijn op de interviews omdat betrokkenen soms makkelijker dingen op papier durven te zetten dan face-to-face durven mee te delen ( van Thiel,2007).

In dit onderzoek zijn de volgende documenten geanalyseerd; het beleidskader nieuwe taken, e-mail verkeer intern in de uitvoeringsorganisatie, e-mail verkeer extern tussen moederdepartement en uitvoeringsorganisaties, brieven aan de ministers, nota's aan de ministers, notulen van vergaderingen, jaarverslagen van de RDW. Een volledige opsomming wordt in de bijlage gegeven.

## Hoofdstuk 5 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de empirische resultaten uit dit onderzoek gepresenteerd.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt; In paragraaf 5.1.1 wordt eerst de verwachte scores op de stellingen vergeleken met de werkelijke scores van de respondenten. Op deze manier ontstaat er het beeld of de verwachte scores op de verschillende publieke en private waarden zich ook in de praktijk hebben voorgedaan. In een oogopslag wordt verder de veronderstelde tegenstrijdigheid in waardepreferenties tussen beide organisaties duidelijk.

Deze veronderstelde tegenstrijdigheid dient echter verder te worden toegelicht. In paragraaf 5.1.2 worden de vier meest dominante waarden van respectievelijk de uitvoeringsorganisatie en het departement beschreven. Voor de tegenstelling wordt de uitvoeringsorganisatie beschreven vanuit de private waarden en het ministerie vanuit de publieke waarden. In paragraaf 5.1.3 wordt vervolgens over deze vier dominante waarden een subconclusie gegeven.

In dit onderzoek is vastgesteld dat de overige waarden uit deze vier dominante waarden voortvloeien en niet alleen elkaar versterken maar ook van invloed zijn op het besluitvormingsproces over nevenactiviteiten. Ook deze waarden beïnvloeden het gedrag en de houding van de actoren in meer of mindere mate.

De overige 6 publieke en private waarden worden beschreven in paragraaf 5.2.1. In paragraaf 5.2.2 wordt vervolgens een subconclusie gegeven over de zes publieke en private waarden.

In deze paragraaf wordt ook enige nuance geschetst. Zoals al eerder gesteld is de RDW ook een publieke organisatie en wordt door dat feit ook gekenmerkt met een aantal publieke waarden. Dit is ook terug te zien in het besluitvormingsproces over nevenactiviteiten.

### Paragraaf 5.1.1 Scores

Hieronder worden de scores van IenM en RDW gegeven, worden deze vergeleken met de verwachte scores en wordt aangegeven op welke stellingen en daarmee waarden, er verschillend is gescoord.

Tabel 5: De uitkomsten van de gescoorde waarden

	RDW			IenM		
	Verwacht	Gescoord		Verwacht	Gescoord	
<b>Stelling 1</b>	+	+	+	+		
<b>Stelling 2</b>	+	+-	+	+	<b>X</b>	
<b>Stelling 3</b>	+	+	- +	-	<b>X</b>	
<b>Stelling 4</b>	-	-	+	+	<b>X</b>	
<b>Stelling 5</b>	-	+	-	+		
<b>Stelling 6</b>	+	+	-	-		
<b>Stelling 7</b>	+	+	-	-	<b>X</b>	
<b>Stelling 8</b>	+	+	+	+		
<b>Stelling 9</b>	+	+	-	+		
<b>Stelling 10</b>	-	+-	+	+	<b>X</b>	
<b>Stelling 11</b>	+	+	-	+		
<b>Stelling 12</b>	+	+	+	+		
<b>Stelling 13</b>	+	-	-	-		
<b>Stelling 14</b>	+-	+	+	+		
<b>Stelling 15</b>	+-	-	+	+	<b>X</b>	

Toelichting tabel:

X staat voor verschil in het “gescoorde” antwoord tussen respondenten van de RDW en het departement.

Rood staat voor geen overeenkomst tussen verwachte score en daadwerkelijke score binnen de betreffende organisaties.

Zwarte tekens staat voor dat verwachte en gescoorde antwoorden overeenkomen binnen de betreffende organisaties.

Binnen de RDW ziet men afwijkende scores op de stellingen 5, 10,14 en 15.

De afwijking op stelling 5 is opvallend. De verwachting was dat een uitvoeringorganisatie niet gebruik zou maken van machtsmiddelen ( Shun force ) en wellicht wel vanuit haar hybriditeit zich loyaal zou opstellen naar het departement. De score dat de sleutelfiguren bij de RDW wel degelijk bereid zijn hun positie te gebruiken om de besluitvorming in hun voordeel te doen uitvallen is opvallend. Blijkbaar is het marktdenken, het verbeteren van de dienstverlening zo sterk dat de RDW gebruik maakt van een voorsprong in kennis en hun netwerk gebruiken op dat nevenactiviteiten worden gerealiseerd.

Wat bij de scores van het departement op valt is dat zij in haar scores aangeeft, bereid is risico's te nemen wanneer dit de dienstverlening kan verbeteren, zie stelling 11. Dit is misschien wel een politiek wenselijk antwoord geweest van de respondenten want dit insinueert dat het ministerie wel openstaat voor vernieuwing en nieuwe taken. In de gesprekken met de respondenten is doorgevraagd naar deze antwoorden. In het vervolg van dit empirische hoofdstuk zal worden beschreven of deze antwoorden ook de werkelijke houding van het departement weergeven.

Wel kan op basis van bovenstaande tabel gesteld worden dat er tussen de RDW en het departement verschillen in waarden zijn op te merken. Op de stellingen 2,3,4,7,10 en 15 wordt er door de beide organisaties verschillend geantwoord.

Departement wil dat de uitvoeringsorganisaties ten alle tijden loyaal zijn ook als dit ten koste gaat van hun eigen ontwikkeling. De RDW ziet dit liever anders. Zij claimen zoals gezegd steeds meer hun zelfstandigheid en handelen hier ook naar.

De RDW ziet graag dat het ministerie zelf ook opzoek is naar nieuwe taken en initiatieven binnen het domein van mobiliteit omdat er dan voor de RDW naar alle waarschijnlijkheid ook nieuwe taken zullen volgen. Het departement antwoordt negatief op deze stelling en stelt dat dit niet tot haar prioriteiten hoort. Zij stelt de politiek centraal, zie stelling 15.

Verder is er een opvallende tegenstrijdige score tussen beide organisaties op stelling 7 gemaakt. De RDW ziet een besluitvormingsproces over een nieuwe taak als een onderhandeling tussen beide organisaties. Het ministerie antwoordt op deze stelling negatief dit betekent dat zij het proces niet als onderhandeling ziet maar juist zien als hun bevoegdheid.

In het vervolg van dit empirische hoofdstuk worden de scores op deze waarden verder geïnterpreteerd en geprobeerd een nader beeld te geven over de gescoorde waarden en de implicaties van de verschillen tussen beide organisaties.



In deze paragraaf wordt als aanvulling op de uitkomsten en scores van de stellingen een nadere duiding geven op de vier dominante waarden ( twee voor de RDW en twee voor IenM ). Be open to inventiveness and novelty en Respect contracts vanuit de private waarde en Adhere tot tradition en Deceive for the sake of the task vanuit de publieke waarden.

*Dominante Private waarden bij de RDW ( Be open to inventiveness and novelty en Respect contracts )*

De RDW is een uitvoeringsorganisatie die haar wettelijke taken al jaren lang goed uitvoert, dit blijkt bijvoorbeeld uit publicaties van de handvestgroep (2010).

De RDW is een dienstverlenende organisatie voor de burger maar ook naar andere organisaties toe. Deze organisaties zijn zowel publieke organisaties, zoals gemeenten en andere overheidsinstellingen maar ook private organisaties zoals garagehouders, ANWB, Bovag etc. Enkele dienstverlenende taken van de RDW zijn; toetsing van apk-keuringen, kentekenregisters enz.

De RDW, directie en medewerkers, streven ernaar deze dienstverlening zo optimaal mogelijk uit te voeren. Dit houdt in met zo'n groot mogelijke efficiency en zo hoog mogelijke kwaliteit voor de afnemers.

Het streven naar een zo optimaal mogelijke dienstverlening en verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening vertaalt zich door private waarden waarin dat de RDW openstaat voor vernieuwing ( Be open to inventiveness and novelty en be efficient ). De open houding voor vernieuwing is noodzakelijk om de dienstverlening te optimaliseren. Een goed voorbeeld hiervan is de ICT. De laatste jaren zijn er veel ICT vernieuwingen geweest zowel binnen de RDW als in de omgeving. Vaak leiden deze vernieuwingen tot betere uitvoering van processen en dienstverlening. Ook is het denkbaar dat een vernieuwing in de ICT op den duur kan leiden tot een nieuwe taak doordat er veel meer mogelijk wordt. Bijvoorbeeld in de handhavingsketen waarin samenwerking met politie wordt gezocht ( Interview directie RDW,2011).

De Algemeen Directeur van de RDW, J. Hakkenberg, stelde in het interview dat medewerkers van de RDW en directie zelf altijd opzoek zijn naar hoe taken en processen binnen de RDW beter kunnen worden uitgevoerd. Misschien een nog beter voorbeeld dat binnen de RDW deze private waarden de kern vormt voor de RDW is dat in de strategie van de RDW deze houding en waarden terug zijn te vinden. De strategie van de RDW voor de komende jaren luidt als volgt: bestaande taken goed uitvoeren, nieuwe taken uitvoeren die het publieke belang dienen en intern en extern permanent investeren in relaties.

