



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Lost in translation: Onderzoek naar effecten van 'werken volgens de bedoeling'

Jong, Vicky

Citation

Jong, V. (2023). *Lost in translation: Onderzoek naar effecten van 'werken volgens de bedoeling'*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3604601>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

‘Lost in translation’

**Onderzoek naar effecten van ‘werken volgens de bedoeling’
- Vicky Jong -**



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

**Faculteit Governance and Global Affairs
Management van de Publieke Sector**

“Inzicht begint pas bij de realisatie van wat je allemaal niet weet. Het pad naar de waarheid kent vele haarspeldbochten en gaat soms door dikke mistwolken”.

Robbert Dijkgraaf (2019)

Naam student : Vicky Jong

FGGA Master : Management van de Publieke Sector

Afstudeerrichting : Strategie, Advisering en Verandermanagement

Scriptiebegeleider : Prof. Dr. F.M. van der Meer

Datum : 25 januari 2023

Voorwoord

Voilà! La pièce de résistance! Ter afronding van mijn masteropleiding Management van de Publieke Sector aan de Universiteit van Leiden heb ik de effecten van ‘werken volgens de bedoeling’ op de beleidsprestatie van de uitvoering onderzocht. Als ambtenaar bij de Dienst Justitiële Inrichtingen voel ik me verbonden met de overheid en haar maatschappelijke opgave. Ik voel ook solidariteit met de uitvoering en vraag me regelmatig af hoe we de uitvoering kunnen verbeteren. Om die reden heb ik gekozen voor een onderwerp op het snijvlak van uitvoering en menselijke maat. Het onderzoek en de resultaten heb ik in deze masterthesis opgetekend.

De studie heeft mij verrijkt en gaf mij een theoretische onderlegger voor mijn dagelijkse praktijk en ondanks dat bijna alle collega’s digitaal waren hebben de docenten mij met hun passie en enthousiasme voor hun vak elke keer weer weten te boeien en uit te dagen. Daar wil ik ze voor bedanken want het maakte het studeren een stuk leuker en interessanter.

In het bijzonder wil ik Frits van der Meer bedanken. Zonder uw begeleiding, scherpzinnige reflecties en feedback, opbouwende kritiek, eindeloze geduld, motiverende en bemoedigende woorden en aanstekelijke passie voor het vak zou ik niet zijn gekomen waar ik nu ben. Dank!

Onderweg ben ik aardig wat haarspeldbochten en dikke mistwolken tegengekomen waar ik niet zomaar uit zou zijn gekomen zonder een aantal mensen om me heen. Zoals mijn Vincent die altijd precies weet wat ik nodig heb. Ik ben je oneindig dankbaar voor je steun, liefde, geloof en vertrouwen in mij en niet te vergeten de toastjes met kaas, koekjes en ander lekkers. Jolanda dank voor je ‘motivational minutes’ en last but not least mijn (studie)matties voor het leven Warcha en Priya: zonder jullie gezelligheid, ambitie, steun, peptalks en nachtelijke appjes had dit feest ook zomaar een fiasco kunnen worden.

De afgelopen twee jaar heb ik veel gelaten en mijn leven vooral geconcentreerd rond COVID-19 crisisorganisatie van DJI, mijn studie en mijn werk maar het was het waard. Ik ben er sterker en wijzer uit gekomen. Hopelijk verrijk ik u met mijn onderzoek en kan ik daarmee een beetje meer inzicht bieden in de werking van de mechanismen in de uitvoering.

Vicky Jong

Den Haag, 24 januari 2023

Inhoudsopgave

VOORWOORD	III
1. INTRODUCTIE.....	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag	8
1.3 Wetenschappelijke relevantie.....	9
1.4 Maatschappelijke relevantie	10
1.5 Leeswijzer	10
2. THEORETISCH KADER EN CONCEPTUEEL MODEL.....	12
2.1 Het discours over de uitvoering.....	12
2.2 Kwaliteit van de uitvoering	16
2.2.1 <i>Politiek en kwaliteit van beleid en wetgeving.....</i>	<i>16</i>
2.2.2 <i>Doelmatigheid en gerealiseerd beleid.....</i>	<i>16</i>
2.2.3 <i>Uitvoeringspraktijk en bureaucratische competenties</i>	<i>17</i>
2.2.4 <i>Belangen van de burger.....</i>	<i>18</i>
2.3 Werken volgens de bedoeling	19
2.3.1 <i>De bedoeling - publieke waarden en maatschappelijke meerwaarde</i>	<i>20</i>
2.3.2 <i>Systeemwereld en leefwereld.....</i>	<i>22</i>
2.3.3 <i>Regelreflex en doelverschuiving.....</i>	<i>23</i>
2.3.4 <i>Verwachte effect ‘werken volgens de bedoeling’</i>	<i>25</i>
2.4 Doeltreffendheid en succesfactoren	26
2.4.1 <i>Doeltreffendheid en Participant-satisfaction model.....</i>	<i>26</i>
2.4.2 <i>Succes- en faalfactoren Hoogerwerf.....</i>	<i>27</i>
2.5 Conceptueel model	30
3. METHODOLOGIE.....	31
3.1 Onderzoeksontwerp.....	31
3.2 Dataverzameling.....	31
3.2.1 <i>Sampling en selectie cases.....</i>	<i>32</i>
3.3 Operationalisering	32
3.4 Analysemethode	35
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid	35
3.5.1 <i>Validiteit.....</i>	<i>35</i>
3.5.2 <i>Betrouwbaarheid.....</i>	<i>36</i>
4. CASUSBESCHRIJVING.....	37
4.1 Het Inkoop Uitvoeringscentrum.....	37
4.1.1 <i>Aanbestedingswet</i>	<i>38</i>
4.1.2 <i>Het functioneren van het IUC.....</i>	<i>39</i>
4.2 ‘Vooruit naar de bedoeling’ bij het IUC.....	40

4.3	Meerwaarde programma ‘Vooruit naar de bedoeling’	42
4.3.1	<i>Opbrengst volgens stakeholders</i>	42
4.3.2	<i>Opbrengst volgens IUC-medewerkers</i>	44
5.	ANALYSE	46
5.1	Beleidskwaliteit en informatie.....	46
5.1.1	<i>Beleidskwaliteit</i>	46
5.1.2	<i>Informatie</i>	47
5.2	Aanpassingsvermogen.....	49
5.3	Sturing en verantwoording	50
5.3.1	<i>Sturing</i>	50
5.3.2	<i>Verantwoording</i>	50
5.3.3	<i>Toezicht</i>	52
5.4	Kennis en kunde personeel.....	52
5.5	Beschikbare middelen	54
5.6	Reflectie en dialoog.....	56
6.	CONCLUSIE	60
6.1	Conclusie.....	60
6.2	Discussie.....	62
6.2.1	<i>Theoretische reflectie</i>	63
6.2.2	<i>Beperkingen van het onderzoek</i>	64
6.3	Aanbevelingen.....	66
6.3.1	<i>Vervolgonderzoek</i>	66
6.3.2	<i>De praktijk</i>	66
	LITERATUURLIJST	69
	BIJLAGE 1 INTERVIEWSCRIPT	77
	BIJLAGE 2 VRAGENLIJST MEDEWERKERS IUC (I.E. INCLUSIEF LEIDINGGEVENDEN)	83
	BIJLAGE 3 VRAGENLIJST STAKEHOLDERS	85

1. Introductie

1.1 Aanleiding

Het ene na het andere lijkt komt de ‘uitvoeringskast’; wat gaat er toch mis in ‘uitvoeringsland’? De Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (hierna: POK) spreekt over ‘ongekend onrecht dat ouders is aangedaan door de overheid en gebruikt daarbij imposante termen als schending van de grondbeginselen van de rechtsstaat, het verliezen van de menselijke maat, institutioneel vooringenomenheid en een basishouding van wantrouwen (*Kamerstukken II, 35510, nr. 2, 2020, pp. 5-7*). Begin 2021 leidde de ‘Toeslagenaffaire’ en de harde fraudeaanpak van de Belastingdienst tot het aftreden van kabinet Rutte III (*Kamerstukken II, 35510, nr. 4, 2021, p. 23*). De Belastingdienst had duizenden ouders onterecht aangewezen als fraudeur die vervolgens veelal diep in de financiële problemen geraakten mede door de rigide alles-of-niets benadering bij terugvordering en de sterke bedrijfsmatige focus op het proces dat geleid werd vanuit massaproductie en targets (*Kamerstukken II, 35510, nr. 4, 2021, pp. 4-5*).

De Toeslagenaffaire staat echter niet op zichzelf. Niet alleen grote landelijke uitvoeringsorganisaties worstelen met de uitvoering van beleid en wet- en regelgeving, ook lagere overheden kampen met uitvoeringsdilemma’s op het snijvlak van systeem en de menselijke maat. Zo lijken de problemen binnen de jeugdzorg zich op te stapelen sinds decentralisatie in 2015 wanneer genoemde signalen zoals almaar oplopende wachtlijsten, structurele tekorten aan geld, tijd en gekwalificeerd personeel, incomplete dossiers, onvoldoende aandacht voor feitenonderzoek en perverse financiële prikkels, ook bewaarheid zijn (Rengers & Van Der Kaaden, 2021; Van Der Wal & Schildkamp, 2021). De ‘boodschappenaffaire’¹ in gemeente Wijdmeren heeft geleid tot flinke verontwaardiging in de samenleving én bij een groot deel van de Tweede Kamer; wetgeving moet barmhartiger en met meer oog voor menselijke maat (Kieskamp & Obbink, 2020).

Voorgaande beschouwend lijkt er in de breedte van de uitvoering een probleem te zijn met het leveren van gewenste ‘outcome’ door het openbaar bestuur; het resultaat voor burgers lijkt niet altijd overeen te komen met de gewenste outcome. De POK oordeelde onder meer dat op generlei wijze recht is gedaan aan individuele situaties (*Kamerstukken II, 35510, nr. 4, 2021,*

¹ Kern van de zogenaamde boodschappenaffaire: de gemeente legde een bijstandgerechtigde vrouw een boete van 7000 euro op omdat ze verzaakt had de door haar moeder wekelijks gedoneerde boodschappentas te melden.

p. 5). De kwetsbaren, degenen die afhankelijk zijn van overheidsvoorzieningen lijken de dupe te worden van het systeem, ze ontberen de ondersteuning van de overheid en raken verstrikt in de bureaucratie terwijl een belangrijke taak van de overheid juist gelegen is in het bieden van een sociaal vangnet (Van Der Meer, 2021, p. 85). Onderhevig aan de politieke en maatschappelijke roep om een ‘zero tolerance’ fraudebeleid² te hanteren is in de casus Toeslagenaffaire hard gestuurd op het voorkomen daarvan, door systemen en prestatienormen daarop in te richten die ambtenaren slechts zeer beperkt ruimte boden om daar een zekere vorm van maatwerk in te kunnen leveren; ambtenaren hebben weinig discretionaire bevoegdheid gekregen dan wel ervaren (*Kamerstukken II, 31066, nr. 608, 2020, pp. 59-64*). Het doel van de hele toeslageregeling om ouders beter in staat te stellen werk te combineren met kinderopvang met behulp van een kindertoeslageregeling (*Kamerstukken II, 28447, nr. 137, 2006, p. 3*) lijkt daarbij uit het oog te zijn verloren; de systeemwereld gevormd door wetten, regels, processen en procedures heeft de overhand gekregen over de leefwereld waar het draait om waarden, zingeving en interactie tussen mensen (Kunneman & Slob, 2007, p. 6). Er wordt in de media, maar ook in diverse (parlementaire) onderzoeken zelfs gesproken over ambtelijke willekeur, ontsporing en zelfs ambtelijk sadisme of zoals Van Der Meer (2021, p. 315) het neutraler uitdrukt ‘bureaucratisme’ dat hij uitlegt als het verschuilen achter regels en het ontwijken van verantwoordelijkheid door ambtenaren.

Een interessant perspectief is gelegen in de rol van de ambtenaar in de uitvoering. Mensen kunnen het verschil maken zoals Van Der Vlist en Heerschop (2020, p. 13) aangeven in hun onderzoek naar de oorzaken van de ervaren problemen in de uitvoering; wanneer ambtenaren de discretionaire ruimte die er is niet zo ervaren, laat staan gebruiken, dan kan dat leiden tot verdere ontaarding van de bureaucratie en verder groeiende ontevredenheid bij zowel burgers die zich niet gehoord voelen of niet de ondersteuning krijgen die ze mogen verwachten als bij uitvoerend ambtenaren die zich onmachtig voelen dan wel niet geroepen tot het aanbrengen van veranderingen (Van Der Vlist & Heerschop, 2020, pp. 76-78). Dit staat overigens in contrast met bevindingen dat de public service motivation binnen het Nederlandse ambtelijk bestel over het algemeen hoog is (Steijn & Leisink, 2009, p. 23); ambtenaren zijn weldegelijk gemotiveerd te werken voor de publieke zaak. Hoe kan het dan dat deze intentie niet tot uitdrukking komt in de praktijk en dat in het geval van de Toeslagenaffaire zelfs de politiek,

² In de context van de Toeslagenaffaire speelde de Bulgarenfraude een belangrijke rol in het politieke en maatschappelijk denken over fraudeaanpak, zie onder meer <https://decorrespondent.nl/10628/tienduizenden-gedupeerden-maar-geen-daders-zo-ontstond-de-tragedie-achter-de-toeslagenaffaire/639394285772-bed98f31>

de eigen staatssecretarissen van het ministerie van Financiën, het handelen en het oordeelsvermogen van het ambtelijk apparaat expliciet ter discussie heeft gesteld door aangifte te doen van knevelarij en beroepsmatige discriminatie (*Kamerstukken II, 31066, nr. 653, 2020*). Hebben ambtenaren nog wel het juiste belang, het juiste doel voor ogen of is hier sprake van doelverschuiving? Wordt de uitvoering dusdanig strak gestuurd door systemen, wetten, regels en procedures dat ambtenaren geen ruimte (meer) krijgen, zien of ervaren om gebruik te maken van hun discretionaire bevoegdheid om in heel specifieke gevallen waarin een besluit volgens alle regels nooit de bedoeling kan zijn, te handelen in de geest van het oorspronkelijk doel (Huizinga, 2021)? Is de bedoeling verloren gegaan in de vertaling van beleid naar uitvoering?

Een van de middelen die de overheid steeds vaker introduceert en die appelleert aan de gedachte dat de bedoeling in de wet is gelegen en mensen het verschil kunnen maken, is ‘werken volgens de bedoeling’ (Heerschop & Van Der Vlist, 2020; *Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021*). Immers als wetgeving niet duidelijk is dan is dat merkbaar in de uitvoering. Het idee is dat wanneer medewerkers zich rekenschap geven van het hogere doel ze meer aansluiting vinden bij de leefwereld van burgers en daardoor meer maatschappelijke meerwaarde kunnen creëren en maatwerk kunnen leveren wanneer ze dit nodig achten (Akerboom, Beukman, & Van Osch, 2021; Schmidt et al, 2019). Een op het eerste gezicht niet zo gekke gedachte, maar ook een gedachte die impliciet suggereert dat deze werkwijze leidt tot een scherpere focus op hetgeen gerealiseerd moet worden en tevens dat een ambtenaar daarmee geleid wordt bij het inzetten van zijn discretionaire bevoegdheid.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag

Uitvoeringsorganisaties representeren de overheid; daar krijgen burgers direct te maken met de uitwerking van wetten en overheidsbeleid, daar maken ze gebruik van publieke diensten en daar krijgt de overheid ‘een gezicht’ en een overheid die niet levert kan draagvlak verliezen (BZK, 2021, p. 173). Als echter binnen die organisaties waar beleid tot uitvoering komt de doelstellingen anders zijn dan burgers (mogen) verwachten, waar focus vooral ligt op meer bedrijfsmatige doelen als kostenbesparing, efficiency, klachtenafhandeling, rechtmatigheid, het strikt naleven van instructies en compliance (Van Der Vlist & Heerschop, 2020, pp. 76-78) in plaats van zorgen voor publieke dienstverlening aan diegenen die het nodig hebben of er simpelweg recht op hebben dan kan de kloof tussen overheid en samenleving steeds groter worden.