Uit deze strategie blijkt dat de RDW voor een deel bedrijfsmatig wordt gerund. Dit was volgens de Algemeen Directeur ook de bedoeling van het op afstand zetten van de RDW. Een bedrijfsmatige manier van aansturen van een organisatie vergt volgens hem dat je openstaat voor nieuwe initiatieven en ideeën en ook kansen moet benutten als de dienstverlening naar de klant hiermee verbeterd kan worden ( Algemeen Directeur RDW,2011). Op deze manier kan de organisatie efficiënt blijven en wordt de vitaliteit gewaarborgd.

Men kan op basis van deze achterliggende houding van de medewerkers van de RDW in het algemeen stellen dat de private waarden "Be open to inventiveness and novelty" een dominante waarden is in de organisatiecultuur van de RDW. Deze dominante waarden werkt ook door in het besluitvormingsproces over nieuwe taken / nevenactiviteiten. Juist bij de besluitvorming over nieuwe taken is het cruciaal of een organisatie openstaat voor vernieuwing of juist een gesloten terughoudende houding heeft ten opzichte van vernieuwing.

Er zijn overigens nog meer verklaringen te geven waarom de RDW openstaat voor vernieuwing. Als zelfstandige dienst streeft de Directie van de RDW ernaar om de organisatie vitaal te houden. Dit betekent dat zij de medewerkers naast de reguliere wettelijke taken een perspectief wil bieden waarin de organisatie zich kan ontwikkelen. De Algemeen Directeur van de RDW verwoordt dit als volgt; "Wanneer men geen perspectief biedt aan een organisatie dan roest deze organisatie vast. Het is niet



verstandig om een organisatie met handen achter op de rug te binden”. Een zelfstandige dienst als de RDW heeft enige bewegingsruimte nodig.”

Daarnaast is er nog een derde verklaring waarom de RDW openstaat en moet staan voor vernieuwing. Andere partijen in de omgeving van de RDW verlangen dit van de RDW. De RDW wordt regelmatig benaderd door verschillende partijen uit de mobiliteitsketen om nieuwe taken op te pakken.

In de mobiliteitsbranche zijn er de laatste jaren veel ontwikkelingen geweest op het gebied van veiligheid en milieu. En deze zullen in de toekomst ook nog volop aanhouden is de verwachting. Ketenpartners gaan mee met deze ontwikkelingen en passen hun organisatie hierop aan. Te denken valt aan nieuwe wet en regelgeving .

De RDW is min of meer genoodzaakt om zich hierop aan te passen. Een goed voorbeeld is wellicht het Alcoholslot. Als het Alcoholslot in de toekomst verplicht wordt moet de RDW bij haar keuringen ( APK) hier op toezien. Dit kan gezien worden als een vorm van vernieuwing.

Het antwoord van de respondenten van de RDW op de stellingenlijst bevestigt het beeld dat de RDW openstaat voor vernieuwing. De Directie van de RDW vindt de eigen ontwikkeling belangrijk, ook als dit risico's met zich meebrengt. De eigen ontwikkeling is in sommige gevallen belangrijker dan de loyaliteit naar het departement, zie het antwoord van de respondenten op stelling 2. Op de vraag of de wettelijke taken het enige bestaansrecht is antwoorden de respondenten van de RDW negatief. Dit impliceert dat zij opzoek zijn naar de uitvoering van nieuwe taken.

In de SHP case werd de openhouding duidelijk nadat de RDW benaderd was voor een rol is zij gelijk gaan inventariseren. Hieruit kwam dat SHP past in de strategie en past in de kerncompetenties. Ook werden de risico's ingeschat of de wettelijke taken niet onder druk kwamen te staan. De uitvoering van de wettelijke taken bepaald namelijk nog altijd of er ruimte is voor een extra taak. De directie benadrukte in een interview dat dit principe ook in de toekomst leidend moet zijn ( zie punt 1 uit de strategie van de RDW).

Er kan dus geconcludeerd worden dat de RDW zich in een dynamische omgeving bevindt waarin een openhouding voor vernieuwing een “must” is. Daarbij komt dat er intern ook de “drive” is tot betere dienstverlening. De waarden Be open to inventiveness en novelty is een rechtstreeks gevolg hiervan en komt in het gedrag van deze actor duidelijk naar voren.

Naast de waarde Be open to inventiveness and novelty is ook de waarde Respect contracts dominant in de besluitvorming over nieuwe taken. Voor de uitvoeringsorganisatie is het erg belangrijk dat gemaakte afspraken met andere actoren worden nagekomen. Dit scheidt vertrouwen onder de actoren en geeft een basis voor verdere samenwerking. Ook zijn afspraken iets waarop men kan terugvallen wanneer de relatie onderling niet goed is.

Uitvoeringsorganisatie en departement zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. De bevoegdheden, kaders, criteria, eisen en uiteindelijke besluiten over nevenactiviteiten liggen bij het moederdepartement. Terwijl de kennis, kunde en inzicht vaak zit bij de uitvoeringsorganisatie.

Voor de uitvoeringsorganisatie is het gelet op het bovenstaande belangrijk dat er afspraken gemaakt worden met het departement. Op deze manier weet de uitvoeringsorganisatie waar zij aan toe is. Het Beleidskader “nieuwe taken” is hiervan een goed voorbeeld.

Zowel het moederdepartement als de RDW heeft er baat bij gehad dat een dergelijk kader is opgesteld. Voor de RDW is het maken van afspraken en het nakomen van afspraken misschien nog wel belangrijker als dat van het moederdepartement. De RDW bevindt zich in een dynamische omgeving waarin zij veel in contact treedt met andere actoren en binnen deze keten ook afspraken maakt met de overige actoren.

In een interview met J. Hakkenberg werd duidelijk gemaakt dat het respecteren en nakomen van afspraken voor een dienst als de RDW essentieel is, zeker als het gaat om besluitvorming over nieuwe taken. Hij stelde namelijk dat gemaakte afspraken de snelheid bepalen van het besluitvormingsproces. “Als afspraken worden teruggedraaid vertraagt dit het besluitvormingsproces met alle gevaren van dien, bovendien wordt het vertrouwen geschaad onder de betrokken partners.( Interview J. Hakkenberg, 2011)”

Met andere woorden het nakomen en respecteren van afspraken bevordert een efficiënt besluitvormingsproces. Het niet nakomen of respecteren van afspraken verslechtert de samenwerking en creëert wantrouwen ten opzichte van de betrokken actoren.

Ook uit de antwoorden op de stellingen blijkt dat over deze waarden ( Respect contracts ) als belangrijk wordt ervaren binnen de organisatie maar ook tussen organisaties. Bij de RDW vinden de respondenten dat gemaakte afspraken uit het Beleidskader moeten worden nagekomen, zie het antwoord van de respondenten op stelling 1 en stelling 14. Dit was overigens niet anders bij de ambtenaren van het departement.

Wel kunnen de afspraken uit het beleidskader, en dan met name de afspraken over de criteria, eisen en beoordelingscriteria door beide organisaties anders geïnterpreteerd worden. Een voorbeeld uit de interviews is het omgaan met risico's. Bij de RDW worden de risico's anders geïnterpreteerd dan op het ministerie. Een lid van de directiestaf van de RDW stelde dat er bij de RDW vooral gekeken wordt naar de operationele risico's. Bijvoorbeeld wat betekent dit voor onze databases? Wat voor investering wordt hier gevraagd? Hoe en binnen welke termijn kunnen we dat terugverdienen etc.?

Op het departement wordt meer in politieke risico's gedacht, stelt zij. Welke risico loopt de minister wanneer deze taak niet uitvoerbaar blijkt te zijn?

In de besluitvorming over het SHP is een aantal voorbeelden aan te wijzen waar gemaakte afspraken door beide partijen niet zijn nagekomen. Los van het verschil in interpretatie van het Beleidskader. Bijvoorbeeld de meerdere keren late reactie van het departement op een aantal verzoeken van de RDW ( E-mail-uitwisseling DGMO / RDW;2009). En aan de andere kant het verzoek van het departement aan de RDW om terughoudendheid. De RDW is in deze nooit terughoudend geweest. Er is doorgedaan met de ontwikkeling van de RDW en er zijn zelfs investeringen gedaan en druk uitgeoefend door een lobby van de ketenpartners richting departement. Daarvan is de brief van de wethouders van de G4 een treffend voorbeeld.

Het is belangrijk om te beseffen dat de afspraken soms door beide partijen niet worden nagekomen terwijl dit juist wel heel belangrijk is. Voor zowel de voortgang van de besluitvorming als het wederzijdse vertrouwen in elkaar. Uit de analyse van het e-mail verkeer tussen DGMO en de RDW moet de conclusie getrokken worden dat tijdens dit besluitvormingsproces de afspraken vaak niet zijn nagekomen.

*Dominante publieke waarden ministerie Infrastructuur en Milieu ( Adhere to tradition / deceive for the sake of the task)*

Nu de twee meest dominante waarden van de uitvoeringsorganisatie zijn beschreven en gelegd op de in de empirie aangetroffen informatie is het verstandig om in te zoomen op de twee meest dominante waarden van het departement. Hierdoor is aan het einde van deze paragraaf een subconclusie te trekken of deze waarden tegenstrijdig zijn gebleken en het gedrag van de actoren zo hebben beïnvloed dat er spanningen kunnen ontstaan in het besluitvormingsproces over nieuwe taken.

De twee dominante waarden bij het departement zijn deceive for the sake of the task en adhere to tradition. Deceive for the sake of the task vertaalt zich hier door het feit dat er op het ministerie een houding ontstaat dat alles in teken moet staan van de reeds bestaande wettelijke taken. Feitelijk betekent dat er beleid is en daaruit volgen een aantal bij wet vastgestelde taken die dienen te worden uitgevoerd.