Binnen het Inkoop en Uitvoeringscentrum (hierna: IUC) van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI) zijn voornoemde dilemma's niet onbekend en inherent verbonden aan de uitvoering van hun werk. Het IUC is verantwoordelijk voor de uitvoering van de aanbestedingswet maar loopt in de dagelijkse praktijk tegen problemen aan in de uitvoering. De vereisten die de vier grondbeginselen van de aanbestedingswet stellen aan het inkoopproces staan veelal op gespannen voet met de behoefte van hun klanten en medewerkers hebben dagelijks te maken met strijdige belangen. Staan de belangen van het primair proces dat een verantwoordelijkheid heeft in de veiligheid van de samenleving voorop of is de 'rule of law' maatgevend voor de uitvoering van het werk? Eind 2018 is een onderzoek uitgevoerd naar het werkklimaat van DJI en ook hier was een van de constatering dat de menselijke maat zoek was (Gravesteijn, De Koning, De Vleeschouwer, & Van der Toorn, 2018). Het IUC heeft twee jaar geleden gemeend een veranderprogramma in te richten om de kwaliteit van haar dienstverlening te verbeteren. Dit veranderprogramma onder de noemer 'Vooruit naar de bedoeling' had tot doel een handreiking te doen naar de IUC-medewerkers van DJI waarmee zij hun dagelijkse uitvoeringsdilemma's het hoofd konden bieden en de 'juiste' keuzes konden maken. De vraag is echter of de praktijk ook congrueert met de theorie in een organisatie waarin de aanbestedingswet de boventoon voert en of het werken volgens de bedoeling heeft geleid tot een ander handelingsperspectief en daarmee een verandering in de dienstverlening.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt derhalve:

In hoeverre zijn de doelstellingen van het IUC-veranderprogramma 'Vooruit naar de Bedoeling' voor wat betreft de uitvoering van de aanbestedingswet gerealiseerd en hoe laat de mate van succes zich verklaren?

Het onderzoek beoogt inzicht te verkrijgen in de mate waarin 'werken volgens de bedoeling' bijdraagt aan de kwaliteit van de inkoopdienstverlening door het IUC; onderzocht wordt welke elementen van belang zijn voor het succes (of falen) van deze werkwijze.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Onderzoek naar het concept maatschappelijke meerwaarde en creatie daarvan is afgelopen decennium 'in Schwung' gekomen (Brown, Cherney, & Warner, 2021) onderzoek naar de werkwijze 'werken volgens de bedoeling' staat echter nog in de kinderschoenen (Groeneveld, 2019, pp. 67-69). Het gaat om een relatief nieuwe ontwikkeling (Schmidt et al., 2019, p. 11) en binnen het publieke domein worden de eerste schreden op dit nieuwe terrein pas enkele jaren

gezet. Het effect van deze werkwijze op de perceptie van ambtenaren in de uitvoering en de concreet daaraan verbonden kwaliteit van dienstverlening als resultante is nog niet onderzocht. Met dit onderzoek wordt derhalve beoogd de bestaande literatuur te verrijken met een eerste verkenning op dit terrein aan de hand van een concrete casus bij het IUC van DJI. Daarnaast bieden de verkregen inzichten in de eventuele potentie van deze werkwijze en de verklaringen daarvoor mogelijk nieuwe aanknopingspunten voor verder onderzoek teneinde het concept ‘werken volgens de bedoeling’ en de effecten daarvan op de outcome van beleid verder te doorgronden.

1.4 Maatschappelijke relevantie

In deze thesis wordt onderzocht of deze werkwijze waarbij het meer centraal stellen van de bedoeling, het bewust duiden en ordenen van waarden en belangen met behulp van dialoog en reflectie bijdraagt aan een oplossing voor de dilemma’s waar ambtenaren tegenaan lopen in hun dagelijkse uitvoeringspraktijk. Inzichten in de rol die deze werkwijze speelt bij het handelingsperspectief, het feitelijk handelen van medewerkers en daarmee de kwaliteit van de dienstverlening, kunnen gebruikt worden door managers van de publieke sector om de toepasbaarheid en meerwaarde van deze werkwijze voor hun organisatie te wegen. Tevens kan het managers in het openbaar bestuur handvatten bieden bij het verbeteren en optimaliseren van de werkwijze zelf evenals bij de ontwikkeling van hun personeelsbeleid en medewerkers. Het helpt de uitkomsten van ‘werken volgens de bedoeling’ op waarde te schatten waardoor afgewogen kan worden of en hoe geïnvesteerd kan of moet worden in deze werkwijze. Immers de implementatie van een nieuwe werkwijze vraagt vaak extra inspanning van een organisatie en dan is het zinvol om zicht te hebben wanneer deze effort de moeite waard is alsmede wanneer deze werkwijze het meest effectief kan worden ingezet en wat daarvoor nodig is. Middelen in de uitvoering zijn immers schaars en publiek geld moet zo efficiënt mogelijk worden ingezet.

1.5 Leeswijzer

In de navolgende hoofdstukken worden het onderzoek en de resultaten verder toegelicht. In eerste instantie zal in hoofdstuk twee worden ingegaan op een verdere theoretische verkenning van de concepten waarna een conceptueel model zal worden gepresenteerd. De onderzoeksmethodiek zal in hoofdstuk drie aan bod. In hoofdstuk vier zal de casus aan de hand van een empirische beschrijving verder toegelicht worden. Ingegaan wordt op de organisatie, de bedoeling van het IUC en de wijze waarop het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’ is geïmplementeerd. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een beschrijving van

de opbrengst van het programma tot op heden. Het vijfde hoofdstuk behandelt vervolgens de analyse van de onderzoeksresultaten; de empirie zal tegen de theorie worden aangehouden en beschouwd. Dit leidt tot een afronding van het onderzoek in hoofdstuk zes met een conclusie en de beantwoording van de centrale vraag waarbij tevens aandacht zal worden geschonken aan zowel de beperkingen van dit onderzoek als de mogelijkheden voor toekomstig onderzoek. Tevens zal gereflecteerd worden op de relevantie van dit onderzoek en zullen een aantal aanbevelingen worden gegeven.

2. Theoretisch kader en conceptueel model

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste begrippen en concepten van dit onderzoek vanuit de theorie uitgewerkt. Daartoe worden in de eerste paragraaf (zonder uitputtend te zijn) een aantal aspecten uiteengezet die een rol spelen bij de stand van de uitvoering aan de hand van het discours over de uitvoering. Paragraaf twee zal verder verdiepen op kwaliteitsaspecten van de uitvoering en problemen die daarbinnen ervaren worden waarna in paragraaf drie ingegaan wordt op een nieuw instrument dat mogelijk bijdraagt aan de oplossing van deze problematiek. Paragraaf vier zal verder ingaan op succesfactoren bij de implementatie van overheidsbeleid. Op basis van de theorie zal in paragraaf vijf het conceptueel model van dit onderzoek worden gepresenteerd.

2.1 Het discours over de uitvoering

De elementaire taak van uitvoeringsorganisaties is uitvoering geven aan overheidsbeleid of (een) wet(ten) ten uitvoer brengen (Van Thiel, 2004). De aandacht voor de wijze waarop de overheid en in het bijzonder de uitvoering functioneert is dan ook van alle tijden (Van Der Meer, 2021; Van Thiel, 2005). Sinds de oprichting van het huidige staatsbestel is de inrichting van het openbaar bestuur in Nederland onderwerp van gesprek en zijn diverse hervormingen en reorganisaties doorgevoerd (Van Thiel, 2005) teneinde problemen in de uitvoering van overheidstaken het hoofd te bieden waarbij de zienswijze en gekozen oplossingen een afspiegeling zijn van de tijdgeest (Kickert, Mol en Sorber, 2021).

De uitvoeringstaak werd in beginsel direct door (onderdelen van) ministeries uitgevoerd onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid (Organisaties Rijksdienst, z.d.) hier is de laatste decennia veel in veranderd. Sinds de jaren tachtig en negentig is de overheid meer teruggetreden dat terug te zien is in een stijging van het aantal en soort uitvoeringsorganisaties (Stellinga, 2012; Van Thiel, 2005). Begin jaren tachtig veranderde de visie op de rol van de overheid in de samenleving en daarmee de inrichting van het openbaar bestuur³ (Van Der Meer, 2021, pp. 34-35). Na jaren van recessie bleek de welvaarts- en verzorgingsstaat niet langer houdbaar; de financiële crisis met enorme begrotingstekorten, staatsschulden, stijgende werkloosheid en hoge inflatie noodzaakte tot een meer doelmatige en efficiënte inrichting van het openbaar bestuur (Van Der Meer, 2021). Daarnaast veranderde de samenleving; de

³ Zie ook ‘Werken aan een moderne overheid: Tentoonstelling over 50 jaar verbetering rijksdienst (1967-2017)’ voor de belangrijkste ontwikkelingen en veranderingen van de afgelopen decennia binnen de rijksdienst via <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/tentoonstellingen/werken-aan-een-moderne-overheid>

behoefte aan inperking van bureaucratie en een overheid die minder voorschreef en meer ruimte liet voor maatschappelijke initiatieven werd steeds groter (Van der Meer, 2021).

Gesterkt door de opkomst van het New Public Management gedachtegoed (hierna NPM) dat getypeerd kon worden als een bredere beweging gebaseerd op het bedrijfsleven waarbij de nadruk lag op het verbeteren van de bedrijfsvoering, transparantie van prestaties en resultaatgericht werken (Hood, 1991; Van Der Meer, 2021, pp. 187-189) werden overheidstaken in de jaren '90 nog meer op afstand van het ministerie geplaatst (Hood, 1991; Scheltema, 1993; Van Thiel, 2002) of in medebewind gegeven (Van Der Meer, 2021). Voorstanders van NPM meenden dat wanneer de overheid meer inzicht zou moeten geven over hun prestaties, verantwoording af moesten leggen dit zou bijdragen aan een betere beheersbaarheid van het overheidsapparaat zowel in termen van personeel als overheidsuitgaven (Stellinga, 2013, p. 30). De overheid ontbeerde het immers aan concurrentie en tucht van de markt en dit NPM gedachtegoed gaf de overheid een impuls om anders te kijken naar haar taken door weer terug te gaan naar de kern, daarbij refererend naar het subsidiariteitsbeginsel (Hood, 1991, Van Der Meer, 2021); verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken zou bijdragen aan het terugdringen van de staatsschuld en overheidstekorten (Stellinga, 2013, pp. 36-37) en leiden tot een effectiever en efficiënter functionerende overheid (Scheltema, 1993; Van Thiel, 2002).

De uitvoering is in de loop van de tijd meer en meer op afstand van beleid komen te staan. Het inzicht ontstond dat de overheid een faciliterende en ondersteunende rol zou moeten hebben waarbij de samenleving ruimte wordt gelaten om zelf de invulling en uitvoering van zowel haar eigen als gedeelde belangen in te richten (Van Der Meer, 2021, p. 84). Geleidelijk aan is een nieuw dominerend staatsmodel ontstaan, de voorwaardenscheppende staat waarin de rol van de overheid kleiner en minder bepalend is geworden in de uitvoering van taken (Van Der Meer, 2021, pp. 80-82).

Bekker (2017) ziet naast voornoemde economische, maatschappelijke en management gedreven redenen nog een meer ideologische drijfveer voor de veranderende rol van de overheid en visie op de uitvoering namelijk "het streven naar een kleinere overheid als doel op zichzelf" met meer verantwoordelijkheid bij de markt. Hij dicht dit streven echter niet toe aan het NPM-gedachtegoed maar ziet dit vooral als een noodzakelijk gevolg van de ontstane financiële crisis van het Rijk en de enorme ICT-opgave waar de overheid zich destijds voor gesteld zag om deze te trotseren (Bekker, 2017). In zijn optiek leidde dit niet

alleen tot privatisering en verzelfstandiging maar ook tot een aanzienlijke bezuiniging op het personeelsbestand van de Rijksdienst zelf. Een zekere dubbele verarming doordat enerzijds minder ambtenaren werden aangenomen en de ambtenaren die aangenomen werden veelal geselecteerd werden op management skills dan op ambtelijk vakmanschap (Bekker, 2017; Tjeenk Willink, 2017).

Kickert, Mol en Sorber (2021) hebben reeds eind jaren '80, begin jaren '90 een aantal beleids- en organisatie wetenschappelijke perspectieven op de discussie over de uitvoering aangevoerd. Indachtig de dynamische en complexe omgeving waarbinnen de overheid interacteert met politieke en maatschappelijke actoren achtten zij het van belang dat organisatieonderdelen adequaat inspeelden op complexe en snelle (externe) ontwikkelingen. Bureaucratische procedures, standaardisatie en centrale aansturing pasten hier niet goed bij en in navolging van Mintzberg's contingentiebenadering is geredeneerd dat de autonomie van uitvoeringsonderdelen binnen het Rijk vergroot en handelingsbevoegdheden lager binnen organisatieonderdelen belegd werden (Kickert et al., 2021). Daarnaast beargumenteerden Kickert et al. (2021) dat meer autonomie ook coördinatieproblemen zou verminderen omdat er minder afhankelijkheden zijn tussen organisatieonderdelen en daarmee minder afstemming vroeg. Het overbrengen van overheidstaken naar uitvoeringsorganisaties gepaard gaand met het toekennen van een grote mate van autonomie aan het management van uitvoerende diensten betekende ook dat de ruimte voor een eigen afweging en besluitvorming over de allocatie van voorzieningen decentraal werd belegd (Bekker, 2017); een belangrijke consequentie aangezien beslissingen hierover veelal ingrijpend en in vergaande mate politiek zijn (Fraanje, 2020). Een derde aspect dat Kickert et al. (2021) aandroegen was vooral een cultuuraspect dat de scheiding tussen beleid en uitvoering betrof; de afstand tussen beleidsmakers in de politiek en de top van de ambtenarij enerzijds en het ambtelijk apparaat dat zich bezighield met de uitvoering en dienstverlening zou dermate groot zijn dat het organisatorisch separeren met versterking van de managementverantwoordelijkheden in de uitvoering de beste manier was om de invloed van de uitvoering te vergroten. Dit zou een blijk zijn van herwaardering van de uitvoering door de beleidsmakers en tevens de focus op kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering ten goede komen (Kickert et al., 2021).