De consequentie van de waarde deceive for the sake of the task is dat er minder oog is voor nieuwe initiatieven en mogelijkheden buiten de huidige wettelijke taken. Deze waarde heeft alles te maken met het verschijnsel verkokering. De blik op een ministerie is gericht naar binnen. De blik is wel gericht op de minister en de politiek maar niet zo zeer op de omgeving of over de grenzen van het departement heen. Verbetering of vernieuwing van de dienstverlening is niet de core business stelde plv. Dg M. Blom. " De politiek is de hoofdklant en wij zijn niet zo zeer op zoek naar vernieuwing.

Ronald van Santen : Besluitvorming over nieuwe taken door zelfstandige bestuursorganen: Bestuurskunde

Natuurlijk staan wij in contact met organisaties uit de mobiliteitsbranche maar de minister en de uitvoering van het beleid blijft onze prioriteit hebben (Interview M. Blom; 2011).”

De waarde Deceive for the sake of the task past wordt dus bevestigd in de interviews met de ambtenaren van het departement maar ook in de ingevulde stellingen.

Alle ambtenaren van het departement stelde dat de politiek centraal stond binnen hun organisatie en niet zo zeer de burger. De burger wordt indirect bereikt via de politieke keuzes, zie score op stelling 15.

Dat de waarde Deceive for the sake of the task spanningen kan opleveren met de waarde Be open to inventiveness lijkt voor de hand liggend. Namelijk de verkokerde organisatie staat in veel mindere mate open voor vernieuwing en nieuwe initiatieven als een open zelfstandige uitvoeringsorganisatie die op afstand staat van de politiek en de politieke waan van alle dag. In de paragraaf subconclusie wordt hier verder op ingegaan.

Nu zal verder worden ingegaan op de waarde Adhere to tradition die verband houdt met de waarde Deceive for the sake of the task en de gevolgen hiervan versterkt.

Bij het ministerie staat zoals gesteld de politiek centraal. Dit betekent dat de minister centraal staat binnen het departement. De minister draagt ministeriele verantwoordelijkheid. Dit houdt in dat de minister verantwoordelijk is voor het functioneren van het ministerie maar ook de uitvoeringsorganisaties die vallen onder het betreffende ministerie. De minister, en niet de ambtenaren legt verantwoording af aan de Kamer over het functioneren. Dit kan door jaarverslagen maar ook door een mondelinge toelichting in de Kamer.

Een minister loopt door het verschijnsel van ministeriele verantwoordelijkheid risico's. Hij of zij is degene die in de Kamer ter verantwoording geroepen kan worden wanneer er iets mis is gegaan in bijvoorbeeld de uitvoering. Doordat de politiek op een ministerie centraal staat en daarmee de minister streven de ambtenaren op een departement ernaar om de risico's voor de minister te beperken en waar mogelijk te beheersen. Het is immers de bedoeling dat de minister zijn ambtstermijn wil afmaken en het mag ook worden aangenomen dat hij of zij dit zo goed mogelijk wil doen ( Interview ambtenaar IenM;2010).

“Het is niet de bedoeling dat de minister onnodige risico's loopt waarover hij of zij kan vallen in de Kamer, stelde een ambtenaar van het ministerie van I&M in een interview ( Interview Ambtenaar IenM;2011).”

Het is gezien het bovenstaande niet vreemd dat er op het departement een risicomijdende houding overheerst. De politieke cultuur dat een minister de laatste jaren snel in de Kamer geroepen wordt en over veel zaken verantwoording dient af te leggen. Dit heeft ook te maken met de ontwikkeling van de Kamer en de verstrekkende bevoegdheden van de Kamer.

De risicomijdende houding op het departement is er zeker wat betreft nieuwe initiatieven en nieuwe taken. Deze houding werd duidelijk in de volgende uitspraak van een ambtenaar op het departement: Aan taakuitbreiding zijn altijd risico's verbonden. Het is daarom noodzakelijk dat er een uitgebreide risico-analyse gemaakt wordt niet alleen door de organisaties die de nieuwe taak mogelijk gaan oppakken maar ook door ons. Wij schatten de politieke risico's namelijk beter in dan dergelijke organisaties. “Dergelijke organisaties kijken vaak veelal naar operationele risico's, voegde plv. Dg M Blom hieraan toe.” Dit kan mede de oorzaak zijn voor de verschillende interpretaties op basis van verschillende inzichten van beide organisaties. Terwijl wij enkele Kamerleden kunnen uitnodigen en peilen wat zij van het nieuwe initiatief vinden. Maar dan nog is het aan de minister of dit nieuwe initiatief een vervolg krijgt en een nieuwe taak kan worden. “( Interview Ambtenaar I&M;2011).

De ingevulde vragenlijst bevestigt het beeld dat er op het departement sprake is van risico aversie met als oorzaak het feit dat de minister de hoogste functionaris is maar ook alle verantwoordelijkheid draagt. In de antwoorden van de ambtenaren op het departement is terug te zien dat de minister degene

is die de uiteindelijke beslissingen neemt. De ambtenaren van het departement voegde aan de stelling toe dat de besluitvorming over nevenactiviteiten wel een proces is van informatie uitwisseling maar niet zozeer van onderhandeling. De uiteindelijke beslissing wordt genomen door de minister en dan kunnen de andere organisaties hoog of laag springen als zij het hier niet mee eens zijn.

Op de stelling of ministeriele verantwoordelijkheid boven betere dienstverlening gaat antwoorden de ambtenaren op het departement bevestigend. Zij waren het hier allen mee eens. Dit zegt iets over hoe belangrijk ministeriele verantwoordelijkheid is binnen het departement. Ook in de e-mails van DGMO richting RDW wordt duidelijk dat de minister altijd degene is die de uiteindelijke beslissing neemt. De ambtenaren adviseren hem of haar alleen.

Daarnaast antwoorden de meeste respondenten op het departement negatief op de stelling dat het ministerie op zoek moet zijn naar nieuwe initiatieven binnen het domein van mobiliteit. Het antwoord op deze stelling bevestigt misschien nog wel het meest dat er op het departement niet een open houding is richting nieuwe initiatieven, in ieder geval niet vanuit de organisatie zelf. Of de politiek moet met een nieuw initiatief komen.

Tot slot antwoorden de respondenten in de interviews of ondernemerschap van publieke organisaties moet kunnen, ook als er risico's aan kleven, neutraal. De ambtenaren begrepen dat er aan ondernemerschap risico's verbonden zitten en dat er anders geen verbeteringen kunnen optreden. Maar stelde tegelijkertijd dat deze risico's wel beperkt en inzichtelijk moeten zijn en de baten veel groter dienden te zijn als de risico's en de eventuele schade.

### Paragraaf 5.1.3 Subconclusie

In het bovenstaande zijn de vier dominante private waarden en publieke waarden nader uiteengezet en beschreven in de empirie. Geconcludeerd kan worden dat de empirische bevindingen aangeven dat de waarden in sommige gevallen tegenstrijdig kunnen zijn en knelpunten dan wel spanningen kunnen opleveren.

Er is duidelijk een verschil in preferentie bij de vier geselecteerde dominante waarden tussen beide organisaties die besluitvorming over nieuwe taken beïnvloedt.

De uitvoeringsorganisatie RDW heeft een open blik naar de omgeving en is in tegenstelling tot het departement niet verkokerd. Zij streeft juist samen met partners in de mobiliteit naar verbetering van de dienstverlening ( zie missie RDW in het jaarverslag;2010 ). Nieuwe initiatieven / taken van de organisatie zelf of van andere organisaties, met een rol voor de RDW, kan aan deze doelstelling een bijdrage leveren.

Zij ziet een taakuitbreiding vaak als iets positiefs. Taakuitbreiding kan immers zorgen voor meer efficiëntie en verbetering van de dienstverlening. De geïnterviewde medewerkers van de RDW achten het allen zinvol om te inventariseren of nieuwe taken kunnen worden uitgevoerd door de RDW, ook als hier enkele risico's aan vast zitten. Deze risico's dienen wel inzichtelijk en beperkt te zijn. Maar zoals de Algemeen Directeur van de RDW stelt: "Soms zijn het nemen van risico's noodzakelijk om de dienstverlening te verbeteren. Het op zoek zijn naar nieuwe initiatieven is onvermijdelijk. Stil staan roest ( Interview; J Hakkenberg 2011)

Deze waarde ( Be open to inventiveness and novelty) botst met de waarden Deceive for the sake of the task en Adhere to tradition, welke bij het departement hoog in het vaandel die bleek te staan.

Bij het departement hebben het beleid van de minister en de uitvoering van de reeds bestaande wettelijke taken een hoge prioriteit. Wanneer het beleid van de minister of de politiek gericht is op afslanking past uitbreiding van het takenpakket van een uitvoeringsdienst hier niet goed bij.

In de Case Servicehuis parkeren ziet men de tegenstrijdigheid in deze meest dominante waarden ook duidelijk terug. De RDW heeft vanaf het moment dat zij werd benaderd voor een rol in het Service Huis een open houding aangenomen.

Op het moment dat het departement werd ingelicht over de rol die de RDW zou kunnen gaan spelen in het SHP leidde dat tot grote vraagtekens bij de ambtenaren van het ministerie. De risico's waren voor het departement niet goed in te schatten . Een aantal ambtenaren gaven in gesprekken aan dat zij niet in het proces betrokken waren geweest, althans dat gevoel bestond bij hen. Zij stelde dat de RDW hen

te laat geïnformeerd had over het nieuwe initiatief en dat hierdoor een grote informatieachterstand was ontstaan. Hierdoor was het voor hen moeilijk een goede risico-analyse te maken en in te schatten wat de nieuwe taak precies zou gaan betekenen voor de RDW en het departement. De ambtenaren hebben door de informatieachterstand heel lang een sceptische houding gehad ten opzichte van deze nieuwe taak. En dit heeft zijn doorvertaling gekregen in enkele officiële reacties richting de RDW.

Daarnaast overheerste op het departement de gedachte dat parkeren een gemeentelijke taak was en niet een taak voor het ministerie van I&M. Uit deze reactie blijkt dat de ambtenaren de minister niet graag op zadelen met een nieuwe taak waarvoor zij eigenlijk geen verantwoordelijkheid draagt. Deze taak valt buiten het beleidsdomein van I&M en het is niet de bedoeling dat de minister extra verantwoordelijkheden op zich neemt waaraan mogelijkerwijs risico's kleven. De veronderstelling dat de ambtenaren op het departement, vanuit ministeriele verantwoordelijkheid, niet snel de deur openzet voor nieuwe initiatieven blijkt uit het bovenstaande. Ook speelt hiermee dat er vanuit de politiek een efficiency taakstelling is opgesteld. Dit heeft als gevolg dat men op het departement niet zit te wachten op een taakuitbreiding omdat dit doorgaans betekent dat de fte's moeten worden uitgebreid ( E-mail-uitwisseling DGMO / RDW,2009). In meerdere e-mails is de vraag over de fte-uitbreiding sterk naar voren gebracht.

Behalve dat er knelpunten kunnen optreden doordat het gedrag van actoren wordt beïnvloed door de waarde adhere to tradition, deceive for the sake of the task en be open to inventiveness and novelty speelt ook mee dat het voor beide partijen essentieel is gebleken dat afspraken moeten worden nagekomen.

Deze (private) waarde is van grote betekenis van voor de RDW omdat zij afhankelijk is van het departement voor de besluitvorming over nevenactiviteiten.

Opmerkelijk is dat voor het departement deze waarde ook belangrijk is. Zij is ook afhankelijk van informatie van de RDW en derden. Mede daarom hechten beide partijen veel waarde aan de afspraken uit het beleidskader. Het nakomen van afspraken legt een basis voor verdere samenwerking en vertrouwen in elkaar.

Wat geconcludeerd moet worden is dat beide partijen soms het inzicht in elkaars "werelden" missen. Of beseffen wel dat dit verschil in "werelden" bestaat maar schatten bijvoorbeeld de risico's van een nieuwe taak anders in. Hierdoor ontstaat er vaak onbegrip voor elkaars standpunt wat het vertrouwen van de actoren in elkaar schaadt, met als gevolg spanningen en knelpunten in het besluitvormingsproces. Dit doet zich vaak voor omdat er niet goed wordt gecommuniceerd met elkaar over het verschil van inzicht en het verschil van de "werelden".

Naast de vier bovenstaande waarden spelen ook nog 6 andere waarden in dit onderzoek een rol in het wel of niet toekennen van nieuwe taken. Deze overige waarden worden in de volgende paragraaf beschreven.

#### Paragraaf 5.2.1 overige waarden

Als aanvulling op beschrijving van het verschil in de vier dominante waarden worden in deze paragraaf de uitkomsten van de overige waarden geschetst. Wellicht onderbouwen deze uitkomsten verder het verschil in waardepreferenties tussen beide organisaties.

##### *Be efficient*

Efficiëntie is voor een hybride organisatie als de RDW een belangrijke waarde. Een efficiënte organisatie betekent dat kosten worden gematigd en beheerst. Dit is van groot belang voor de tariefontwikkeling van de RDW. Immers de RDW wordt niet gefinancierd uit de algemene middelen, staat ook niet op de begroting van I&M, maar wordt volledig gefinancierd uit eigen tarieven. Een gematigde tariefontwikkeling is een belangrijke bestuurlijke en politieke graadmeter voor de RDW. Lage tariefontwikkeling ( onder inflatie) geeft aan dat er sprake is van een gezonde bedrijfsvoering bij de RDW ( Interviews J Hakkenberg,2011). Dit waarborgt de toekomstige positie van de dienst en legt tevens een goede basis voor nieuwe taken. De RDW mag geen winst maken maar moet kostendekkend



opereren. Een belangrijke kostenpost zijn de personeelskosten (circa 50 % van de totale kosten) (Jaarverslag RDW;2010). In het efficiency streven stuurt de RDW dan ook op een doelmatige inzet van het personeel aan. Dit bleek ook uit een interview met de directie waarin gesteld werd dat het in de toekomst niet vreemd is als er meer gedaan moet worden met minder mensen”(Interviews J Hakkenberg; 2011).

De efficiency en doelmatigheid gaat natuurlijk ook op als het gaat om de besluitvorming over nieuwe taken. Ook daar is het de RDW veel aangelegen om een zo efficiënt mogelijk besluitvormingsproces te doorlopen. Op deze manier kunnen eventuele kosten worden gespaard tijdens het proces en wordt het vertrouwen in de RDW door de ketenpartners vergroot. Dit heeft als gevolg dat de RDW een vorm van goodwill opbouwt in de mobiliteitsbranche (Interview J. Hakkenberg,2011).

Er is nog een ander aspect van efficiëntie. Vaak spelen er binnen het besluitvormingsproces veel verschillende belangen van verschillende actoren een rol. De voortgang van de besluitvorming is afhankelijk van de efficiëntie van de genomen besluiten. De actoren zijn afhankelijk van elkaar wat betreft de uitvoering. Het is van groot belang dat de besluiten op de afgesproken deadlines zijn genomen en niet dat de RDW bijvoorbeeld dan nog geen groen licht heeft van het departement. “Het is niet de bedoeling dat de partners op ons moeten wachten, aldus algemeen directeur J Hakkenberg.” Wanneer het vaker voorkomt dat de RDW zich niet aan de afgesproken deadlines kan houden verliezen de andere organisaties het vertrouwen in de RDW als betrouwbare partner.

Daarnaast kan een traag verlopend besluitvormingsproces irritaties opwekken en bijvoorbeeld extra kosten met zich mee brengen.

Ook uit de ingevulde stellingen komt het beeld naar voren dat de RDW een efficiënt en liefst vlot besluitvormingsproces nastreeft. Op de stelling of het departement spelbreker mag zijn als de overige partijen / actoren overeenstemming hebben bereikt wordt negatief geantwoord. Hierbij moet wel vermeld worden dat de RDW begrijpt dat het departement een andere inschatting kan maken maar vindt ook dat zij gehoor moet geven en erop vertrouwen dat de andere actoren een goede inschatting hebben gemaakt van of het mogelijk is de taak uit te voeren.

De Algemeen Directeur van de RDW maakte hierover in een interview de volgende opmerkingen;” De RDW moet niet met haar handen achter de rug gebonden zitten. Zij moet bepaalde afspraken kunnen maken richting andere partijen en deze afspraken ook na kunnen komen. Daarom is het van belang dat de RDW bepaalde besluiten ook zelfstandig kan maken en niet voor alles naar de minister stapt want dit zou het besluitvormingsproces verstoren (interview directie RDW;2011)”.

Hier op aanhakend blijkt ook uit de stellingen dat bij het streven naar efficiency in het besluitvormingsproces er bij de RDW over het algemeen wel het inzicht is dat de besluiten moeten worden gebaseerd op volledige en tijdige informatie-uitwisseling (Zie stelling 9).

Bij het departement is dit logischerwijs het geval. Zij beseffen heel goed dat zij afhankelijk zijn van de informatie van andere partijen.

Er is echter een verschil op het departement. Zij zien het besluitvormingsproces over een nieuwe taak niet als onderhandeling. De minister besluit en daarmee uit. Bij de RDW zien zij dit proces wel als een onderhandeling en het gedrag van de actoren wordt hier mede ook door bepaald. Zo zou het kunnen zijn dat de uitvoeringsorganisaties gefragmenteerd haar informatie aanlevert en de ambtenaren als het ware stapje voor stapje meeneemt in het besluitvormingsproces uit angst dat bij volledige openheid van informatie er meteen een negatieve reactie zou volgen vanuit het departement.

En in sommige gevallen heeft de RDW zelf ook niet alle informatie die zij zou willen hebben.

Openheid van informatie in dat stadium roept dan vragen op die dan niet te beantwoorden zijn met als gevolg wellicht een negatieve blik ten aanzien van de mogelijke taak.

Met andere woorden bij de RDW is het besef dat er op het departement tijd nodig is om bijvoorbeeld een degelijke risico-analyse te maken maar de RDW wenst dat dit zo spoedig mogelijk verloopt.

Bij de SHP-case was de informatieachterstand voor het departement aanzienlijk ten opzichte van de RDW. Bovendien heeft het departement in die tijd een volle agenda gehad (Interview ambtenaar departement,2011), met het project Anders Betalen voor Mobiliteit.

Daarbij werd de informatie door de RDW gefragmenteerd aangereikt en verkeerd begrepen op het



departement. Dit heeft tot onnodig veel discussies geleid en tegelijkertijd het onderlinge vertrouwen verlaagd. Als gevolg van dit is besluitvorming over deze nieuwe taak enorm vertraagd. Zeker het begin van het proces verliep heel traag. Vanaf het moment dat de minister op de hoogte werd gebracht van wat er precies speelde is er een versnelling in het proces te herkennen.