Het discours over de uitvoering werd begin van deze eeuw gevoed door diverse ontwikkelingen en veranderingen in de samenleving zoals de opkomst van Pim Fortuyn, de parlementaire enquête Bijlmerramp, de terrorismedreiging na de aanslagen in New York op 11 september en de emancipatie en individualisering van burgers (Peper, 1999; Stellinga,

2013). Allemaal ontwikkelingen die hebben aangezet tot het anders denken over de rol van de overheid en het functioneren van de rijksdienst en daarmee ook de verdeling van verantwoordelijkheden en taken binnen de overheid mede gevoed door de ervaren sturings- en verantwoordingsproblemen door privatisering en verzelfstandiging en de ontstane administratieve regeldruk (Peper, 1999). In een interdepartementaal beleidsonderzoek naar de organisatie van de uitvoering van rijkstaken concludeerde de commissie Kohnstamm dat de verzelfstandiging van overheidstaken tot sturingsproblemen en onduidelijkheid had geleid. Ze kwam tot de slotsom dat het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid hersteld moest worden zodat ministers zelf verantwoording moesten afleggen over overheidstaken en dat de overheid problemen zelf moest oplossen in plaats van wegleggen (Kennis van de overheid, 2003). Het geloof in privatisering veranderde echter niet, de ingeslagen weg was onomkeerbaar (Kickert et al, 2021; Van Thiel, 2021). Externe verzelfstandiging geraakte in onmin, maar interne verzelfstandiging zoals het agentschapsmodel won juist aan populariteit; immers de minister blijft dan verantwoordelijk voor het gevoerde beleid, maar het agentschap heeft daarentegen veel meer eigen handelingsruimte, een eigen begrotingsadministratie en beslissingsbevoegdheden over de uitvoering van taken (Stellinga, 2013; Van Thiel, 2021). Het agentschapsmodel zou moeten leiden tot een doelmatiger uitvoering van taken waarbij de Regeling agentschappen (2018, artikel 14) voorschrijft dat de te ontvangen middelen zijn gekoppeld aan de geleverde prestaties in kwantiteit, kwaliteit en prijs.

Kortom de afgelopen decennia is de uitvoering niet onbesproken gebleven en hebben verschillende visies op openbaar bestuur vanuit politiek, wetenschap en samenleving hun stempel gedrukt op de inrichting van overheidstaken. Het uitvoeringslandschap is door hervormingen en reorganisaties in de loop der jaren flink versnipperd geraakt in vorm en verantwoordelijkheden waardoor het niet eenvoudiger is geworden om over dé uitvoering te praten en er waarschijnlijk ook niet één oplossing is voor problemen in de kwaliteit van de uitvoering. De laatste jaren is zowel vanuit de praktijk als de wetenschap steeds meer aandacht ontstaan voor de implementatiekant en uitvoerbaarheid van overheidsbeleid, de ‘slechte aansluiting tussen de beleidsambities en de uitvoeringspraktijk’ (*Kamerstukken II, 28831, nr. 2, 2003*) en de samenhang tussen politiek en uitvoering en samenleving; onderwerpen die voorheen veelal onderbelicht bleven in het discours over de uitvoering ondanks de impact die ze hadden op de kwaliteit van de uitvoering (Bekker, 2021; Van Thiel, 2021).

2.2 Kwaliteit van de uitvoering

Het discours over de uitvoering en de politieke keuzes die dientengevolge zijn gemaakt hebben hun weerslag op de kwaliteit van uitvoering. In 2021 leverde de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (hierna: TCU) haar eindrapport ‘Klem tussen balie en beleid’ op aan de Tweede Kamer. De TCU onderzocht uitvoerig of een generieke lijn gevonden kon worden in de oorzaken van de uitvoeringsproblematiek; waar is de menselijke maat en hoe deze weer terug te brengen in de uitvoering (*Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, pp. 4-5*). De TCU wijt de problemen in de uitvoering vooral aan de slecht functionerende samenwerking tussen Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties door gebrekkig onderling vertrouwen en verminderde kwaliteit van dienstverlening in combinatie met steeds complexer wordende wetgeving (*Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, p. 7*). Dit wordt ondersteund door de bevindingen van Der Vlist en Heerschop (2020) die in opdracht van de Ministerraad eveneens een grondige analyse hebben uitgevoerd naar de oorzaken van de ervaren problematiek in de uitvoering.

2.2.1 Politiek en kwaliteit van beleid en wetgeving

Immers de primaire taak van de uitvoering is het ten uitvoer brengen van wetgeving of overheidsbeleid; de kwaliteit van de wetgeving is in elk geval medebepalend voor de kwaliteit van de uitvoering. Niet alleen wetgeving of overheidsbeleid zelf zijn politieke keuzes maar ook de toekenning van mensen en middelen voor de uitvoering daarvan zijn uiteindelijk politieke keuzes (*Kamerstukken II, 28831, nr. 2, 2003*). De politiek en samenleving bepalen aldus de bedoeling van de uitvoering middels wetgeving (Van Der Meer, 2022b). Deze groeit echter ongebreideld en wordt derhalve steeds complexer waardoor het steeds lastiger wordt voor ambtenaren in de uitvoering om de regels toe te passen met oog voor de mens achter de aanvrager en ook voor de burger zelf is het er niet eenvoudiger op geworden om te begrijpen welke wetten en regels van toepassing zijn en wat ze daarbinnen geacht worden te doen (*Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, pp. 36-37*). Daarnaast worden regeerakkoorden steeds meer dichtgetimmerd zonder oog voor de uitvoerbaarheid of is een uitvoeringstoets niet voorhanden of onvolledig bij de behandeling van een wetsvoorstel (*Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, pp. 36-37*). Ook dit komt de kwaliteit van betreffende wet niet ten goede.

2.2.2 Doelmatigheid en gerealiseerd beleid

Er heeft een zekere kaalslag plaatsgevonden in de uitvoering onder druk van de diverse bezuinigingen van de kabinetten Balkenende IV en Rutte I en II waardoor er enerzijds onvoldoende middelen beschikbaar zijn gemaakt voor de uit te voeren taken (*Kamerstukken*

II, 35387, nr. 2, 2021, pp. 69-70) in zowel materiële als personele zin (vgl. Bekker, 2017) en anderzijds hebben uitvoeringsorganisaties hun dienstverlening onder het mom van doelmatigheid steeds verder geautomatiseerd waardoor de ruimte voor maatwerk steeds verder is ingeperkt.

De Algemene Rekenkamer beoordeelt of beleid gegeven de gemaakte beleidskeuzes duidelijk is en of dit vervolgens goed wordt uitgevoerd (Kamerstukken II, 28831, nr. 2, 2003, p. 5) en constateert nu naar aanleiding van het rapport van de TCU dat haar bevindingen van begin deze eeuw nog steeds actueel zijn; de Tweede Kamer heeft een blinde vlek voor de uitvoering en zou zich beter moeten (willen) (laten) informeren over de uitvoering op haalbaarheid van een wetsvoorstel, maar ook op voortgang van beleid en de mate waarin maatschappelijke doelen worden gerealiseerd (Kamerstukken II, 35387, nr. 5, 2021). Door vooraf aan te geven welke beleids- en verantwoordingsinformatie nodig is en welke concrete doelstellingen en indicatoren daarbij horen geeft de Kamer richting aan de uitvoering (Kamerstukken II, 35387, nr. 5, 2021).

2.2.3 Uitvoeringspraktijk en bureaucratische competenties

De complexiteit in de beleidsuitvoering wordt mede ingegeven door spanningen tussen verschillende regelmatig conflicterende waarden waarbij niet duidelijk wordt gemaakt welke waarden voorop staan, noch door de politiek, noch door de beleidsdepartementen (Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, pp. 61-68). Evenmin wordt voldoende duiding gegeven aan de bedoeling van beleid en aan welke maatschappelijke opgave de uitvoering geacht wordt bij te dragen waardoor de uitvoering zelf waarden moeten verenigen en prioriteren (Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, pp. 68-69); ze moeten bijvoorbeeld afwegingen maken tussen publieke waarden en marktwaarden of tussen rechtsgelijkheid en maatwerk en besluiten wat prevaleert (Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, pp. 62-65). Oordeelsvorming over dergelijke kwesties vragen niet alleen kwaliteit van de politiek en departementen of kwaliteit van wetgeving, maar ook ambtelijke kwaliteit (kennis en vaardigheden) en kwaliteit van de ambtelijke organisatie als geheel (Van Der Meer, 2022b). Ambtenaren moeten over bureaucratische vaardigheden beschikken en ook begrijpen hoe ze hun discretionaire ruimte kunnen inzetten bij de uitvoering van hun werk, beseffen wat de politiek-maatschappelijke impact daarvan is (Van Der Meer, 2022b) en niet sec werken vanuit hun bureaucratische (systeem)wereld om (Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, p. 87). Ambtenaren moeten echter niet alleen (juridische) kennis en vaardigheden hebben ze moeten ook de ruimte en veiligheid voelen om hun discretionaire ruimte invulling te geven (Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021,

pp. 10-11). Deze wordt echter niet altijd ervaren door onder meer de toenemende sturing op productiecijfers, protocollen en voorschriften als gevolg van de complexiteit, maar de politieke en media-aandacht bij een incident dragen evenmin bij aan de ervaren ruimte om af te wijken van standaardbehandelingen (Van Der Vlist & Heerschop, 2020, p. 81). Het kan ook een tegenreactie bewerkstelligen. Medewerkers kunnen juist houvast vinden in het vasthouden aan regels als de omstandigheden waarin en waaronder ze werken onzeker zijn; medewerkers schieten in de kramp en voelen geen ruimte om gericht op de maatschappelijke opgave te werken en te handelen volgens de bedoeling van de wet in plaats van volgens de letter van de wet. Het denken over mogelijke oplossingsrichtingen heeft recent geleid tot de introductie van het ‘werken volgens de bedoeling’ (Van Der Vlist & Heerschop, 2020, p. 79; Heerschop & Van Der Vlist, 2020).

Een ander aspect van ruimte en veiligheid voelen is loyale tegenspraak; het durven teruggeven van signalen en misstanden, het bespreekbaar durven maken van problemen en dat geldt voor alle niveaus en partijen in de keten. De uitvoering is sterk geneigd het departement en de politiek vooral te laten horen wat ze willen horen dan wel uit de wind te houden en problemen intern op te lossen, terwijl oplossingen misschien juist daar geboden kunnen worden (*Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, pp. 73-77*).

2.2.4 *Belangen van de burger*

De menselijke maat is ver te zoeken naar het oordeel van de TCU die de term uitlegt als: ‘recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid, wet- en regelgeving’ (*Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, p. 20*). Immers een van de verantwoordelijkheden van de overheid is een sociaal vangnet bieden (Van Der Meer, 2021, p.85); ze faciliteert de burger en de markt bij het invullen van zijn leven en draagt zorg voor degenen die niet zelfredzaam zijn. Echter niet elke burger is gelijk, niet elke burger heeft dezelfde noden en kansen en is zelfredzaam daar zit verschil in en dat zou volgens Van Der Meer (2022b) de menselijke maat genoemd kunnen worden. De overheid heeft door de introductie van vergaande digitalisering van zowel informatie als procedures, het werken met algoritmen en haar complexe regelgeving de toegang tot dit sociale vangnet complex gemaakt zeker voor burgers die verminderd bureaucratisch competent zijn (*Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021; Van Der Meer, 2021, p. 326*). De uitvoering heeft te weinig oog voor het doenvermogen⁴ van burgers (*Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021, p. 61*) en de variatie onder

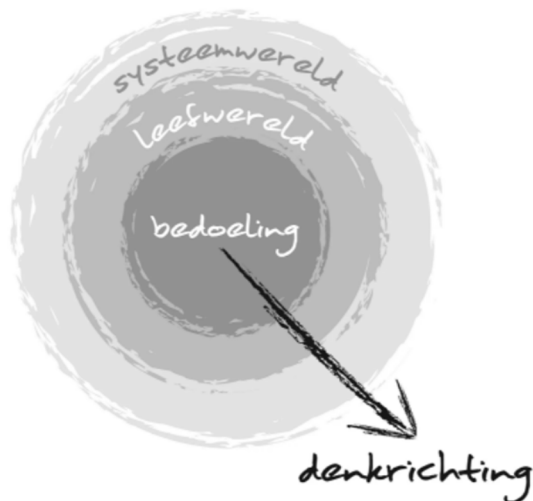
⁴ Zie WRR-rapport nr. 97: Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid.

burgers waarbij ze teveel vanuit het eigen dominante overheidsperspectief uitgaat van één ideale gemiddelde burger geschapen naar eigen beeld en gelijkenis (Van Der Meer, 2021, p. 332).

Problemen in de kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering zijn nog steeds actueel ondanks diverse herstructureringen en reorganisaties in de uitvoering. De vraag is of verbeteringen gezocht moeten worden in ‘structuuroplossingen’ nu vanuit diverse hoeken expliciet is aangegeven dat de uitvoering bij de realisatie van haar maatschappelijke opgave meer oog voor de menselijke maat, de (individuele) belangen van burgers moet tonen. Het denken over mogelijke oplossingsrichtingen heeft recent geleid tot de introductie van het ‘werken volgens de bedoeling’ dat hieraan zou appelleren.

2.3 Werken volgens de bedoeling

In relatie tot sturing binnen publieke organisaties wordt steeds vaker ‘werken volgens de bedoeling’ genoemd als mogelijke oplossing voor het verlies van de menselijke maat zo geven ook Heerschop en Van Der Vlist (2020) deze werkwijze mee als een van de handelingsperspectieven in hun rapport Werk aan Uitvoering en wijst ook de TCU op deze werkwijze in een van haar aanbevelingen (*Kamerstukken II, 35387, nr. 2, 2021*). Deze



Figuur 1 Denkrichting werken volgens de bedoeling. Overgenomen uit *Verdraaide organisaties*, door M. Buiting en W. Hart, z.d. (<https://verdraaideorganisaties.nl/samenvatting/>)

werkwijze is gericht op het creëren van meerwaarde door het hogere doel van de organisatie voorop te stellen bij de keuzes die gemaakt worden (Groeneveld, 2019). Veelbesproken is het werk van Buiting en Hart die een managementboek schreven en verandertoolbox ontwikkelden over ‘verdraaide organisaties’ waarin ze uitlegden wat de kern is van hun sturingsfilosofie, namelijk het terugbrengen van de bedoeling van de organisatie in het werk door de leefwereld en de systeemwereld met elkaar te verbinden (Buiting

& Hart, z.d.). Vertrekpunt van hun filosofie is het omdraaien van de gebruikelijke ‘van-buiten-naar-binnen’ denkrichting naar ‘van-binnen-naar-buiten’ (figuur 1) door te starten bij de vraag wat de bedoeling is van de organisatie, haar missie of bestaansrecht en dat in te

zetten als een continu reflectiemechanisme waardoor het handelen in de veelal onvoorspelbare leefwereld regie krijgt over de vraag wat een concrete praktijksituatie behoeft en waarbij als laatste pas wordt onderzocht hoe de systeemwereld daar ondersteunend in kan zijn (Buiting & Hart, z.d., pp. 3-4). De basis is dat de systeemwereld als dominante ordening binnen een organisatie wordt losgelaten, het systeem staat niet langer voorop en er wordt niet meer primair vanuit de regels en procedures gewerkt maar er wordt een beroep gedaan op medewerkers om zich continu af te vragen of zijn keuzes en handelen ook bijdragen aan de bedoeling (Buiting & Hart, z.d., p. 2). ‘Werken volgens de bedoeling’ biedt juist vrijheid aan medewerkers om de ruimte binnen maar soms ook buiten het systeem op te zoeken als blijkt dat de bedoeling dit vraagt (Schmidt et al., 2019, p. 19). Door casuïstiek te delen en te reflecteren op wat er wel en niet goed gaat in het werk met collega’s vormt zich uiteindelijk de bedoeling want het gaat immers niet alleen om vastleggen en verantwoorden maar vooral om bij de keuzes die je maakt dát centraal te stellen waarvan je gelooft dat de organisatie toe bedoeld is; wat is goede zorg of goed onderwijs (Buiting & Hart, z.d.).

De systeemwereld is vooral een hulpmiddel om de bedoeling waar te maken, de leefwereld is de omgeving waarin deze gevormd wordt door de interactie op de allerkleinste schaal, van mens tot mens, van ambtenaar tot burger (Buiting & Hart, z.d.). Schmidt et al. (2019) definiëren ‘werken volgens de bedoeling’ als “de invulling die publieke organisaties geven aan het voorop zetten van de maatschappelijke meerwaarde in hun werk” (p. 15); niet het uitvoeren van regels en beleid staat voorop maar vooral datgene waar deze regels en beleid voor zijn opgesteld zodat deze regels ook niet meer belemmerend werken bij het realiseren van die bedoeling.