### *Collaborate easily with strangers*

De waarde *collaborate easily with strangers* gaat erover dat de betreffende organisatie makkelijk in contact treedt met derden. Voor een organisatie als de RDW gaat deze private waarde goed op. De RDW is zelfs georganiseerd op een manier dat zij makkelijk in contact treedt met derden. Er is een aparte afdeling Relatiemanagement en een afdeling strategie en externe ontwikkelingen. De RDW is een transparante uitvoeringsorganisatie die in rechtstreeks contact staat met de burger maar ook met andere organisaties. Ter illustratie; De RDW heeft eens in de zes weken overleg met het departement op de Plesmanweg in Den Haag, terwijl zij dagelijks in contact treedt met andere partijen en de burger. De RDW bevindt zich in de mobiliteitsbranche. Deze branche kenmerkt zich door een groot aantal organisaties, zowel publieke als private of zelfs semi-overheden.

De missie van RDW is aangepast op de dynamische mobiliteitsbranche en het feit dat er door de verschillende organisaties steeds meer in keten samenwerking wordt gedacht. Deze missie luidt; "Partner in de Mobiliteit" en is gericht op meer samenwerking ten einde nieuwe taken te kunnen uitvoeren die het publieke belang dienen ( Jaarverslag RDW,2010).

Alleen al uit deze missie is op te merken dat de RDW een erg open, transparante organisatie is die makkelijk in contact treedt met derden. Enkele reeds bestaande voorbeelden waarin de RDW al samenwerkt met andere organisaties zijn EUCARIS ( internationaal informatie-uitwisselingssysteem), Parkeervergunningen voor gehandicapten enz.

De interviews die zijn gehouden met de medewerkers van de RDW bevestigen dit beeld. De directie stelde dat zij kijkt naar hoe zij intern de zaken beter kunnen regelen maar met name de laatste jaren hun blik naar de omgeving hebben gefocust. "Hoe kunnen wij als organisatie een rol spelen in verbetering van de dienstverlening is een cruciale vraag? De RDW is geen verkokerde dienst maar zoekt juist naar partners in de breedte ( Interview J Hakkenberg; 2011)."

De databases van de RDW kunnen bijvoorbeeld breder worden ingezet. Een voorbeeld daar van is inzet van de databases in de handhavingketen. Maar ook een treffend voorbeeld is het SHP. De sleutel bij SHP ligt bij het kenteken. De gegevens die relevant zijn in het parkeren worden uit het RDW register ter beschikking gesteld aan gemeenten, parkeerbedrijven, politie en providers.

Voor een vruchtbare samenwerking is het volgens de RDW directie wel noodzakelijk dat de RDW een zekere mate van zelfstandigheid heeft. Deze zelfstandigheid kan overigens in sommige gevallen botsen met de waarde loyaliteit en respect voor hiërarchie.

Een citaat uit het interview met de algemeen directeur van de RDW; "Het is niet de bedoeling dat wij met onze handen achter de rug zijn gebonden. Stil staan roest. Wij zijn in staat de politieke risico's goed in te schatten en vanuit daar afspraken te maken met de partners uit de keten. Hiervoor hebben wij niet continue het akkoord nodig van het departement."

Hiermee versterken de waarden *Be efficiënt* en *Collaborate easily with strangers* elkaar. Om efficiënt te zijn moet de RDW samen met andere partners opzoek naar nieuwe taken. Hierbij kunnen zich namelijk schaalvoordelen voordoen. De vaste kosten kunnen over meerdere taken en soms meerdere partijen verdeeld worden. En de RDW kan alleen maar efficiënt zijn als zij makkelijk in contact treedt en afspraken kan maken met andere partijen met als voorwaarden een bepaalde mate van zelfstandigheid.

### *Shun force*

*Shun force* gaat in dit geval over het niet hebben of niet gebruiken van doorzettingsmacht in het besluitvormingsproces. Je mag verwachten dat bij nieuwe taken voor de RDW de waarde van *Shun Force* van toepassing is. Immers heeft de RDW geen formele positie bij uitbreiding van taken. De

Minister van Infrastructuur en Milieu beslist hierover.

Bij nieuwe taken moet de RDW het vooral hebben van de kracht van argumenten, een goed onderbouwd voorstel dat past in een bestuurlijke behoefte en van een lobbystrategie. Een goed onderbouwd voorstel slaat meestal neer in een business case. Zowel de investeringen als de exploitatie moeten een toekomstige dekking hebben. Meestal is dat een tarief. Verder moet het voorstel voorzien in een bestuurlijke behoefte. Het SHP is daar een voorbeeld van. De vragende partij, gemeenten, ligt in het publieke domein en het SHP geeft ondersteuning aan een publieke taak, ondersteuning aan een effectievere, efficiëntere uitvoering van het parkeerbeleid voor gemeenten.

De lobbystrategie betekent veelal dat de RDW andere partijen bij het departement en de minister laat pleiten om een nieuwe taak bij de RDW te beleggen. In het geval van het SHP hebben de vier wethouders van de grote steden een dergelijke brief aan de minister van I&M gestuurd. Deze lobbystrategie is vaak ook een reactie op het feit dat de RDW top moeilijk toegang heeft tot de minister. De ambtenaren op het departement hebben dat veel beter. “Andere partijen inschakelen is dan ook veelal een compensatie voor deze moeilijke toegang als je zelf niet kan pleiten laat je andere dat doen, stelt de directie van de RDW (Interview J Hakkenberg, 2011).” De informatie werd in een laat stadium aangereikt bij het departement omdat de vrees bij de RDW er was dat het departement toch al tegen deze taak zou zijn. Een logische reactie van de RDW is dan om haar positie te gebruiken en dus lobbystrategieën uit te zetten om het departement als het ware onder druk te zetten. Wanneer het proces namelijk in een ver gevorderd stadium is wordt het voor het departement en de minister steeds moeilijker dergelijke beslissingen terug te draaien. De belangen van alle betrokken worden namelijk groter. Eens te meer omdat in deze casus ook al de nodige investeringen waren gedaan, circa 1 miljoen euro (interview J Hakkenberg RDW; 2011).

De ingevulde stellingen bevestigen bovenstaande beeld. De respondenten van de RDW waren het allen eens met de stelling dat de RDW haar (machts)positie mag gebruiken om nevenactiviteiten in te zetten. Maar tegelijkertijd is er wel degelijk het besef dat de minister het uiteindelijke besluit toch echt zelf neemt. Hierdoor ontstaat er een soort spel waarin het aanreiken van bepaalde informatie op bepaalde moment cruciaal is voor het onderhandelen.

De drie overige waarden, Be efficiënt, Collaborate easily with strangers en Shun Force, die worden toegeschreven aan de RDW blijken niet alleen uit de stellingen, maar worden ook bevestigd in de interviews en de case SHP. Daarmee wordt ook door deze overige waarden een bijdrage geleverd in de verschillen in waardenpreferenties.

Tot slot wordt nog gezien of de overige waarden die worden toegeschreven aan het departement deze aanwezig zijn en daarmee eveneens een bijdrage leveren aan de verschillenanalyse.

Het departement is als het gaat om de besluitvorming over nevenactiviteiten het bovengeschatte orgaan in de relatie met de RDW. Op het departement worden de uiteindelijke besluiten genomen, door de minister. De waarde Shun trading betekent hier dat er niet onderhandeld wordt over de genomen besluiten.

Daarmee is de verwachting dat er tijdens het besluitvormingsproces over nieuwe taken niet veel ruimte is voor onderhandelingen. Het departement is het hoogste bestuurlijke orgaan en de minister besluit over de uitvoering van nevenactiviteiten. Dit is een belangrijke publieke waarde.

In interviews en uit de antwoorden op de stellingen blijkt dat er in sommige gevallen niet veel ruimte is voor onderhandelingen en onderhandelingen worden vermeden. In het interview met de plv Dg. gaf zij aan dat uitvoeringorganisatie hoog of laag konden springen maar de uiteindelijke beslissing neemt de minister. Ook stelde zij dat het beleidskader de leidraad vormt voor het besluit en dat het inderdaad zo kan zijn dat het beleidskader door beide partijen anders geïnterpreteerd kan worden maar dat de interpretatie van de minister bepalend is. Wel stelde zij en de andere ambtenaren van het departement dat zij het begrijpen dat de uitvoeringsorganisatie haar netwerk en machtspositie gebruikt om een het besluit in hun voordeel te doen uitvallen. "Hierbij gelden wel enkele spelregels, het spel moet wel eerlijk gespeeld worden." Daarmee wordt deze waarde duidelijk bevestigd.

De gezamenlijk opgestelde nota in de besluitvorming rondom het SHP is een voorbeeld. Door het toelaten van een gezamenlijke nota is er toch gehoor gegeven aan onderhandelen. Bij deze nota werden de voor en nadelen beschreven vanuit het perspectief van het departement en de RDW. Soms is er ruimte voor enige onderhandeling, maar dan staat het departement dat toe na de nodige druk.

De ingevulde vragenlijst laat zien dat het ministerie altijd het laatste woord heeft volgens de respondenten. Ambtenaren op het departement vinden dat het ministerie wel spelbreker mag zijn ook als overige partijen het eens zijn. De toelichting hierop was dat het departement beter instaat is het "politieke" kan inschatten.

Dit insinueert dat er niet veel ruimte is voor onderhandeling. Want ook bij de ingevulde vragenlijst gaven de ambtenaren aan dat de besluitvorming geen proces is van onderhandeling maar juist van informatie-uitwisseling.

De praktijk en verdiepende interviews lieten, zoals hierboven al geschetst, een ander beeld zien namelijk dat van dat er wel ruimte is voor onderhandeling in het besluitvormingsproces. En daarmee dat het departement wel degelijk in sommige gevallen openstaat voor andere standpunten.