Om een beter begrip van het concept ‘werken volgens de bedoeling’ te krijgen in relatie tot de onderzoeksvraag worden in navolgende sub paragrafen een aantal kernelementen uit deze werkwijze nader geduid.

2.3.1 De bedoeling - publieke waarden en maatschappelijke meerwaarde

Een wezenlijk onderdeel van ‘werken volgens de bedoeling’ is de bedoeling zelf. Deze roept op zichzelf al vragen op als welke bedoeling of wiens bedoeling of is er eigenlijk wel één bedoeling of zijn er meerdere bedoelingen die gediend moeten worden?

Primair ligt de bedoeling van de uitvoering verankerd in de wet aangezien haar elementaire taak het ten uitvoer brengen van wetten en overheidsbeleid is (Van Thiel, 2004). Echter zoals in paragraaf 2.2.1 aangegeven is de kwaliteit van wetgeving of overheidsbeleid bepalend voor

de kwaliteit van de uitvoering en wanneer deze niet duidelijk is of letterlijke toepassing staat haaks op de geest van betreffende wetgeving (Van der Vlist & Heerschop, 2020, p.42) dan is de bedoeling evenmin helder met als gevolg dat de uitvoering hier zelf invulling aan zal moeten geven. Een eigen interpretatie van de bedoeling bewust of niet, kan leiden tot andere afweging tussen waarden en keuzes die daarover worden gemaakt (Akerboom, et al., 2021, p. 68). Een bijkomende complicerende factor is dat interpretaties van een (centraal opgestelde) bedoeling niet altijd expliciet worden uitgesproken of vertaald naar de onderliggende organisatielagen waardoor de bedoeling impliciet besloten ligt in werkprocessen die een prioritering van publieke waarden reflecteren (Akerboom et al., 2021, pp. 67-68).

Buiting en Hart (z.d.) geven een ruimere definitie aan de bedoeling namelijk datgene wat er werkelijk toe doet, waarom je er als organisatie bent én wat belangrijk is voor de ander. Akerboom et al. (2021, p. 67) bevinden in hun onderzoek dat er niet één bedoeling is maar dat de bedoeling binnen én tussen organisaties verschillend wordt opgevat vanuit publieke waarde(n) zoals gelijkheid of transparantie of vanuit een bepaalde contextafhankelijke maatschappelijke meerwaarde zoals leefbaarheid. De bedoeling is niet per se vastomlijnd maar vormt zich mede door de interactie tussen mensen waardoor er ruimte ontstaat om oog te hebben voor de menselijke maat in het systeem (vgl. Buiting en Hart).

Schmidt et al. (2019, p. 17) spreken in hun definitie over maatschappelijke meerwaarde als het om publieke organisaties gaat en dat de bedoeling vooral een basisprincipe is waarop teruggevallen kan worden, een richtsnoer voor het handelen doordat nagedacht wordt over de maatschappelijke meerwaarde van het werk, de wijze waarop dit uitgevoerd wordt en over de beslissingen die erover genomen worden. Ze wijzen erop dat bij het ‘werken volgens de bedoeling’ publieke waarden zoals rechtmatigheid, transparantie en efficiëntie niet zozeer onderdeel uitmaken van de maatschappelijke (meer)waarde maar dat deze gezien moeten worden als criteria die *onder* de realisatie van de maatschappelijke meerwaarde liggen (Schmidt et al., 2019, pp. 16-17). Zij stellen derhalve dat de uitkomst van dienstverlening de maatschappelijke (meer)waarde en daarmee de bedoeling vertegenwoordigt.

Hiermee maken zij een zeker onderscheid tussen de feitelijke bedoeling zoals deze is vastgelegd in de wet en de bedoeling in de geest van de wet. Indachtig Meynhardt's (2021, pp. 1634-1637) redenering zal de bedoeling in de geest van de wet of de maatschappelijke meerwaarde zijn beslag krijgen wanneer het individueel microniveau wordt gekoppeld aan het collectief macroniveau door een gezamenlijk proces van internalisering plaats te laten vinden

door dialoog, co-creatie en samenwerking. Dit accordeert met de idee van ‘werken volgens de bedoeling’ die redeneert dat de bedoeling middels interactie en reflectie in de leefwereld tot stand komt (vgl. Buiting & Hart).

Binnen dit onderzoek wordt ‘de bedoeling’ voor de uitvoering derhalve gedefinieerd als de te realiseren publieke dienstverlening waarbij oog is gehouden voor de menselijke maat met behoud van publieke waarden.

2.3.2 Systeemwereld en leefwereld

Voor het vormen van de bedoeling is de leefwereld belangrijk omdat daarbinnen interactie en reflectie ontstaat maar hoe verhoudt deze leefwereld zich dan tot de systeemwereld? De Duitse filosoof Habermas verwijst naar de systeemwereld als een systeem in de publieke sfeer waarin de ratio prevaleert, een systeem waarin bureaucratische principes zoals objectiviteit, onpartijdigheid en instrumentaliteit centraal staan (Fenger, 2016, p. 6). Daartegenover zet hij (in Fenger, 2016) de leefwereld die vooral bestaat uit (zintuiglijke en culturele) ervaringen, emoties en communicatieve en face-to-face interacties en welke hij aldus aan de familiale privésfeer relateert. Habermas (1981/1987, p. 305) bespreekt in zijn werk het koloniseren van de leefwereld door de systeemwereld ofwel het binnendringen van de systeemwereld in de leefwereld om eigen maatstaven op te leggen.

Hoogleraar filosofie Henny Kunneman licht in een interview met Movisie toe dat hij zich daar ten dele in kan vinden (Movisie, 2021). Het beeld van Habermas over de leefwereld vindt hij niet corresponderen met wat hij ziet gebeuren in de praktijk. In de leefwereld is er niet altijd sprake van gelijkwaardige deelname maar komt machtsmisbruik net zo goed voor evenals onrecht daarnaast is gelijkwaardige afstemming in de leefwereld soms ook ver te zoeken. Voorts acht hij het te simplistisch om systemen neer te zetten als onpersoonlijke vormen van bureaucratie waarin maatschappelijk onrecht wordt geproduceerd zonder oog voor de menselijke maat en waarin professionals buiten spel worden gezet. Deze redentatie reduceert de complexiteit te veel aldus Kunneman. Systemen werken niet op zichzelf buiten mensen om, in zijn ogen kan de morele aansprakelijkheid op het handelen van professionals daarmee niet gereduceerd worden (Movisie, 2021).

Merton (in Rainey, 2014, p. 50) onderschrijft de risico’s op ontarding van de bureaucratie door regeldruk, maar laat in het midden of professionals buiten spel worden gezet door het systeem (vgl. Habermas) of dat ze daar zelf (on)bewust aan bijdragen vanuit een niet uitwisbare moraliteit in hun professioneel handelen. Merton (1940, pp. 562-566) hanteert de

term ‘trained incapacity’ wanneer een vorm van handelingsonbekwaamheid optreedt bij medewerkers door de rigide manier waarop de organisatie is ingericht (denk aan ver doorgevoerde functiespecialisatie, procesautomatisering, uitgebreide regelgeving en grote druk om deze na te leven die leiden tot het niet meer kunnen omgaan met problemen omdat de regels er niet op passen). Kunneman ziet de ambtenaar echter niet als lijdzame toeschouwer maar als een belangrijke actor in het verbinden van deze werelden waarbij hij heil ziet in normatieve professionalisering dat in de kern draait om het bevorderen van reflexieve praktijken door continu kritisch te blijven reflecteren op de morele horizon die onder te maken keuzes ligt (Movisie, 2021), het elkaar vanuit reflectie begrenzen en bemoedigen. Het voortdurend onderzoeken wat goed handelen is en waarbij de professional een actieve deelnemer is in de onderhandeling over conflicterende waarden (Grootoenk, 2009, p. 87). Dit gedachtegoed over de moraliteit als wezenlijk onderdeel van het professionele handelen van een professional is terug te zien in de bestuursfilosofie ‘werken volgens de bedoeling’ waarin middels reflectie een beroep wordt gedaan op intrinsieke overtuigingen en normen en waarden over wat goed handelen is.

2.3.3 Regelreflex en doelverschuiving

Voornoemde handelingsonbekwaamheid is een reëel risico binnen het openbaar bestuur aangezien de structurele regelreflex om te structureren en te reguleren doorgaans sterk is binnen deze sector (Groeneveld 2019, p. 68) en tevens goed verklaarbaar aangezien het appelleert aan democratische vereisten of waarden zoals voorkomen van willekeur, legaliteits- en gelijkheidsbeginsel; de overheid moet kunnen uitleggen wat en waarom ze iets doet én het moet wel efficiënt zijn want het gaat immers om belastinggeld dat wordt ‘gespendeerd’. Groeneveld (2019) licht dat toe door terug te gaan naar de kernfunctie van bureaucratie, zijnde onzekerheidsreductie; het terugbrengen van onzekerheid over verantwoording van de top aan de politiek en als het ambtenaren betreft over de uitvoering van hun werk. De overheid moet controleerbaar zijn en ambtenaren ontlenen zekerheid aan de kaders en regels waarbinnen ze moeten oordelen en inhoudelijke beslissingen moeten nemen (Groeneveld, 2019, p. 67). De regelreflex is inherent verbonden aan de bestuurlijke inrichting wanneer de uitvoering steeds verder op afstand wordt geplaatst en overheidstaken in medebewind dichter bij de burger worden belegd. De behoefte aan controle en toezicht zal vanuit de departementen, politiek en maatschappij groeien evenals de verantwoordingsplicht én behoefte van een uitvoeringsorganisatie zelf (Meurs, 2014, p. 5). Een niet onbelangrijke rol speelt de (sociale) media hierin die incidenten bij een breed publiek aan het licht brengt en

daarmee het politieke en maatschappelijke debat aanwakkert dat veelal leidt tot Kamervragen en onderzoeken naar het functioneren van betreffende (uitvoerings)organisatie zoals ook de Kindertoelagenaffaire door Trouw en RTL voor het publieke en politieke voetlicht is gebracht; de behoefte aan maatschappelijke verantwoording wordt versterkt door de ervaren mediadruk (Brummel, Overman & Schillemans, 2021).

De eerste neiging die professionals hebben om onzekerheden of ‘open eindjes’ in de verantwoording op te vangen is nieuwe afspraken maken en regels en richtlijnen bedenken (Bal, Weggelaar & Wallenburg, 2018, p. 7). Merton (1940) spreekt in dit verband over goal displacement of doelverschuiving bij medewerkers die niet langer handelen in het belang van de hogere organisatiedoelen als gevolg van sterke organisatie en managementdruk op naleving van (afdelings)regels. Doelverschuiving omvat volgens Blau (in Abramson, 2009, p. 67) zowel veranderingen in doelen als verplaatsing van het relatieve belang van verschillende doelen in een organisatie. Dit fenomeen ontstaat vooral bij organisaties die sterk gedreven worden door verantwoordings- en financieringsprijkkels. De oriëntatie op de meer immateriële en idealistische doelen verschuift hierdoor of wordt zelfs verdrongen naar doelen gericht op het meten van de prestatie, de output (Abramson, 2009, p. 68; Huizinga & De Bree, 2017, p. 35). Huizinga en De Bree (2017, p. 35) vonden in hun studie naar het begrip goal displacement een gemeenschappelijk kenmerk in de vele wetenschappelijke publicaties namelijk het formele behoud van de oorspronkelijke doelen zoals ze wettelijk of anderszins zijn overeengekomen of vastgelegd terwijl de feitelijk nagestreefde doelen hiervan afwijken. Zij definieerden goal displacement in een organisatie als het ontstaan van een discrepantie hiertussen (Huizinga & De Bree, 2017, p. 35). Deze discrepantie zal minder snel ontstaan als een organisatie specifieke, tastbare en gerichte doelen heeft zoals winstmaximalisatie of marktleider zijn in plaats van meer abstracte, complexe en vage doelen als leefbaarheid (Abramson; Bohte & Meier; Warner & Havens, in Huizinga, 2021, p. 2). Echter, organisaties met een publieke taak, die publieke diensten leveren hebben juist vaak met meer abstracte doelstellingen en complexe maatschappelijk problemen te maken en worden tegelijkertijd veelal strak gestuurd op prestaties en kostenreductie waardoor dergelijke uitvoeringsorganisaties vatbaar zijn voor goal displacement. Dit risico wordt nog eens versterkt doordat prestaties over dergelijke doelen moeilijk te evalueren zijn (Huizinga, 2021, p. 2). Interessant is de bevinding van Huizinga en De Bree (2017, p. 35) in de literatuur dat medewerkers en leidinggevendenden veelal in de veronderstelling blijven verkeren nog steeds op het originele doel gericht te zijn. De praktijk laat echter anders zien. Abramson (2009)

ontdekte in zijn onderzoek naar dagverblijven voor volwassenen dat niet de cliënt zelf voorop werd gesteld als primaire belanghebbende van de te leveren dienst, maar de *verzorger* van betreffende cliënt en hoe die meer ontzorgd kan worden in zijn zorg voor de cliënt. Interactie over de zorg vond namelijk vooral plaats tussen de SLB en de verzorger van de cliënt en dat bracht onbedoeld en onbewust een verschuiving in focus met zich mee (Abramson, 2009). Het hogere doel wordt vooral formeel uitgedragen in het kader van verantwoording en om financiering te organiseren en te borgen maar in de dagelijkse werkzaamheden wordt dit niet vertaald en blijken andere zaken meer prioriteit te krijgen en benadrukt te worden (vgl. Habermas; vgl. Merton) wat zover kan gaan dat er ongemerkt een verschuiving van de feitelijke doelgroep ontstaat (Abramson, 2009, pp. 77-78).

2.3.4 Verwachte effect 'werken volgens de bedoeling'

Voorgaande beschouwend is de kern van deze werkwijze het continu in het vizier houden van en reflecteren op de bedoeling, de *raison d'être* van de organisatie en de te leveren maatschappelijke meerwaarde bij de uitoefening van het werk waarbij interacties met anderen een belangrijke rol spelen en regels en protocollen in het licht van de bedoeling beschouwd en toegepast moeten worden.

De verwachte bijdrage van deze werkwijze is dat deze positief contribueren aan de prestatie in de uitvoering doordat dialoog en reflectie leiden tot een beter besef van de bedoeling ofwel de te realiseren meerwaarde en hoe daarbij de menselijke maat en publieke waarden in balans te kunnen brengen (vgl. 2.3.1). Immers om in dialoog te geraken zal interactie moeten worden gezocht met wat ook wel de leefwereld wordt genoemd en door in contact te zijn met mensen uit de doelgroep worden medewerkers uitgedaagd te reflecteren op het eigen handelen in relatie tot de systeemvereisten van de organisatie en de wijze waarop dit zich verhoudt tot de noden van de burger (vgl. 2.3.2). De verwachting is dat doelverschuiving minder snel zal optreden doordat de focus op het realiseren van meerwaarde lift in plaats van het rigide uitvoeren van regels conform de letter van de wet of zoals de organisatie heeft voorgeschreven (vgl. 2.3.3). De aanname is dat dit vervolgens leidt tot betere oordeelsvorming en een uitgebreider handelingsrepertoire bij medewerkers en bewustwording van de eigen individuele bijdrage die een medewerker derhalve kan leveren aan de kwaliteit van de publieke dienstverlening met als gevolg dat laatstgenoemde wordt verbeterd. Kortom door dialoog en reflectie ontstaat een duidelijker beeld van de bedoeling, de geest van de uit te voeren wet met oog voor de menselijke maat en behoud van de klassieke publieke waarden.

Deze verwachting veronderstelt overigens dat medewerkers in de uitvoering voldoende vaardigheden hebben om op de juiste manier de dialoog te voeren, om deze input te wegen, om zichzelf de juiste vragen te stellen en om kritisch op zichzelf en de organisatie durven te reflecteren en daarnaar te handelen. Indirect suggereert dit dat wanneer je in dialoog bent en reflecteert dit bijna automatisch tot de juiste uitkomst leidt. De vraag is of dit juist is, want niet iedereen is communicatief even vaardig en al helemaal niet als de verhoudingen niet gelijkwaardig zijn, niet iedereen is ontvankelijk voor anders denken met een andere visie op wat nodig is, niet iedereen verstaat de kunst om kritisch te reflecteren, niet iedereen heeft de kennis en vaardigheden om de bedoeling in de volle breedte te kunnen omvatten en daar vervolgens ook nog naar te handelen en niet iedereen gedijt in een onzekere omgeving waarin de bedoeling zich nog moet vormen want regels geven immers ook houvast (Van Der Vlist & Heerschop, 2020).

2.4 Doeltreffendheid en succesfactoren

Teneinde de werkwijze ‘werken volgens de bedoeling’ op haar merites te kunnen beoordelen wordt naar twee dimensies gekeken. De doeltreffendheid ofwel de mate waarin deze werkwijze bijdraagt aan het bereiken van gesteld doel dan wel gestelde doelen kan worden getoetst door haar legitimiteit te toetsen, door na te gaan of het beleid door betrokkenen als juist wordt beschouwd en wordt ondersteund (Hoogerwerf, Herweijer & Van Montfort, 2021, pp. 18-22). De toelichting voor de keuze om binnen dit onderzoek het participant-satisfaction model te gebruiken wordt toegelicht in paragraaf 2.4.1 evenals duiding van het model zelf. In paragraaf 2.4.2 komen een aantal succesfactoren van Hoogerwerf, Herweijer en Van Montfort (2021) aan bod die in dit onderzoek worden gebruikt teneinde voornoemde doeltreffendheid te verklaren.

2.4.1 Doeltreffendheid en Participant-satisfaction model

De vraag is hoe gemeten kan worden of deze werkwijze als beleidsinstrument succesvol is; hoe beoordeeld kan worden in welke mate dit instrument bijdraagt aan de kwaliteit van gesteld doel. Immers zoals eerder aangegeven in paragraaf 2.3.1 is de bedoeling lang niet altijd expliciet en is niet altijd duidelijk aan welk doel bijgedragen moet worden. Het discours over de uitvoering en de ervaren problematiek daarbinnen maken het daarnaast complex om vanuit een helder perspectief naar de kwaliteit van dienstverlening te kijken (vgl. paragraaf 2.2). Deze factoren maken het lastig om de effectiviteit van beleid te bepalen. Hoe het effect

van beleid kan worden verklaard is dan ook al lang onderwerp van onderzoek. Hoogerwerf (1983) refereert hierbij aan Machiavelli die in zijn tijd (1469-1527) reeds concludeerde dat wanneer je in harmonie bent en blijft met je doel je deze zal bereiken. Hoogerwerf's (1983, p. 30) veronderstelling naar aanleiding hiervan was dat 'de mate van doelbereiking van een beleid groter zal zijn naarmate het streven naar het doel sterker is en de weerstand daartegen kleiner is'.

Rainey (2014) bespreekt diverse manieren waarop je effectiviteit zou kunnen meten waaronder het participant-satisfaction model dat in het verlengde van Hoogerwerf's aanname ligt. Deze benadering onderzoekt de tevredenheid door verschillende stakeholders er expliciet naar te vragen en door te onderzoeken "of de leden van een organisatie het gevoel hebben dat ze in hun behoeften worden voorzien of dat ze haar doelen delen en eraan werken om deze te bereiken" (Rainey, 2014, p. 159). Belangrijk onderdeel van deze tevredenheidsbenadering is dat een breed deelnemerspalet wordt betrokken om een zo compleet mogelijk beeld te genereren over de effectiviteit van een organisatie. Deelnemers zijn derhalve niet alleen medewerkers maar ook leidinggevendenden, opdrachtgevers, klanten, leveranciers, controllers, beleidsmaker et cetera. Desondanks blijft het problematisch om geheel sluitende conclusies over de effectiviteit te trekken omdat publieke organisaties de belangen van het grote publiek raken en daarmee een enorm scala aan individuen zou moeten betrekken als deelnemer waar het bestaan soms niet eens van bekend is (Rainey, 2014, p. 159).

Gelet op voorgaande is in dit onderzoek ervoor gekozen om de doeltreffendheid niet alleen te onderzoeken vanuit perspectief van de medewerkers die met dit beleidsinstrument werken maar ook vanuit perspectief van stakeholders (in casu klanten en vertegenwoordiger eigenaar) door ze expliciet te bevragen op de tevredenheid over de kwaliteit van de dienstverlening en of er sinds de implementatie een verandering is ervaren in de wijze waarop en mate waarin ze in hun behoefte worden voorzien en of ze het gevoel hebben dat het IUC met haar samenwerkt om hun doelen te bereiken.

2.4.2 Succes- en faalfactoren Hoogerwerf

Het meten óf de werkwijze effect heeft op de uitkomst van dienstverlening is een punt maar verklaart veelal niet welke factoren dan specifiek bijdragen aan dat effect. Hoogerwerf (1983, pp. 30-39) benoemt begin jaren '80 reeds een aantal factoren die invloed hebben op de mate waarin de prestaties van de uitvoering conform de bedoeling zijn van de beleidsbepalers. Bijna veertig jaar later is zijn werk haast onveranderd (Hoogerwerf, Herweijer & Van Montfort, 2021). Deze factoren zijn op hoofdlijnen als volgt te duiden:

- Beleidskwaliteit en informatie

De aard en kwaliteit van een wet of beleid hebben hun weerslag op de kwaliteit van de uitvoering (vgl. 2.2.1 de bedoeling). Hoogerwerf et al. (2021, pp. 131-133) onderschrijven het belang van duidelijke wetgeving en beleid en onderkennen daarbij twee facetten; duidelijkheid over de te realiseren doelen en consensus over de verdeling van taken en middelen waarbij de doelen een reëel ofwel haalbaar ambitieniveau dienen te hebben. Daarnaast stellen Hoogerwerf et al. (2021, pp.133-134) dat de doelen gestoeld dienen te zijn op veronderstellingen die juist en aanvaardbaar zijn voor uitvoerders en doelgroep in normatieve en feitelijke zin. Immers normen en waarden spelen een belangrijke rol bij het uitvoeren en accepteren van beleid evenals dat het belangrijk is dat de onderliggende beleidstheorie goed doordacht is en de doel-middelen relatie van het beleid ook navolgbaar, samenhangend en volledig is. Dit betekent dat er voldoende relevante informatie moet zijn bij beleidsbepalers om beleid te vormen. Daarnaast is goede ontsluiting van informatie in de uitvoering ook zeer belangrijk om de doelgroep te bereiken die beoogd wordt te bereiken en niet alleen de burgers die bureaucratisch competent zijn (Hoogerwerf, 1983, p. 34; vgl. Van Der Meer, 2021, 2022a, 2022b)

- Aanpassingsvermogen

Een belangrijke factor voor succes en falen komt uit de contingentietheorie en betreft het adaptie- en absorptievermogen van een uitvoeringsorganisatie; een organisatie zal haar doelen alleen kunnen bereiken als ze (zich aan)past bij haar omgeving (Hoogerwerf et al., 2021, p. 129-130). Een organisatie bestaat binnen een context en zal continu beïnvloed worden door haar omgeving en dan met name haar economische, politiek bestuurlijke, technologische en taakomgeving (vgl. 2.1 het discours over de uitvoering). Denk daarbij aan conjunctuurschommelingen waardoor de collectieve behoeften kunnen veranderen, verantwoordingsstelsels, ontwikkelingen op gebied van ICT en coproductie (Hoogerwerf et al., 2021, pp 139-131).

- Sturing en verantwoording

De positie van een uitvoeringsorganisatie bepaalt voorts de sturingsrelatie met haar omgeving en de wijze waarop afstemming en coördinatie plaatsvindt. Zo zal een agentschap meer sturing van het departement ondervinden vanwege de meer hiërarchische verhouding dan een geprivatiseerde organisatie waar niet langer vanuit een machtsmonopolie gestuurd kan worden, maar waar vanuit gelijkwaardige communicatie bindende afspraken gemaakt zullen moeten worden (Hoogerwerf et al., 2021, pp 134-

137). Daarnaast is de afstand van uitvoering tot de politieke en ambtelijke top van invloed op de kans op non-conforme uitvoeringsprestaties ten opzichte van het oorspronkelijke beleid; immers hoe meer schakels in de keten, hoe meer kans op ruis en eigen interpretatie (Hoogerwerf et al., 2021, p. 135).

Daarnaast speelt de mate waarin een uitvoerder verplicht wordt om op bepaalde wijze te handelen vanuit prestatieafspraken, verantwoordingsverplichtingen en toezicht een rol bij de prestatie die twee kanten op kan bewegen. Enerzijds leiden strakke afspraken en sturing daarop tot focus op hetgeen gerealiseerd moet worden doordat er veelal weinig ruimte overblijft voor eigen interpretatie en invulling doordat zoveel mogelijk in een strak keurslijf wordt gegoten (Hoogerwerf et al., 2021). Anderzijds kan ditzelfde keurslijf leiden tot pervers gedrag doordat verkeerde prikkels worden afgegeven. De Bruijn (2006, pp. 49-53) noemt dit de wet van afnemende effectiviteit; wanneer de impact van prestatiemetingen dusdanig zware sancties tot gevolg hebben voor de uitvoering zal het effect van prestatiemeting afnemen omdat uitvoeringsorganisaties geneigd zullen zijn strategisch gedrag te gaan vertonen gericht op behoud van de eigen organisatie in plaats van op het realiseren van beoogde doelen.

- *Kennis en kunde personeel*

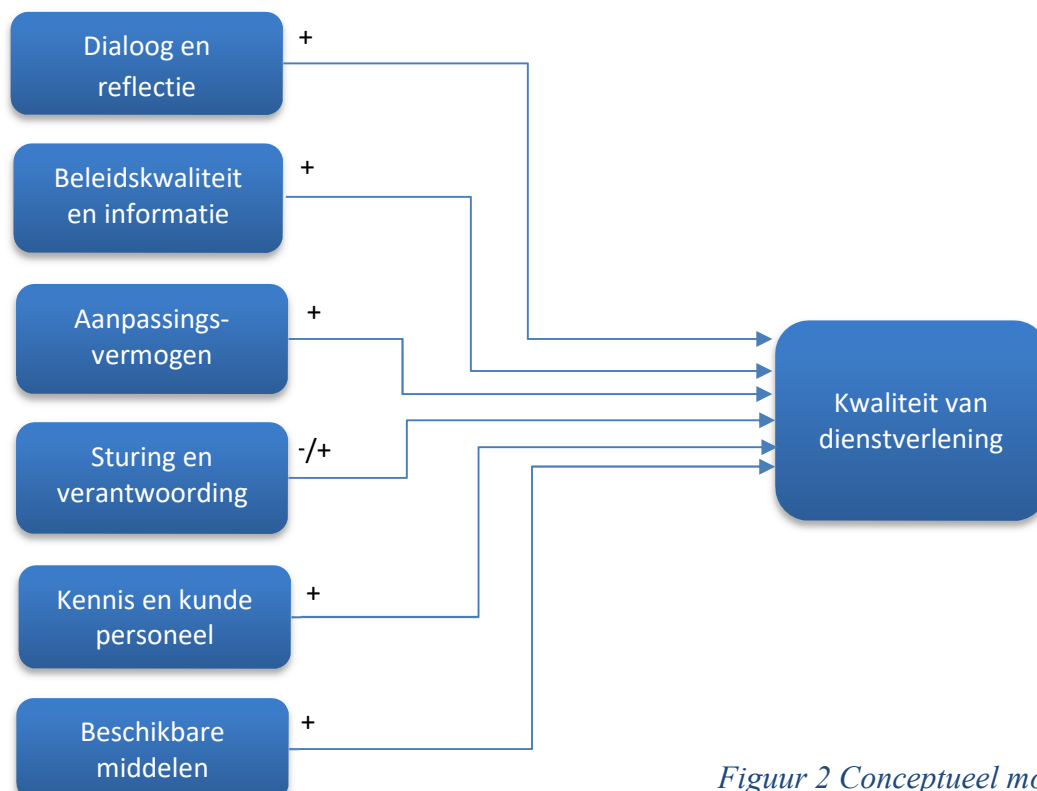
Hoogerwerf et al. (2021) beschouwen tevens de individuele functionarissen van een uitvoeringsorganisatie als een van de bepalende factoren voor de mate waarin beleidsprestaties overeenkomen met beoogd beleid. Daarbij benoemen ze het weten, kunnen en willen van uitvoerders als drie belangrijke facetten. Uitvoerders moeten ten eerste goede kennis hebben van de materie, van het beleid om op juiste gronden te kunnen oordelen en handelen. Gebrekkige kennis van zaken kan leiden tot verkeerde aannames, eigen interpretatie en invulling van de regels waardoor de kans op non-conformiteit groter wordt. Uitvoerders moeten voorts ook over de juiste competenties, kwalificaties en vaardigheden beschikken om beleidsprestatie neer te zetten in lijn met de bedoeling van de beleidsbepaler. De derde factor die hierin een rol speelt is de individuele motivatie om beleid uit te voeren waarbij het draait om de acceptatie en aanvaarding van de doelen en middelen in relatie tot de (professionele) handelingsmotieven van individuele uitvoerders die dichtbij of verder van het officiële beleid af kunnen staan; hoe groter die afstand hoe meer kans dat de uitvoerder zijn eigen pad zal trekken (Hoogerwerf et al., 2021).

- *Beschikbare middelen*

Tenslotte is een belangrijke factor voor conforme prestaties de beschikking over de juiste middelen in de goede hoeveelheid om het beleid te realiseren (Hoogerwerf et al., 2021, pp. 138-139). Het gaat niet alleen om financiële middelen, maar ook om de juiste hulpbronnen zoals een passend mandaat of bevoegdheid om uitvoering te geven aan wet- en regelgeving of om juist af te kunnen wijken (discretionair te handelen) als de situatie daartoe noopt. Het gaat ook om tijd voor de uitvoering, begeleiding en opleidingsmogelijkheden. Hoe beter middelen en hulpbronnen geregeld zijn hoe meer kans op conformiteit van prestaties in de uitvoering. Overigens is de mate van digitalisering van de dienstverlening medebepalend voor de ruimte die een functionaris heeft om eigen oordeelsvorming en invulling te geven aan beleidsuitvoering (Hoogerwerf et al., 2021, pp. 138-139).

2.5 Conceptueel model

De verwachte effecten van de succes en faalfactoren van Hoogerwerf et al. (2021) op de kwaliteit van de dienstverlening ofwel de doeltreffendheid zoals besproken in paragraaf 2.4.1 kunnen worden omgezet naar onderstaand conceptueel model. Aan dit model is dialoog en reflectie toegevoegd als nieuwe succes en faalfactor. Naar verwachting hebben alle factoren een positief effect op de kwaliteit van de dienstverlening ofwel de te realiseren publieke meerwaarde met uitzondering van de factor sturing en verantwoording.