Een goed voorbeeld hiervan is de fte-kwestie. Bij besluit over de SHP was de fte-kwestie een heikel punt. Het departement had de eis dat de fte's niet door de RDW zelf werden opgebracht omdat ook de RDW moet afslanken, net als het departement zelf (Taakstelling). Het SHP betekende wel een uitbreiding van de RDW maar niet een bijzonder grote. Hierover is flink onderhandeld ( zie e-mails). Uiteindelijk stemde de minister alleen toe als de fte's door de gemeenten opgebracht zouden worden.

Deze publieke waarde Shun trading is belangrijk voor het departement en hangt ook samen met waarden als Be loyal en Respect hierarchy. De minister neemt het uiteindelijke besluit en dat moet helder zijn voor iedereen. Af en toe is het noodzakelijk dat het departement laat zien wie de baas is. Ik denk echter wel dat er ruimte is voor onderhandeling, zeker wanneer andere partijen overeenstemming hebben bereikt en een sterke lobby opzetten richting minister en politiek. Het departement en de minister zal op haar beurt ook een goede naam willen houden en niet als spelbreker bekend willen staan.

### *Be loyal / Respect hierarchy*

Het is niet verrassend gezien de al eerder beschreven (tegenstrijdige) waardepreferenties dat het departement als het er op aankomt een loyale houding verwacht van de RDW.

De waarde loyaliteit (be loyal) houdt hierin dat de RDW zich loyaal opstelt naar de minister en hem of haar steunt bij een genomen besluit. Natuurlijk heeft de RDW een mate van zelfstandigheid en gaat zelf over de manier "hoe" zij haar taken uitvoert. Hierin heeft zij betrekkelijk veel ruimte.

Als er besluiten genomen worden over het "wat" bijvoorbeeld over taakuitbreiding hoort de RDW loyaal te zijn naar het departement.

De waarde loyaliteit geldt intern voor de ambtenaren van het ministerie. Ambtenaren zijn (doorgaans) loyaal aan de minister.

In gesprekken met ambtenaren wordt dit beeld bevestigd. Een ambtenaar van het departement stelde: Wij voorzien de minister alleen van advies, hij of zij neemt het uiteindelijke besluit over de nevenactiviteit (Interview ambtenaar IenM;2011)."

In het besluitvormingsproces over nieuwe taken verwachten de ambtenaren een loyale houding naar de minister. Dit houdt in dat zij de besluiten die op het departement worden genomen aangaande de RDW en over de nieuwe taak respecteren en accepteren. Het is niet de bedoeling achter de rug van het departement om op eigen houtje, wegens andere inzichten, verder te gaan met eventueel een nieuwe taak.

In de case SHP valt over de loyaliteit van de RDW ten opzichte van het ministerie het volgende op te merken: De RDW had, zoals is beschreven in de casus beschrijving, een ander standpunt dan de ambtenaren op het ministerie. De ambtenaren op het ministerie verzochten de RDW om terughoudendheid wat betreft het Service Huis Parkeren zodat voor zichzelf ook konden bepalen wat de gevolgen waren van het SHP. Vervolgens is de RDW doorgegaan met de ontwikkeling van het SHP omdat zij het niet eens was met de negatieve reactie van het ministerie. Men zou kunnen stellen dat dit niet erg loyaal is ten opzichte van het departement.

Wat hier ook speelt is dat de minister pas laat in het besluitvormingsproces over het SHP is betrokken. De minister neemt de uiteindelijke beslissing. De RDW had er vertrouwen in dat mits een goede toelichting en afspraken de minister zou kunnen instemmen met deze nieuwe taak voor de RDW. De later gezamenlijk opgestelde nota is hiervan een goed voorbeeld. Men zou dus ook kunnen stellen dat de loyaliteit van de RDW niet aan departement was in dit besluitvormingstraject maar aan de minister.

Dit blijkt ook uit gesprekken met de directie van de RDW en antwoorden uit de enquête. Het besef is hier binnen de organisatie dat de minister de uiteindelijke besluiten neemt en dat wij hiermee hebben te leven., aldus een lid van de directiestaf van de RDW.

Toch blijft de publieke waarde loyaliteit een heikel punt. Deze waarde heeft nauw verband met een andere belangrijke publieke waarde respect voor hiërarchie.

Een departement, ook het ministerie voor Infrastructuur en Milieu, kent veelal een hiërarchische organisatiestructuur. Dit houdt in dat er veel lagen zijn waarlangs een beslissing moet gaan maar dat het uiteindelijke besluit genomen wordt door de minister.

Uit enkele gesprekken met betrokken ambtenaren blijkt dat zij de beslissing over nieuwe taken volledig overlaten aan de minister. Zij adviseren de minister via een nota wat hun het beste lijkt maar de uiteindelijke beslissing is voor de minister omdat hij of zij ook eindverantwoordelijk is.

Doordat deze waarde intern bij het departement zo belangrijk is en een lange traditie kent wordt dit ook verwacht van de RDW. Het departement acht zich hiërarchisch bovengeschiedt aan de RDW als het gaat om nieuwe taken. De RDW zal dus ook besluiten en adviezen moeten overnemen die op het departement genomen worden.

De plv DG liet in een interview sterk doorschemeren dat de RDW hoog of laag kan springen maar zij houdt zich aan het besluit van de minister. "Het primaat van de politiek is hier leidend."

Opvallend is de reactie van de directeur van de RDW op de vragenlijst. Hij is van mening dat uitvoeringsorganisaties niet perse loyaal hoeven te zijn als dit ten koste gaat van hun eigen ontwikkeling. “Wij hebben een bepaalde mate van zelfstandigheid gekregen en moeten ook in staat zijn zelf bijvoorbeeld afspraken te maken met derden”. Ook vind hij dat als de opdrachtgever en uitvoeringsorganisatie het eens zijn over de te uitvoeren taak en rol dat het ministerie dan geen spelbreker moet zijn. Dit impliceert dat de RDW de hiërarchie en loyaliteit naar het departement maar tot op zekere hoogte respecteert.

#### Paragraaf 5.2.2 Subconclusie overige waarden

Hiervoor is al aangegeven dat de zogenoemde overige waarden voor de RDW niet alleen in de stellingen maar ook in de interviews en de case SHP worden bevestigd en daarmee aanwezig zijn als waarden in het besluitvormingsproces.

Eigenlijk kan eenzelfde conclusie worden getrokken over de overige waarden voor het departement. Shun trading, Be loyal en Respect hierarchy worden niet alleen in de stellingen gemeten maar komen ook terug in de interviews en aangehaalde citaten van de respondenten.

Daarmee is niet alleen het verschil in dominante waarden aangetoond, maar ook het verschil in overige waarden. Enige nuance op deze stelling is wel op zijn plaats.

Het verschil in geconstateerde waarden kan in de praktijk niet absoluut worden genomen. In de praktijk kan worden vastgesteld dat er genuanceerd moeten worden omgegaan met deze waarden. Zo kent IenM sterk de waarde Be loyal. Maar ook de Directie van de RDW is zich sterk bewust van de positie van de Minister en hiermee van het belang van deze publieke waarde. Een ander voorbeeld van een nuance is dat bij de waarde Shun trading het departement uiteindelijk, na forse druk, bereid is geweest om middels gemeenschappelijke nota ruimte te geven tot onderhandelen.

Maar over het algemeen kan wel gesteld worden dat de private waarden dominant zijn gebleken in het besluitvormingsproces voor de RDW en de publieke waarden voor het departement.

Tot welke conclusies deze bevestiging van het verschil in publieke en private waarden leidt zal in het volgende hoofdstuk worden beschreven.

## Hoofdstuk 6 Conclusie

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de deelvragen beantwoord en daarmee de hoofdvraag van dit onderzoek. De hoofdvraag is: Welke knelpunten doen zich voor in de procedure tot besluitvorming over nevenactiviteiten bij de RDW en het ministerie van Infrastructuur en Milieu en op welke manier kunnen deze knelpunten worden verklaard en weggenomen?

De volgende deelvragen zijn in dit onderzoek onderzocht; Wat is de huidige besluitvormingsprocedure voor nieuwe taken? Wat zijn de motieven en overwegingen voor beide partijen om een nieuwe taak wel of niet toe te kennen? Welke spanningen en knelpunten doen zich voor op basis van verschillende waardepreferenties van beide partijen? Wat zijn denkbare oplossingsrichtingen?

Tevens wordt in het slot van dit hoofdstuk een reflectie gegeven op de gebruikte theorie en worden er enkele aanbevelingen gedaan.

De aanleiding van dit onderzoek was de vraag tijdens mijn stage bij de RDW om het besluitvormingsproces over nieuwe taken te analyseren en waar mogelijk te verklaren waar de knelpunten en spanningen vandaan komen. Dit heeft geleid tot een tweetal doelstellingen in dit onderzoek.

De eerste doelstelling van dit onderzoek was om een beschrijving te geven van de huidige procedure van besluitvorming rondom nieuwe taken voor een publieke uitvoeringsorganisatie, in dit geval de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Deze doelstelling is behaald. Uit deze beschrijving kan subconclusie getrokken worden dat er inderdaad spanningen en knelpunten optreden bij de besluitvorming over nieuwe taken. Ter verduidelijking is gewerkt met een concrete case, het Service Huis Parkeren. Door het beschikbaar gestelde bronmateriaal is een goed beeld geschetst hoe deze procedure in de praktijk verloopt.

De tweede doelstelling van dit onderzoek betrof het verklaren van de knelpunten en spanningen die kunnen optreden in deze procedure. Ook deze doelstelling is mijn inziens behaald. Het verschil in waardepreferentie van beide organisaties levert een verklaring voor de gesignaleerde knelpunten en spanningen. Hiermee is dit onderzoek afgerond.