Figuur 2 Conceptueel model

3. Methodologie

Dit hoofdstuk behandelt de onderzoeksverantwoording. Achtereenvolgens wordt uitgewerkt wat de redenen zijn voor de gekozen onderzoeksstrategie; hoe het onderzoeksontwerp zich vertaalt naar de onderzoeksmethode en welke argumenten een rol hebben gespeeld bij de dataverzameling, sampling en case-selectie. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 de concepten geoperationaliseerd en wordt in paragraaf 3.4 toegelicht hoe de verzamelde data is geanalyseerd. Dit hoofdstuk wordt afgerond met een korte bespreking van de interne en externe validiteit en betrouwbaarheid van dit onderzoek.

3.1 Onderzoeksontwerp

Middels dit deductief onderzoek wordt beoogd verdiepende inzichten te verkrijgen ten aanzien van het effect van het ‘werken volgens de bedoeling’ op de uiteindelijke publieke dienstverlening ten aanzien van de aanbestedingswet en een beter begrip van hoe dit effect zich laat verklaren (Babbie, 2006, pp. 286-287). Daarbij worden de resultaten van dit onderzoek gevormd door de perceptie van de respondenten en de betekenis die zij geven aan hun omgeving (Evers, 2015, p. 9). De werking van dergelijke mechanismen, interpretatie en betekenisgeving laten zich niet goed vatten in kwantitatieve of numerieke data (Punch, 2016, pp. 78-80). Voornoemde aspecten hebben derhalve geleid tot de keuze voor een kwalitatief onderzoek met een non-experimenteel ontwerp.

Gegeven de beschikbare tijd en middelen om dit onderzoek uit te voeren is gekozen om onderzoek te verrichten op één moment in tijd (cross-sectional design) teneinde zoveel mogelijk variabelen binnen de casus te kunnen betrekken en zo rijk mogelijke data te kunnen genereren (Neuman, 2014, pp. 42-45). Om in meer detail concepten, onderlinge verbanden en mechanismen te onderzoeken is besloten een single casestudy uit te voeren bij het Inkoop Uitvoeringscentrum van de Dienst Justitiële Inrichtingen die belast is met de uitvoering van de aanbestedingswet.

3.2 Dataverzameling

Data zijn voornamelijk verzameld middels fieldresearch. Gekozen is voor het afnemen van semigestructureerd interviews vanwege de flexibiliteit die deze dataverzamelmethode biedt. Enerzijds zekerheid dat de concepten uit dit onderzoek aan bod komen in de interviews en tegelijkertijd biedt deze vorm van open vraagstelling ruimte aan zowel interviewer als respondent om door te vragen en diepgang te zoeken waar nodig doordat het interview niet helemaal is dichtgetimmerd evenals ruimte voor vooraf niet verwachte uitkomsten (Neuman,

2014, pp. 331-334). Deskresearch is verder uitgevoerd ten behoeve van de empirische beschrijving van de casus. Praktische informatie over hoe de onderzochte organisatie eruitziet, wat de bedoeling van het Inkoop Uitvoeringscentrum is en hoe zij het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’ hebben geïmplementeerd.

3.2.1 Sampling en selectie cases

De onderzoekspopulatie van deze thesis kent twee hoofdgroepen teneinde de doeltreffendheid en succesfactoren te kunnen toetsen; de ongeveer 100 IUC-medewerkers inclusief leidinggevendenden die conform ‘Vooruit naar de bedoeling’ werken en de externe stakeholders als zijnde belanghebbenden bij het functioneren en de dienstverlening van het IUC.

Binnen de eerste groep is een bewuste keuze gemaakt voor purposive sampling teneinde zo divers mogelijke perspectieven binnen het onderzoek te betrekken (Neuman, 2014, pp. 273-274). Er zijn acht medewerkers en twee leidinggevendenden benaderd die gezamenlijk een mix representeren van medewerkers die al lang(er) binnen de DJI of SSC-context werken en derhalve vooral de oude sterk gereguleerde cultuur kennen versus medewerkers die niet zo lang binnen het SSC dan wel het Rijk aan het werk zijn en uitsluitend ervaring hebben met de nieuwe werkwijze binnen het IUC ‘Vooruit naar de bedoeling’.

De tweede groep betrof de externe stakeholders van het IUC en ook hier is omwille van diversiteit in perspectieven gekozen om middels een doelgerichte steekproef cases te selecteren (Neuman, 2014, pp. 273-274). De positie ten opzichte van het IUC en de omvang van afgenomen dienstverlening hebben meegewogen in de keuze van respondenten. Op basis hiervan zijn een vertegenwoordiger van de eigenaar, een interne SSC-klant (afdelingshoofd) en een klant van buiten DJI (directeur van een grote landelijke dienst van DJI) geselecteerd.

3.3 Operationalisering

De abstracte concepten zoals beschreven in hoofdstuk twee zijn niet een-op-een empirisch meetbaar. Operationalisering van de concepten heeft schematisch plaatsgevonden door de in dit onderzoek gehanteerde concepten verder uit te werken naar dimensies en indicatoren ofwel specifieke activiteiten of maatregelen die empirisch geobserveerd kunnen worden (Neuman, 2014, pp. 207-208). Op basis van dit operationaliseringsschema zijn richtinggevende interviewvragen uitgewerkt voor de groep IUC-respondenten bestaande uit medewerkers en leidinggevendenden (bijlage 2) en daarnaast is een aparte afgeleide vragenlijst voor de externe stakeholders uitgewerkt (bijlage 3) aangezien bij deze groep vooral het ervaren effect op de uitkomst van dienstverlening wordt gemeten.

Figuur 3 Operationaliseringsschema

Werken volgens de bedoeling				
Werkdefinitie	Dimensie	Indicator	Waarde	Voorbeeld vraag interview
Het proces van zoeken naar de bedoeling door continu te reflecteren op de bedoeling waarbij interacties met anderen een belangrijke rol spelen en regels en protocollen in het licht van de bedoeling beschouwd en toegepast worden.	Reflecteren op de bedoeling	Continu afvragen wat de bedoeling is; welke maatschappelijke meerwaarde beoogd wordt, welke publieke belangen een rol spelen en hoe die zich tot elkaar verhouden	De bedoeling wordt bij elke stap of actie wel/niet getoetst	Op welke momenten reflecteert u op de te realiseren dienstverlening in relatie tot rechtmatigheid, integriteit en gelijke kansen voor marktpartijen? <i>Welke zijn dat / Op welke momenten? Specifieke gevallen? Waarom anders niet?</i> <i>NB ik hoef niet te weten wat de bedoeling vlg respondent is</i>
		Continu afvragen hoe je zelf bijdraagt aan de bedoeling	De manier waarop kan worden bijgedragen aan de bedoeling wordt bij elke stap of actie wel/niet getoetst	Op welke momenten reflecteert u op de mate waarin u kunt of zou willen bijdragen aan het realiseren van 'de bedoeling' en 'de uitkomst van de dienstverlening'? Kunt u dit toelichten?
		Evalueren en leren	Achteraf wordt wel/niet geëvalueerd en geleerde lessen worden geborgd	Kijkt u wel eens terug op casuïstiek in uw werk? En wat kunt/doet u met opgedane inzichten?
	Interactie leidt tot contextspecifieke inzichten, bewustwording van patronen of bias	Inzichten vergaren door te sparren met collega's	De kanbans dragen wel/niet bij aan inzichten	In welke mate zijn de kanbans behulpzaam bij het beter begrijpen van de bedoeling of bieden ze handvatten bij het realiseren van de dienstverlening? Zijn er naast de kanbans ook andere momenten waarop u met collega's
		Inzichten vergaren middels dialoog en interactie	Stakeholder(s) worden wel/niet pro-actief benaderd om middels interactie en dialoog de bedoeling verder in te kleuren Gesprekken met stakeholders dragen wel/niet bij aan inzichten Behoeften van de ander zijn wel/niet onderwerp van gesprek bij het bepalen van de bedoeling	Zoekt u uw klanten/OG altijd pro-actief op om de gewenste dienstverlening te bespreken? Wat is uw voorkeurs middel (mail, face-to-face of videobellen)? In welke mate ervaart u dat gesprekken met klanten inzichten opleveren die uw dienstverlening aan hen beïnvloedt? Waar blijkt dat uit of kunt u dit toelichten?
Regels en protocollen worden toegepast in het licht van de bedoeling	Regels en protocollen ondersteunen i.p.v. bepalen de dienstverlening	Regels en protocollen zijn wel/niet ondersteunend aan de bedoeling i.p.v. bepalend	Heeft u in uw werk wel eens te maken met strijdige belangen of concurrerende waarden en hoe gaat u daarmee om?	
Doelverschuiving				
Werkdefinitie	Dimensie	Indicator	Waarde	Voorbeeld vraag interview
Het fenomeen waarbij verschuiving van de bedoeling plaatsvindt naar 'ondergeschikte' systemische doelen als gevolg van een sterk gereguleerde en gerotocolleerde omgeving waarbij interactie tot een minimum wordt beperkt.	Sterke systeemwereld	Sterk geprotocolleerde en gereguleerde omgeving	Werkwijzen liggen wel/niet grotendeels vast en worden steeds verder gedigitaliseerd	In welke mate wordt uw werk bepaald door (wettelijke) regels, richtlijnen en procedures en/of digitalisering daarvan in systemen?
		Houvast vinden in regels, procedures en protocollen	Regels zijn wel/niet belangrijker dan realiseren van maatschappelijke meerwaarde	Ervaart u de regels, procedures en systemen als een last of als een lust? Kunt u dit toelichten? In welke situaties vindt u het belangrijk om hieraan vast te houden? Of in welke mate zouden regels en richtlijnen moeten bepalen wat de uitkomst van dienstverlening is? Kunt u dit toelichten?
	Interactie	Interactie met de leefwereld	Interactie wordt gestimuleerd/gemeden	Stimuleert uw organisatie interactie met klanten en opdrachtgevers of juist niet? Waar blijkt dat uit en wat vindt u daarvan?
	Sturing op oneigenlijke doelen	Sturen op verantwoording en prestaties ipv de bedoeling	Verantwoording en prestaties wegen wel/niet zwaarder dan de bedoeling	In welke mate stuurt uw organisatie op verantwoording en prestaties en hoe verhoudt die sturing zich tot sturing op de bedoeling?
Gepercipieerde bedoeling				
Werkdefinitie	Dimensie	Indicator	Waarde	Voorbeeld vraag interview
De bedoeling vanuit het perspectief van de medewerker ten aanzien van de te realiseren maatschappelijke meerwaarde en de mate waarin hij oog houdt voor klassieke publieke waarden.	Betekenisgeving aan de bedoeling wordt beïnvloed door de (autoriserende) omgeving	Autoriserende omgeving	De definitie van de bedoeling wordt wel/niet geformuleerd op basis van belangen en meningen van stakeholders	In welke mate neemt u de mening en belangen van anderen (denk aan opdrachtgevers, klanten, collega's, leidinggevend, de politiek, burgers) mee bij het vormgeven van de bedoeling? Kunt u dit toelichten?
	Oog voor publieke waarden	Publieke waarden	Publieke waarden spelen wel/geen rol bij het definiëren van de bedoeling	In welke mate spelen publieke waarden zoals rechtmatigheid, integriteit en gelijke kansen voor marktpartijen een rol bij de bedoeling en de te realiseren dienstverlening?

Gepercipieerde discretionaire bevoegdheid				
Werkdefinitie	Dimensie	Indicator	Waarde	Voorbeeld vraag interview
De door de medewerker gepercipieerde vrijheid om te kunnen handelen en oordelen die ontstaat als gevolg van 'werken volgens de bedoeling'.	Prioriteren van de bedoeling	De bedoeling wordt gebruikt als richtsnoer voor het handelen en oordelen Versterken oordeelsvorming	Vooruit naar de bedoeling leidt wel/niet tot duidelijkheid over wat voorop staat	In welke mate ervaart u dat 'Vooruit naar de bedoeling' duidelijkheid verschaft over wat voorop zou moeten staan? Welke elementen zijn daarin behulpzaam?
	Ervaren autonomie	Ruimte om zelfstandig te handelen	'Vooruit naar de bedoeling' leidt tot wel/geen verandering in handelingsperspectief	Ervaart u een verandering in uw handelingsperspectief sinds 'Vooruit naar de bedoeling'? Waar blijkt dat uit?
Uitkomst van dienstverlening				
Werkdefinitie	Dimensie	Indicator	Waarde	Voorbeeld vraag interview
De perceptie van stakeholders over de gerealiseerde maatschappelijke meerwaarde.	gerealiseerde maatschappelijke meerwaarde <i>NB De bedoeling houdt ook oog voor klassieke publieke waarden – toets bij externe stakeholders, mn GOG.</i>	Invulling geven aan belangen van alle stakeholders: Klanten, GOG, IUC (SSC) Leveranciers, Politiek, Maatschappij/ burgers	Er is wel/geen plek voor belangen van stakeholder(s) bij de gerealiseerde dienstverlening	In welke mate draagt 'Vooruit naar de bedoeling' naar uw mening bij aan het behartigen van alle belangen van stakeholder(s)? Waar blijkt dat uit?
		Invulling geven aan specifieke belangen	Er is wel/geen plek voor de specifieke belangen van de geïnterviewde respondent	Levert 'Vooruit naar de bedoeling' voor u op wat u ervan verwacht of gehoopt had? Kunt u dit toelichten?

3.4 Analysemethode

Alle dertien interviews zijn opgenomen en woordelijk getranscribeerd waarbij aandacht is geschonken aan het uitwerken van aarzelingen en zinsneden of woorden die de respondent met klem uitsprak om daar waar relevant inzichtelijk te maken hoe een tekst bedoeld werd of geïnterpreteerd dient te worden. De analyse van de transcripten heeft plaatsgevonden middels open, axiaal en selectief coderen. Ruim 600 tekstfragmenten zijn in Excel geïsoleerd en gelabeld. Vervolgens zijn deze open codes bestudeerd en thematisch samengebracht in overkoepelende categorieën (axiaal gecodeerd). Dit proces leidde weer tot hercoderen van tekstfragmenten of nieuwe open codes en weer aangepaste categorieën. Na dit iteratieve proces heeft tenslotte selectieve codering plaatsgevonden door te zoeken naar relaties en verbanden tussen de categorieën en de concepten uit het theoretisch kader op grond waarvan uitspraken gedaan kunnen worden over de verwachtingen zoals weergegeven in het conceptueel model in hoofdstuk twee.

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

De waarde van de bevindingen in kwalitatief onderzoek worden bepaald door de validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksopzet, deze geven aan in welke mate de gemeten waarden respectievelijk geloofwaardig ofwel authentiek en consistent zijn (Neuman, 2014).

3.5.1 Validiteit

Het onderzoek is uitgevoerd in een bestaande context die in de basis niet is gemanipuleerd en waarbij een zo veilig en open mogelijke setting is gecreëerd door vooraf bij de respondenten aan te geven welke (open) vragen ze konden verwachten en hoe er met hun data om zou worden gegaan. Tevens is benadrukt dat er geen goede of foute antwoorden gegeven konden worden maar dat in het belang van het onderzoek juist de zienswijze, beleving en ervaringen van de respondent zélf essentieel waren. De interne validiteit is hierdoor beter geborgd. Immers sociaal wenselijke antwoorden (bias) zijn zoveel mogelijk voorkomen en respondenten is vrijheid gegeven in de beantwoording van de vragen (Neuman, 2014, p. 212-218).

Er is gekozen voor een semigestructureerde opzet van de interviews omdat dit de mogelijkheid biedt tot doorvragen waardoor data verder verrijkt, bevindingen beter geduid kunnen worden door onder andere te vragen voorbeelden gegeven konden worden ter onderbouwing van statements of zienswijzen van respondenten of getoetst kon worden of de

onderzoeker het antwoord op een vraag goed begrepen had (Van Den Bekerom, 2018, TED, 5:14).

Voorts zijn een aantal controlevariabelen in het onderzoek opgenomen om de interne validiteit te verbeteren. De respondenten is gevraagd naar hun functie zodat respondenten in de juiste categorie geplaatst konden worden (IUC of stakeholder). Tevens is gevraagd naar het aantal jaar dat respondenten in dienst zijn bij het IUC dan wel naar hun relatie met het IUC en de bekendheid met ‘Vooruit naar de bedoeling’ omdat deze variabelen standpunten en zienswijze van respondenten hierover kunnen beïnvloeden.

De keuze voor non-experimenteel en kwalitatief onderzoek, een single casestudy en een cross sectioneel onderzoeksontwerp dragen zoals reeds toegelicht in paragraaf 3.1 eveneens bij aan het meten wat beoogd wordt te meten. De *externe* validiteit is daarentegen juist laag hierdoor; de onderzoeksresultaten zijn gemeten in een specifieke context en derhalve niet generaliseerbaar of overdraagbaar.

3.5.2 *Betrouwbaarheid*

Het beter begrijpen van mechanismen in de sociale werkelijkheid waarbij data worden opgehaald in een specifieke context bemoeilijken de repliceerbaarheid op een ander moment in tijd of in een andere omgeving (Neuman, 2014, pp. 212-213). De betrouwbaarheid binnen dit onderzoek is zoveel mogelijk geborgd door een hoge mate van transparantie in en systematische aanpak van het proces (Van Den Bekerom, TED, 2018, 2:15). Waar mogelijk is informatie gestandaardiseerd en zijn keuzes in het dataverzamelingsproces geduid en vastgelegd. Respondenten zijn vooraf op hetzelfde informatieniveau gebracht en er is gebruikgemaakt van een vaste set vragen die weliswaar niet altijd woordelijk en in dezelfde volgorde zijn gesteld, maar wel in elk interview behandeld zijn. Het gehele proces is uitgewerkt in een interviewsript dat is weergegeven in bijlage 1.

De interviewvorm bood ook de mogelijkheid om tijdens afname te toetsen of interviewer en respondent elkaar goed begrepen. Alle interviews zijn opgenomen en woordelijk getranscribeerd en vervolgens is alle data gestructureerd in Excel. Er is gebruikgemaakt van meerdere indicatoren om een construct te toetsen dat de equivalence reliability verhoogt (Neuman, 2014, p. 213); de keuzes daarbinnen zijn weergegeven in het operationaliseringsschema en gestoeld op de theoretische kadering in hoofdstuk twee. Door deze gestructureerde en navolgbare aanpak is de betrouwbaarheid verhoogd.

4. Casusbeschrijving

Het onderzoek is uitgevoerd bij het Inkoop Uitvoeringscentrum (hierna: IUC) een onderdeel van de bedrijfsvoering van de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI). Het IUC is verantwoordelijk voor alle inkoop binnen DJI en daarbij gehouden aan de Aanbestedingswet. Daarbij ondervindt het IUC problemen in de uitvoering die ze onder meer het hoofd wil bieden door te werken volgens het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’. In dit hoofdstuk volgt een empirische beschrijving van deze casus.

4.1 Het Inkoop Uitvoeringscentrum

DJI is een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid en geeft namens de minister uitvoering aan straffen en vrijheidsbenemende maatregelen die door de rechter zijn opgelegd daarmee is DJI verantwoordelijk voor de dagelijkse zorg van justitiabelen en de voorbereiding van hun terugkeer in de maatschappij. Ruim 15 jaar geleden is binnen DJI besloten een aantal bedrijfsvoeringsdisciplines uit de inrichtingen bij elkaar te brengen in vijf Shared Service Centra waaronder de inkoopfunctie. Inmiddels zijn deze vijf centra gebundeld in een landelijke dienst ‘het Shared Service Center’ dat naast Inkoop ook HRM, Facilitaire en Financiële dienstverlening levert aan 50 locaties in Nederland (DJI Intranet, persoonlijke communicatie, 15 maart 2022). Opdrachtgever van het IUC is de Hoofddirectie DJI die belast is met de uitvoering van het beleid en de kaderstelling van de Interdepartementale Commissie Inkopen en Aanbesteden (persoonlijke communicatie, 15 maart 2022).

Het IUC is verantwoordelijk voor de advisering en ondersteuning van haar klanten bij inkoop en aanbesteding van producten en diensten, contractbeheer en leveranciersmanagement (DJI Intranet, persoonlijke communicatie, 15 maart 2022). De inkoopteams zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van mini-competitie, het afroepen onder aanbestede raamovereenkomsten, het verrichten van incidentele inkopen die onder de aanbestedingsgrens vallen voor wat betreft financiële omvang en het beheren van decentrale contracten. De operationele inkoopactiviteiten onder de 10.000 euro zijn ondergebracht in het Financieel Diensten Centrum van het SSC DJI (Inkoopjaarplan 2021, persoonlijke communicatie, 18 maart 2022). Het IUC verzorgt daarnaast voor de gehele rijksoverheid twee inkoopcategorieën en is derhalve verantwoordelijk voor het afsluiten van overeenkomsten ten aanzien van uitzendkrachten en beveiligingsvraagstukken (DJI Intranet, persoonlijke communicatie, 18 maart 2022). Om een beeld te krijgen van de omvang van het werk een paar jaarcijfers van het IUC. In de periode 2021/2022 heeft het IUC met 99 inkoopmedewerkers voor 450 miljoen

euro ingekocht, 21 nieuwe aanbestedingen uitgevoerd en 55.000 bestelaanvragen behandeld (persoonlijke communicatie, 15 maart 2022).

4.1.1 Aanbestedingswet

In Nederland is de Aanbestedingswet op 1 april 2013 in werking getreden die vooral toezag op de implementatie van Europese aanbestedingsrichtlijnen en een richtlijn voor opdrachten boven Europees bepaalde drempelbedragen. Het doel van de Aanbestedingswet is het realiseren van één interne Europese markt voor overheidsopdrachten waarbij overheidsopdrachten worden gezien als een van de marktinstrumenten die ingezet kunnen worden om met zo efficiënt mogelijke inzet van overheidsmiddelen groei te bereiken op gebied van innovatie, duurzaamheid en inclusie (Pianoo, z.d.). De Aanbestedingswet 2012 beoogt met deze richtlijnen de toegang tot overheidsopdrachten en speciale-sectoropdrachten te vergroten voor ondernemers, het verminderen van lasten en het realiseren van strategische doelen (*Kamerstukken II, 34329, nr. 3, 2015*). De herziening van de aanbestedingsrichtlijn in 2014 voorziet met name in meer flexibiliteit in aanbestedingsprocedures waardoor opdrachten effectiever en efficiënter in de markt kunnen worden gezet; vraag en aanbod kunnen beter op elkaar worden afgestemd doordat mogelijkheden zijn toegevoegd op onder meer het houden van marktconsultaties en concurrentiegerichte dialoog, invoeren van procedures die innovatiepartnerschap bevorderen en criteria die toezien op meerdere stadia van de levenscyclus van een werk dan alleen de oplevering (*Kamerstukken II, 34329, nr. 3, 2015*). Belangrijk uitgangspunt van de Aanbestedingswet is dat gegund wordt op basis van de beste prijs-kwaliteitverhouding. In de herziening van de aanbestedingsrichtlijnen 2014 is het gunningscriterium ‘laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit’ toegevoegd waardoor ondernemers gestimuleerd worden ook kwaliteit te leveren en te borgen over de gehele looptijd van een product of dienst.

De Aanbestedingswet kent vier basisprincipes waaraan een aanbestedende dienst gehouden is:

- non-discriminatoir zijn naar nationaliteit;
- gelijk behandelen van ondernemers en iedereen van gelijke informatie voorzien;
- transparant zijn in het verstrekken van informatie en inzicht over aanbestedingen;
- proportioneel zijn door eisen te stellen die in verhouding staan tot de werkzaamheden en de omvang van de opdracht.

4.1.2 Het functioneren van het IUC

Het IUC is een overheidsorganisatie en daarmee geoormerkt als aanbestedende dienst. Ze is dus gehouden aan de Aanbestedingswet. Jaarlijks wordt op rechtmatigheid en compliance getoetst door de Auditdienst Rijk en het IUC heeft al haar inkoopprocessen dusdanig ingericht dat in beginsel alle inkopen plaatsvinden volgens vigerende wet- en regelgeving. Voorts wordt maandelijks door de Commissie Rechtmatigheid Europese Aanbesteding⁵ getoetst of dit ook daadwerkelijk gebeurt (Inkoopjaarplan 2021, persoonlijke communicatie, 18 maart 2022). Eventuele vastgestelde onrechtmatigheden worden vervolgens zo snel als mogelijk beëindigd en indien noodzakelijk opnieuw in de markt gezet. Hier wordt eveneens periodiek over gerapporteerd aan de eigenaar en de opdrachtgever.

De uitvoering van taken binnen het IUC is onderhevig aan stevige wetgeving, aanbestedingsrichtlijnen en periodieke verantwoording waardoor de IUC-medewerkers zich in een sterk geprotocolleerde omgeving bevinden. Het standaardiseren en automatiseren van de procesmatige kant is een belangrijk doel voor het IUC. Er is stevig gestuurd op rechtmatigheid in de afgelopen jaren mede naar aanleiding van door de ADR vastgestelde onrechtmatigheden. Ruimte voor eigen inbreng van en afweging door medewerkers is hierdoor beperkt aangezien de inkoopprocedures strak gevolgd moeten worden om rechtmatigheid te borgen. Afwijken is niet eenvoudig aangezien alle procedures zorgvuldig zijn afgestemd met diverse stakeholders van het hoofdkantoor DJI waar beleid naar uitvoeringsbeleid wordt vertaald en uiteraard van het ministerie van Justitie en Veiligheid zelf. Dit staat in zekere mate op gespannen voet met de dienstverlening aan haar klanten die de strakke inkoopkaders lastig vinden en niet altijd begrip hebben voor de regels waar IUC-medewerkers mee te maken hebben. Klanten voelen zich niet altijd gehoord en begrepen en ervaren het inkoopproces soms als complex en tijdrovend, terwijl medewerkers vast zitten tussen klantwens en regelgeving.

Het IUC heeft naast rechtmatigheid ook doelmatigheid tot een van haar belangrijkste speerpunten bestempeld en vertaalt dit in haar Organisatie- en Formatierapport Inkoop Uitvoeringscentrum 2020 (persoonlijke communicatie, 15 april 2022) naar het maximaal voldoen aan wensen van haar klanten tegen zo optimale inzet van overheidsmiddelen. Ze beschrijft daarin haar ambitie om hét expertisecentrum van Justitie en Veiligheid te zijn op inkoopgebied en op deze wijze bij te dragen aan de maatschappelijke opgave van haar klanten

⁵ De CREA bestaat uit DJI-medewerkers van Inkoopbeleid & Strategie, het Inkoopuitvoeringscentrum DJI en Audit & Control.

en hanteert klantgerichtheid en professionaliteit als leidende principes. De transformatie naar een klantgerichte en professionele organisatie behoeft daarbij andere aansturing van het IUC dan gewend. De organisatie kende een administratieve, transactionele en procesgerichte oriëntatie waar een hiërarchische sturing prima passend bij was en eigenaarschap van ontwikkeling van werkprocessen en resultaten in de dienstverlening vooral management verantwoordelijkheden waren (Organisatie- en Formatierapport Inkoop Uitvoeringscentrum 2020, persoonlijke communicatie, 15 april 2022). Sturing moest gericht worden op het faciliteren van teams om klantgericht en professioneel te kunnen zijn; het eigenaarschap zou laag in de organisatie moeten worden belegd bij teams van medewerkers waarbij deze teams veel invloed kregen op de vormgeving en uitvoering van werkprocessen en daarmee op de resultaten van de dienstverlening.

Tegelijkertijd wordt de continuïteit en kwaliteit van de IUC-dienstverlening bemoeilijkt door de aanhoudende werkdruk die haar oorsprong vindt in de neerwaarts bijgestelde formatie van het IUC als gevolg van het Masterplan 2013-2018⁶, de gestegen vraag, (het hoge verloop van) structurele inhuur van externe expertise waardoor kennis en expertise niet binnen de organisatie blijft en de krapte op de arbeidsmarkt (Gravesteyn et al., 2018, pp. 3-4). Naast voornoemde aspecten speelt ook het structurele financiële tekort van DJI een rol bij de mogelijkheden van het IUC om continuïteit te borgen en kwaliteit te verbeteren (Eerste Kamer, 2022, p. 7).

4.2 ‘Vooruit naar de bedoeling’ bij het IUC

Twee jaar geleden heeft het IUC ‘werken volgens de bedoeling’ omarmd als werkwijze waarbinnen de vraag centraal stond hoe het IUC kon aansluiten bij hetgeen wat van hun werd gevraagd; proactieve inkoopdienstverlening gericht op meerwaarde (Meerjarenplan IUC, persoonlijke communicatie, 2 maart 2022). Daartoe is binnen het IUC het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’ geïntroduceerd waar de vraag of ‘wat we altijd deden ook passend is bij wat er vandaag en morgen werkelijk nodig is’ (DJI, z.d.) centraal stond.

In november 2020 is het programma formeel afgetrapt waarna alle IUC-medewerkers een trainingsprogramma hebben gevolgd waarin werd uitgelegd wat het programma betekende en hoe ze invulling konden geven aan ‘Vooruit naar de bedoeling’. Onder professionele begeleiding is tijdens deze training ingegaan op vragen als: ‘Hoe sluiten we aan bij dat wat de

⁶ Het Masterplan DJI 2013-2018 beschrijft de consequenties van de financiële taakstelling als gevolg van de besluitvorming in het kader van het Lenteakkoord en het Regeerakkoord in november 2012. De veronderstelling was dat door het sluiten van inrichtingen de inkoopvraag zou verminderen.

wereld van ons vraagt? Hoe gaan we om met bestaande structuren, afspraken en werkwijzen als deze niet aansluiten? En hoe organiseren we daarin de veranderkracht?’ (persoonlijke communicatie, 4 april 2022). Deze trainingen vonden vooral met elkaar plaats.

Het programma is laagdrempelig opgezet. Naast de training is op MT-niveau een Obeya⁷ ingericht en voor de teams daaronder kanbans⁸. Beiden overlegvormen zijn bedoeld om in teamverband gestructureerd, met een vast frequentie en een vaste agenda prioriteiten te stellen in het werk en blokkades te adresseren. Op alle agenda’s is Vooruit naar de bedoeling een vast onderwerp. Deze vorm stelt teams (twee-)wekelijks in de gelegenheid om praktijkvoorbeelden met elkaar te bespreken; door met elkaar in dialoog te gaan kunnen ze van elkaar leren en elkaar stimuleren om te zoeken naar ruimte en hun eigen probleemoplossend vermogen verder ontwikkelen. Ook op andere manieren wordt onderlinge dialoog en interactie gestimuleerd door ‘oploopjes’ te organiseren waarin het management met medewerkers informeel in gesprek gaat over voorbeelden uit de praktijk, wat is een goed voorbeeld hoe klein ook, waar kunnen we van leren, fouten maken mag, et cetera. Medewerkers worden ook via de digitale nieuwsbrief van het IUC uitgenodigd voorbeelden breder te delen.