### Hoofdconclusies onderzoek

#### *Deelvraag 1*

In dit onderzoek stond de besluitvorming over nieuwe taken voor een uitvoeringsorganisatie, in dit geval de RDW centraal. Het gaat hier om nieuwe publieke taken die kunnen worden uitgevoerd door een publieke dienst, bijvoorbeeld omdat die publieke dienst beschikt over een zekere mate van overcapaciteit.

Nieuwe taken ontstaan door uiteenlopende redenen. Een eerste reden is veranderende wetgeving. In de mobiliteitsbranche verandert de wetgeving regelmatig. Er komen strengere eisen voor veiligheid en milieu, dit wordt vastgelegd in verschillende wetten en besluiten. Soms volgt er uit een dergelijk besluit een nieuwe taak voor een bestaande organisatie. Deze bestaande organisatie kan deze nieuwe taak dan vervolgens naast haar wettelijke taken gaan uitvoeren.

Een tweede reden kan zijn dat er vanuit doorgaande technologische ontwikkelingen nieuwe mogelijkheden zich voordoen waardoor er voor een organisatie nieuwe taken kunnen ontstaan.

De besluitvorming over nieuwe taken voor een uitvoeringsorganisatie ligt bij de minister. Ter ondersteuning van de minister en tevens ter verduidelijking van de besluitvormingsprocedure is er een beleidskader “nieuwe taken” ontwikkeld in 2008 door de ambtenaren op het departement. In dit beleidskader staan ondermeer de eisen en voorwaarden waaraan een nieuwe taak moet voldoen en hoe deze eisen en voorwaarden beoordeeld worden door de minister. De doelstelling van dit kader was zoals gezegd duidelijkheid te bieden voor beide partijen wanneer een nieuwe taak wel of niet zou kunnen worden uitgevoerd. De besluitvormingsprocedure lijkt op papier helder. In de praktijk verloopt de besluitvormingsprocedure echter niet zo simpel. De case Service Huis Parkeren laat zien dat er in de praktijk spanningen en knelpunten voordoen die niet zijn afgevangen door het opgestelde



beleidskader. De besluitvorming heeft ruim twee jaar geduurd waarin heel lang over details is gesproken. Een voorbeeld van een dergelijke knelpunt is dat er aspecten zijn uit het beleidskader die op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. De interpretaties van beide partijen kunnen tegenover elkaar staan. Bijvoorbeeld de interpretatie van beleidsdoelstellingen. Aan de ene kant een terugtrekkende overheid waar het departement aan vasthoudt maar aan de andere kant ook een vooruitstrevende overheid die samenwerking zoekt met andere partijen ten einde de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.

Over de besluitvorming van nieuwe taken zijn op papier goede afspraken gemaakt maar in de praktijk spelen onderliggende processen, motieven en gedragingen van actoren een belangrijke rol. Het beleidskader functioneert hierdoor niet goed en het besluitvormingsproces wordt hierdoor vaak op een negatieve manier beïnvloed. Dit leidt tot spanningen en irritaties bij de beide partijen.

### *Deelvraag 2*

Deelvraag 2 betrof de overwegingen en motieven van beide partijen om een nieuwe taak wel of niet toe te kennen. Zoals gesteld spelen bij de besluitvormingsprocedure over nieuwe taken achterliggende motieven en gedragingen van actoren een belangrijke rol. In dit onderzoek zijn deze motieven en gedragingen van de actoren verklaard vanuit een aantal publieke en private waarden die dominant zijn voor de verschillende organisaties en het besluitvormingsproces.

De veronderstelling in dit onderzoek is dat het departement een aantal dominante publieke waarden hoog heeft zitten als het gaat om de besluitvorming over nieuwe taken en de RDW zowel publieke als private waarden belangrijk vindt. De RDW is een hybride uitvoeringsorganisatie die uiteraard gekenmerkt wordt door een aantal publieke waarde maar door haar ontwikkeling (verzelfstandiging en bedrijfsmatige manier van aansturen) ook een aantal private waarden zich eigen heeft gemaakt. De knelpunten en spanningen ontstaan met name door de botsing van de publieke en private waarden, stelt In het Veld(2007).

De publieke waarden die in dit onderzoek zijn meegenomen zijn: Deceive for the sake of the task, Adhere to tradition, Shun trading, Be loyal, Respect hierarchy.

De private waarden die in dit onderzoek zijn meegenomen zijn: Be open to inventiveness and novelty, Respect contracts, Be efficiënt, Shun force en Collaborate easily with strangers.

De veronderstelling dat deze waarden en het verschil in preferenties daarvoor de oorzaken zijn van de opgetreden spanningen en knelpunten blijkt juist. Uit het gehouden empirische onderzoek blijkt dat in de besluitvorming over nevenactiviteiten de RDW zich met name laat leiden door private waarden en het moederdepartement vooral publieke waarden aanhoudt ter overweging van het wel of niet toekennen van nevenactiviteiten. De antwoorden op de uitgezette stellingen bevestigen dit beeld. Er wordt vooral verschillend gescoord op stellingen die ingaan op de mate waarin de organisatie openstaat voor vernieuwing. Het moederdepartement staat sneller open voor vernieuwing en nieuwe taken wanneer deze vanuit de politiek geïnitieerd wordt. De RDW staat altijd open voor vernieuwing en nieuwe taken wanneer dit kan leiden tot verbetering van de dienstverlening.

Ter illustratie; de private waarden Be open to inventiveness is dominant gebleken voor de uitvoeringsorganisatie. De RDW staat open voor nieuwe initiatieven omdat zij zich als organisatie wil door ontwikkelen, werknemers een perspectief wil bieden en de dienstverlening voor de burger wil verbeteren. Door het uitvoeren van nieuwe taken kunnen bovenstaande doelstellingen gerealiseerd worden.

Het ministerie hecht veel minder aan Be open to inventiveness en vindt Deceive for the sake of the task van hogere prioriteit. Daar waar de uitvoeringsorganisatie bezig is met vernieuwing en het (door)ontwikkelen van de organisatie en de blik naar buiten heeft gericht, is er op het departement juist een intern gerichte blik en staat alles in teken van de wettelijk vastgelegde taken door de minister.

Wanneer de wettelijke vastgestelde taken worden goed worden uitgevoerd wordt dit vaak als voldoende gezien. De houding van het departement wordt gekenmerkt door risico aversie vanwege het verschijnsel ministeriele verantwoordelijk (Adhere to tradition). Uit de antwoorden op de stellingen komt deze risico aversie naar voren doordat het departement graag tijdig en volledig op de hoogte gebracht wil worden en het liefst niets aan het toeval wil overlaten. Ook benadrukt zij dat de uiteindelijke beslissing op het departement wordt genomen, ook als de andere partijen al

overeenstemming hebben bereikt. Al met al heeft deze risicomijdende houding geen positieve invloed de mogelijkheid tot nieuwe taken voor de RDW.

De motieven en overwegingen van beide organisaties om nieuwe taken wel of niet toe te kennen lopen op basis van waardepreferentie uiteen. Het geen leidt tot knelpunten en spanningen in het besluitvormingsproces.

Een kanttekening die gemaakt moet worden bij deze conclusie is dat de RDW een publieke organisatie is en ook deels gekenmerkt wordt door publieke waarden. Hierdoor begrijpt zij ( steeds beter ) de standpunten en overwegingen van het departement. Tevens probeert zij loyaal te zijn en de genomen besluiten op het ministerie te respecteren.

Feit blijft dat de RDW een erg zelfstandige dienst is die erg vooruitstrevend is en nieuwe mogelijkheden graag aanpakt, van ambitie maar vooral uit verbetering van de dienstverlening naar de klant. De spanningen rondom dit besluitvormingsproces zullen dan ook in de toekomst blijven bestaan omdat de overwegingen van beide partijen om een nevenactiviteit wel of niet toe te kennen gebaseerd zijn op diepgegronde waarden. De geschiedenis leert ons dat deze waarden niet snel veranderen en dat daar enige tijd over heen kan gaan. Bovendien is het misschien helemaal niet wenselijk dat deze waarden veranderen want zij zorgen ook voor een vorm van “checks and balances”. Wel kan er, mede door de inzichten van dit onderzoek, een beter beeld van elkaars ‘wereld’ worden gegeven. Door verschillen te kunnen benoemen kan er wederzijds begrip komen voor elkaars overwegingen en standpunten, het geen weer leidt tot een betere communicatie en wederzijds vertrouwen. Dit laatste is belangrijk gebleken om de spanningen en knelpunten te reduceren.

### *Deelvraag 3*

De oplossingsrichtingen in de besluitvormingsprocedure over nieuwe taken zijn zoals al eerder gesteld lastig maar niet onmogelijk. De spanningen tussen beide organisaties bij dit onderwerp zullen gezien de vergaande tegenstrijdige waardepreferenties altijd blijven bestaan maar kunnen door een aantal praktische maatregelen wel verder gereduceerd worden.

Het belangrijkste dat de RDW en I&M moeten doen is elkaar tijdig en volledig informeren over de ontwikkelingen binnen de mobiliteitsbranche die kunnen leiden tot nieuwe activiteiten. Op deze manier ontstaat er meer inzicht in elkaars “werelden”. Bovendien verkleint het de kans dat een partij op een gegeven moment wordt overladen met informatie welke zij moeilijk kan kanaliseren. Daarnaast vergroot het juist de participatie van beide organisaties vanaf het begin. Hierdoor is de kans kleiner dat er later in het proces grote vertragingen ontstaan. Blijf werken aan vertrouwen.

Het departement en de RDW zijn momenteel met deze benadering bezig. Momenteel is een nieuw beleidskader in ontwikkeling. De inzichten uit dit onderzoek, het begrip voor verschil in waarden, heeft ook het inzicht bij betrokkenen vergroot. Het nieuwe beleidskader kent de volgende hoofdlijnen; een groslijst van de ontwikkelingen bij te houden en twee keer per jaar een extra strategieoverleg te voeren. Hierdoor is in een jaarcyclus ingebouwd ‘gedwongen’ over nieuwe ontwikkelingen te spreken. Daarnaast moet er een proces worden ingebouwd waarin go/ no go- momenten zijn ingebouwd, bijvoorbeeld is de potentiële neventaak wel een overheidstaak.

Verder is het voor I&M belangrijk dat zij ook inziet dat de RDW buiten het domein van I&M toegevoegde waarde kan leveren en zij moet proberen te regelen hoe de ministeriële verantwoordelijkheid dan wordt ingebouwd. Dit is een moeilijk proces waar samenwerking met andere ministeries noodzakelijk is. I&M heeft hiervoor een nieuw afwegingskader ontwikkeld waarin er onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende rollen; eigenaar, toezichthouder, beleidsmaker, opdrachtgever. Het beleggen van deze verschillende verantwoordelijkheden staat ook beschreven in dit nieuwe (concept) afwegingskader, bijvoorbeeld als de RDW in opdracht van BZK een nevenactiviteit uitvoert dan zit IenM meer in de rol van eigenaar, toezichthouder. Dan kijkt IenM vooral wat zijn de effecten op de bestaande taken en bedrijfsvoering.

Belangrijk voor beide partijen is wel om te beseffen dat voldoende ruimte blijft voor het laatste woord van de minister.

Op grond van de onderzochte data kan de hoofdvraag; welke knelpunten zich voordoen in de besluitvorming over nevenactiviteiten tussen de RDW en het departement en hoe kunnen deze knelpunten worden weggenomen, al volgt worden beantwoord.

Er doen zich knelpunten voor in de besluitvormingsprocedure over nieuwe taken. Deze knelpunten liggen met name op het terrein van trage besluitvorming, veel datavragen en groeiend wantrouwen over en weer. Als verklaring voor deze knelpunten is in dit onderzoek het verschil in waardepreferentie vastgesteld. Op het departement worden andere waarden geprefereerd dan bij de zelfstandige organisatie. Dit verschil in waardepreferentie is veelal de oorzaak voor de opgetreden knelpunten en spanningen. Voor een nadere duiding van deze verklaring wordt verwezen naar het antwoord op deelvraag 2.

Als oplossing voor de geconstateerde knelpunten en achterliggende factoren wordt vooral gedacht aan het verbeteren van de informatiepositie over nieuwe taken, het liefst in een vroegtijdig stadium. Hierdoor moet de vertrouwenspositie over en weer een betere basis geven voor besluitvorming over nieuwe taken. Zie daartoe verder het antwoord op deelvraag 3.

### *Reflectie op de theorie*

Het is een mooi resultaat dat de theoretische inzichten van Van Thiel en In 't Veld ook van toepassing blijken te zijn op de nevenactiviteiten. Echter, voorzichtigheid is geboden. Immers de scope van dit onderzoek is beperkt. Stellige conclusies trekken, is dan ook niet verantwoord.

Verder onderzoek is geboden. Daarvoor zijn verschillende mogelijkheden. Zo zijn maar vijf publieke en vijf private waarden betrokken in dit onderzoek. Er zouden ook andere waarden vanuit de theorie onderzocht moeten worden. Verder zou het aantal respondenten kunnen worden uitgebreid. In dit onderzoek zijn in totaal 6 respondenten geïnterviewd van beide organisaties en de secretaris van de Handvestgroep. Het verhogen van het aantal respondenten zou de betrouwbaarheid en daarmee de theoretische inzichten vergroten. Ook is het de vraag of de uitkomsten van het onderzoek specifiek zijn toe te schrijven aan de RDW-situatie. Is de RDW meer geneigd tot vernieuwing in taken dan andere ZBO's, kent de RDW een grote ambitie om haar dienstverlening te verbeteren dan andere ZBO's? Gaat IenM anders om met verzoeken tot neventaken dan andere departementen. Theoretische inzichten zouden kunnen groeien wanneer dergelijke onderzoek ook naar andere domeinen wordt uitgebreid.

Verder onderzoek is zeker de moeite waard omdat de huidige relevante theorieën in de Bestuurskunde weinig zeggen over onderliggende factoren voor besluitvorming van nevenactiviteiten bij publieke organen. Meer inzicht in deze factoren heeft ook praktische relevantie. Door horizontalisering en ketensamenwerking in de taakuitvoering, door schaalvergroting, door technologische ontwikkelingen ontstaan steeds meer nieuwe taken voor publieke uitvoeringsorganen die om slagvaardige besluitvorming vragen.

## Literatuurlijst

### Artikelen

Algemene rekenkamer (ARK) - *Publiek ondernemerschap*. Den Haag, 2005

Hakvoort en Veenswijk. *Culturele verandering bij zelfstandige organisaties*. 1998

Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn, Samsom

Noordegraaf, Mirko (2005) *Besluiten over besluitvormingsprocessen*.

*Van Thiel, S. (2007) Bestuurkundig Onderzoek. Een methodologische inleiding. Bussum, Uitgeverij Coutinho.*

*Van Thiel, S. (2003). Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kernministerie. In Management in overheidsorganisaties, nr. 39, pp. 1-26.*

*Van Thiel, S., Jansen, A., Timmerman, R., Plug, P. (2004) Competenties voor relatiemanagement tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie. In bestuurswetenschappen, nr. 6, pp. 1-26.*

*In 't Veld en Philip Karre. Spanningen in organisaties met publieke en private relaties. 2007*

*In 't Veld. Beter ten halve..? Een essay over de overheid op de markt. Den Haag; ministerie van Economische Zaken. 2002*

### Overige informatiebronnen

Notulen van vergaderingen van DGMO en RDW

- Routine overleg DGMO en RDW. 5 februari 2009. Plesmanweg Den Haag
- Routine overleg DGMO en RDW. 8 april 2009. Plesmanweg Den Haag
- Routine overleg DGMO en RDW. 7 juli 2009. Plesmanweg Den Haag
- Routine overleg DGMO en RDW. 15 september 2009. Plesmanweg Den Haag

Nota's Servicehuis Parkeren

- Nota Service Huis Parkeren en verblijfsrechten. Divisie registratie en informatie. November 2008
- Nota registratie parkeren en verblijfsrechten. DGMO / RDW 30 januari 2009
- Nota rol RDW registratie en parkeerrechten DGMO / RDW. 19 maart 2009.

E-mail verkeer tussen RDW en DGMO

- Gehele e-mail uitwisseling tussen RDW en DGMO tussen november 2008 tot en met oktober 2010 aangaande Service Huis Parkeren.

### Overige

- Beleidskader "Nieuwe Taken" ZBO's. Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Oktober 2008. Den Haag.
- Brief G4. Digitaal vastleggen en verstrekken van parkeer en verblijfsrechten. 13 januari 2009, Den Haag

Ronald van Santen : Besluitvorming over nieuwe taken door zelfstandige bestuursorganen: Bestuurskunde



- Handvestgroep publicatie, uitvoeringsorganisaties. 2010.
- Intranet RDW. Artikel over het SHP. 2010. Zoetermeer.
- Jaaverslag Rijksdienst Wegverkeer. 2010. Zoetermeer
- Powerpointpresentatie Service Huis Parkeren. 2009. De werking. Zoetermeer
- Strategie Bijeenkomst DGMO en RDW. 8 oktober 2010. Den Haag.

## Bijlage

### Bijlage 1 overzicht van respondenten

#### Ministerie van Infrastructuur en Milieu

- Peter de Roover. Relatiemanager. Geïnterviewd februari 2011
- Martin van Gelderen. Toezichthouder RDW. Geïnterviewd Februari 2011
- Michelle Blom. Plv. DG. Verantwoordelijk voor het functioneren van de RDW. Geïnterviewd februari 2011

#### Sociale verzekeringsbank

- Casper van der Ham. Secretaris van de Handvestgroep. Telefonische interview november 2010.

#### Dienst voor het Wegverkeer

- Jetske ten Brug. Directiestaf. Geïnterviewd januari 2011.
- Johan Hakkenberg. Algemeen Directeur. Geïnterviewd januari 2011.
- Koos van Aller. Manager financiën. Geïnterviewd. December 2010.



Hierbij een indruk van de gestelde vragen tijdens de interviews met sleutelfunctionarissen.

Na een toelichting van het onderwerp van mijn onderzoek zijn de volgende inleidende vragen gesteld:

Welke functie bekleedt u?

En hoe bent u betrokken bij het besluitvormingsproces over nieuwe taken?

Is er volgens u sprake van spanningen en of knelpunten in het besluitvormingsproces over nieuwe taken tussen RDW en het departement?

Hoe worden spanningen en knelpunten zichtbaar? Bijvoorbeeld bij het Service Huis Parkeren?

Wat zijn volgens u de oorzaken van deze spanningen en knelpunten? ( denkend aan het verschil in waardenpreferentie)

Wat zijn de gevolgen van deze spanningen en knelpunten voor het besluitvormingsproces en de relatie RDW / Departement?

Wat zijn volgens u oplossingen voor de knelpunten en spanningen in het besluitvormingsproces?

In het tweede deel van het interview heb ik de scores op de stellingen aan de orde gesteld. Deze heb ik doorgelopen met de functionaris. Door deze aanpak kreeg ik een verdieping op de eerder gegeven antwoorden. Hierdoor is er minder ruimte voor nuance of het geven het gewenste antwoord.