Het IUC heeft de werkwijze ‘Vooruit naar de bedoeling’ steeds verder in haar organisatie geïncorporeerd door deze als speerpunt voor verdere professionalisering op te nemen in haar meerjarenplan 2022-2025 (persoonlijke communicatie, 2 maart 2022) waarbij de behoefte van de klant centraal wordt gezet en inkoopregels (gericht op publieke waarden als rechtmatig en integer inkopen en eerlijke kansen bieden aan marktpartijen) daar ‘slechts’ randvoorwaardelijk bij worden gesteld. Tevens heeft het IUC de competentie ‘durf’ aan het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’ gekoppeld vanuit de gedachte ‘durf te groeien’ (persoonlijke communicatie, 2 maart 2022). Verandering komt veelal niet vanzelf maar vraagt iets van medewerkers, ontwikkelen betekent ook dat iemand uit zijn comfortzone durft te stappen. Het IUC zet durf expliciet centraal door deze competentie onderwerp te maken van de jaarlijkse functioneringsgesprekken teneinde het gesprek tussen leidinggevende en medewerker te stimuleren over diens talenten, hoe deze het beste in te zetten en welke ‘durf’ er nodig is om verder te kunnen groeien.

⁷ Een Obeya is een visueel geïntegreerde werkvorm om op gestructureerde wijze focus aan te brengen op resultaten van een team doordat de status van een veranderagenda en van de dagelijkse operatie in een oogopslag inzichtelijk wordt gemaakt, evenals de beoogde te realiseren en eventuele blokkades die voortgang in de weg staan.

⁸ Een Kanban is vergelijkbaar met de Obeya maar dan vereenvoudigd en vooral gericht op de dagelijkse activiteiten van een team.

‘Vooruit naar de bedoeling’ is door het IUC-management onderdeel gemaakt van het bewustbelonen-beleid (Meerjarenplan IUC 2022-2025, persoonlijke communicatie, 4 april 2022) en daarnaast heeft ze ruimte gecreëerd om elk kwartaal schouderklopjes uit te delen. Niet alleen leidinggevendenden mogen medewerkers voordragen maar alle medewerkers worden gestimuleerd om collega’s te nomineren die volgens hun duidelijk hebben laten zien dat ze ‘Vooruit naar de bedoeling’ hebben gehandeld, gedurfd en in de geest van de kernwaarden van het IUC (persoonlijke communicatie, 2 maart 2022).

Het belangrijkste middel om haar doelen en ambitie te kunnen bereiken is voor het IUC haar personeel en om die reden investeert ze ruimhartig in de ontwikkeling van zowel de medewerker als diens kennis op zowel organisatie als individueel niveau. De organisatiebrede opleidingsbehoefte is uitgewerkt in het programma ‘Vakmanschap’ waarin diverse trainingen en opleidingstrajecten worden aangeboden die op het dagelijks werk van de medewerkers zijn afgestemd. Een meer vrijblijvende vorm maar heel toegankelijke manier om kennis te ontwikkelen en te delen is het ‘Kennisambassadeurschap’ dat het IUC in 2021 heeft geïntroduceerd mede naar aanleiding van het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’. Elke medewerker kan kennisambassadeur worden door zelf een thema uit het vakgebied te kiezen en daar proactief kennis over te delen met en open te staan voor vragen hierover van collega’s in eigen stijl en geheel vormvrij. Voor het kennisambassadeurschap worden geen extra uren beschikbaar gesteld.

Het programma is tot op heden niet geëvalueerd. Dit onderzoek levert een eerste indicatie op van de door medewerkers en klanten ervaren effecten van het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’.

4.3 Meerwaarde programma ‘Vooruit naar de bedoeling’

In dit onderzoek is ervoor gekozen om met behulp van het participant-satisfaction model (Rainey, 2014, p. 159) de opbrengst van dit programma, de werking van dit beleidsinstrument te meten langs de lat van IUC-medewerkers zelf en IUC-stakeholders. In deze paragraaf worden de ervaringen van beide groepen met het programma in relatie tot de ervaren kwaliteit van dienstverlening besproken.

4.3.1 Opbrengst volgens stakeholders

De drie geïnterviewde stakeholders zijn gevraagd of zij het gevoel hebben in hun behoeften te worden voorzien of dat hun organisatiedoelen gedeeld worden en het IUC met hen eraan werkt om deze te bereiken (Rainey, 2014, p. 159). Op basis van de controlevariabele is

bevonden dat ze ooit iets vernomen hebben over ‘Vooruit naar de bedoeling’ maar dat geen van allen bekend waren met de strekking van het programma op inhoud of proces laat staan de intentie van het IUC om met dit programma te gaan werken. In dat opzicht hadden de respondenten een gelijk vertrekpunt voor de meting.

De bevindingen ten aanzien van het ervaren effect van de werkwijze ‘Vooruit naar de bedoeling’ geven een wisselend beeld bij de stakeholders. Een stakeholder (R11-S) ervaart een verandering in werkwijze en eindresultaat waarbij deze verandering grotendeels op conto van het nieuwe hoofd IUC wordt geschreven. Uit de respons is op te maken dat deze stakeholder zich gehoord voelt en dat de bereikbaarheid van het management bijdraagt aan niet alleen het invullen van zijn behoefte maar dat hij tevens meer inzicht krijgt in de nut en noodzaak van gehanteerde regels en begrip ontwikkelt voor de dilemma’s waar het IUC voor staat vanuit zijn kant doordat het gesprek met hem wordt aangegaan. Deze respondent ziet aldus een verbetering in het oordeelsvermogen en handelingsrepertoire van het IUC en geeft daarbij als voorbeeld:

“...dan zie je dus dat zélf vanuit het IUC (...) werd voorgesteld van oké we snappen het belang heel erg goed en dat moet dus zwaarder wegen dan een aanbestedingsprocedure die nog minstens anderhalf jaar moet duren, dus we komen zelf met het voorstel voor die waiver.”

Deze mening is de andere twee stakeholders (R12-S, R13-S) niet geheel toegedaan. Er is overeenstemming met respondent R11-S dat met de komst van het hoofd IUC in de *onderlinge* afstemming grote verbetering is ontstaan en het idee bestaat bij deze twee respondenten dat de goede intentie aanwezig is bij het IUC-management maar dat deze nog niet is doorgedrongen tot de operatie. Ze ervaren in veel mindere mate dan respondent R11-S dat het IUC met ze om tafel gaat om te reflecteren op de dienstverlening en samen met ze onderzoekt waar hun behoeften zitten of dilemma’s en hoe het IUC vanuit haar dagelijkse dienstverlening daarop aan kan sluiten *in daad*. Beide respondenten ervaren dat het IUC vooral reactief is in plaats van dat proactief de dialoog wordt opgezocht, dat ze vooral aan het brengen zijn in plaats van dat er (op)gehaald wordt. Vooralsnog ervaren deze twee respondenten dat ‘Vooruit naar de bedoeling’ een meer naar binnen dan naar buiten gekeerd traject is. De stakeholders (R12-S, R13-S) merken voorts op dat ze het IUC nog steeds als een starre, risicomijdende organisatie ervaren gericht op efficiency “to run government like a business” (R13-S) waar ze in tegenstelling tot R11-S ervaren dat ze eerder worden

teruggeduwd in de regels dan dat creativiteit wordt getoond in het omgaan met de regels ten gunste van ‘dat grotere gezamenlijke doel’. R12-S merkt daarbij op het idee te hebben dat medewerkers van het IUC niet autonoom kunnen, mogen (gebrek aan mandaat) en durven handelen.

Alledrie de stakeholder-respondenten geven aan het belang te onderschrijven van adequate uitvoering van de aanbestedingswet en dat de daarbij horende regels zeker binnen de context waarin ze werken zoveel mogelijk gevolgd dienen te worden. Daar maken alledrie overigens de kanttekening bij dat de ‘rule of law’ belangrijk is maar dat het ook niet meer dan een instrument is en ook in dat licht beschouwd zou moeten worden. Impliciet geven ze daarmee aan dat ze niet ervaren dat het IUC dit altijd doet.

Op de hamvraag wat ‘Vooruit naar de bedoeling’ in de ogen van de stakeholders oplevert laten de data zien dat het merendeel van de respondenten (R12-S, R13-S) geen verandering in de uitkomst van de dienstverlening ziet ten opzichte van een aantal jaar geleden vóór de introductie van ‘Vooruit naar de bedoeling’. Respondent R11-S is daarentegen zeer te spreken over de ervaren verandering en met name de verbeterde samenwerking in de business.

4.3.2 Opbrengst volgens IUC-medewerkers

De ervaringen van de tien IUC-medewerkers met het programma en wat het volgens hunzelf oplevert voor hun stakeholders of de eigen organisatie geven een wisselend beeld. Op individueel vlak zijn de respondenten uit deze groep overwegend positief over wat het programma voor hunzelf oplevert in termen van werkplezier en cultuurverandering binnen het IUC (R1-M, R2-M, R6-M, R7-M, R9-L, R10-L). De helft van de IUC-medewerkers wijst het programma expliciet aan als katalysator hiervoor; ze voelen ruimte om af te wijken van regels of zich zelfs uitgedaagd om na te denken over toepasbaarheid, nut en noodzaak van regels in het licht van de bedoeling (R1-M, R2-M, R6-M, R9-L, R10-L). De andere helft van de medewerkers (R3-M, R4-M, R5-M, R7-M, R8-M) is deze mening minder toegedaan en vraagt zich af of het programma dit teweegbrengt of dat dit voortkomt uit hun eigen aard of intrinsieke motivatie. Als onderbouwing voor deze gedachte geven ze aan dat ze juist daarom waren aangenomen dan wel dat de ambitie van het hoofd IUC ten aanzien van het programma aansloot bij hun eigen visie op wat ze belangrijk vinden in de inkoopdienstverlening van het IUC (R3-M, R4-M, R5-M, R8-M). Respondent R8-M zegt daarover:

...maar dat heeft meer te maken met de natuurlijke personen die in het management nu actief zijn dat je daarin wel het verschil merkt en of dat nu ‘Vooruit naar de bedoeling’

is dat weet ik niet, dat durf ik niet te zeggen. Maar ik vind het wel heel prettige sfeer momenteel en hoe we erin zitten...

Tevens is het gebrek aan zichtbaar ander gedrag van of verandering in werkhouding bij collega's reden om te twijfelen aan de doeltreffendheid van het programma binnen de IUC-organisatie (R3-M, R4-M, R5-M, R7-M, R8-M).

De IUC-respondenten zien in meer algemene zin geen wezenlijke veranderingen in de kwaliteit van dienstverlening als gevolg van het programma. Sterker nog door de interviews heen worden opmerkingen gemaakt waaruit blijkt dat een deel van de IUC-respondenten 'Vooruit naar de bedoeling' ziet als iets dat erbij gedaan wordt in plaats van dat het een werkwijze is; ze merken op dat ze niet meer precies weten waar dat over gaat, dat ze dat misschien weer eens moeten gaan oppakken, dat het tabje in de kanban beter gebruikt moet worden, wat eigenlijk van hun wordt verwacht, dat ze er zelf maar een interpretatie aan hebben gegeven of wat er binnen het team eigenlijk aan 'Vooruit naar de bedoeling' gedaan wordt naast af en toe een oploopje, een schouderklopje en de nieuwe competentie 'durf' die gekoppeld is aan hun personeelsgesprek (R1-M, R3-M, R5-M, R6-M, R7-M, R8-M). Kortom de respondenten zijn niet heel bewust met de werkwijze aan de slag. Uitzondering hierop vormen de respondenten die in het MT van het IUC zitten (R2-M, R9-L, R10-L). Twee respondenten merken overigens op dat deze werkwijze een keerzijde kent. Doordat zaken veranderen, instructies wegvallen en zaken minder strak geregeld worden ontstaat ook weer onzekerheid over hoe te handelen bij medewerkers (R2-M, R4-M) wat weer ten koste kan gaan van de kwaliteit van de dienstverlening.

Dit neemt niet weg dat de IUC-respondenten wel een beeld hebben van 'de bedoeling' zelf en de kwaliteit van dienstverlening meten de IUC-respondenten veelal daaraan af. Ze koppelen de bedoeling al dan niet expliciet aan het zorgen voor een tevreden klant waarbij de meerderheid aangeeft dat de aanbestedingswet en de grondbeginselen de basis zijn of leidend of iets van die strekking (R2-M, R3-M, R4-M, R6-M, R8-M, R9-L). Een aantal respondenten geven daarentegen wel aan dat er ruimte is ontstaan voor procesoptimalisaties die uiteindelijk ten goede komen aan klanten vanuit doelmatigheidsperspectief (R1-M, R3-M, R6-M). Bijna alle IUC-respondenten geven verder aan dat er meer contact en verbinding met klanten tot stand is gekomen wat leidt tot beter begrip over en weer, daar het in contact zijn met elkaar enerzijds de klant de gelegenheid biedt om aan te geven waar zijn belangen liggen en anderzijds de IUC-medewerkers de mogelijkheid hebben om toe te lichten waar zij tegenaan

lopen of om regels uit te leggen en waarom bepaalde regels bedacht zijn (R1-M, R2-M, R3-M, R4-M, R6-M, R8-M, R9-L, R10-L). Dit begrip kan dan weer leiden tot het bereiken van ‘de bedoeling’ of zoals R6-M aangaf: ‘met ‘onderweg naar de bedoeling’ in de hand kun je zeggen van ja, dit is nou zoiets hè. Ja, kan het, kan het wel, kan het niet, maar we hebben het gedaan en we hebben een tevreden klant’.

In de ogen van de IUC-respondenten is de opbrengst van het programma zelf voor wat betreft de kwaliteit van de dienstverlening niet bijzonder groot ze zijn immers maar beperkt met de werkwijze aan de slag. De respondenten ervaren in algemene zin wel positieve veranderingen in het vormen van wederzijds begrip, de cultuur en werksfeer binnen het IUC en de doelmatigheid van de dienstverlening. Dit laatste wordt mogelijk weer tenietgedaan door de onzekerheid die kan ontstaan door het verminderen van regels en instructies.

In volgend hoofdstuk zal worden geanalyseerd hoe voorgaande effecten zich laten verklaren met gebruikmaking van de succes- en faalfactoren uit het conceptueel model.

5. Analyse

In hoeverre de verwachtingen uit het conceptueel model gestand doen gelet op de bevindingen uit de sociale werkelijkheid zal in dit hoofdstuk worden uitgewerkt. De data uit de interviews gehouden bij het IUC worden geanalyseerd en afgezet tegen de succes- en faalfactoren van Hoogerwerf waaraan dialoog en reflectie als nieuwe succes- en faalfactor is toegevoegd.

5.1 Beleidskwaliteit en informatie

5.1.1 Beleidskwaliteit

In de basis is de Aanbestedingswet met uitwerking naar de vier grondbeginselen voor elke respondent helder en trekt geen van de geïnterviewden het conform uitvoeren daarvan *op zichzelf* in twijfel. Respondenten begrijpen het belang van de wet en het waarom van de uitwerking in de vier grondbeginselen evenals hun rol en positie als overheidsorganisatie om hiernaar te handelen en dit geldt niet alleen voor de IUC-medewerkers die aangeven dit als de basis of hun werkkader te zien maar ook voor de geïnterviewde externe stakeholders. Dit strookt met het door Hoogerwerf et al. (2021, pp. 131-133) genoemde facet dat er duidelijkheid moet zijn over de te realiseren doelen en dat deze geaccepteerd moeten worden in normatieve zin. De Aanbestedingswet uitvoeren is echter niet het enige belang voor de omgeving van het IUC. De externe stakeholders hebben ook andere (beleids)doelen en die lijken niet altijd in lijn met de Aanbestedingswet te zijn wat ogenschijnlijk leidt tot het

overboord kiepen van het in eerste instantie aanvaardde doel om rechtmatig in te kopen zoals op te maken valt uit volgend citaat ‘want publieke waarden rechtmatigheid, integriteit, gelijke kansen enzovoort... dat is allemaal bullshit als ik iets wil hebben!’ (R11-S). Uit het onderzoek blijkt dat alle respondenten te maken hebben met verschillende belangen en doelen bij de uitvoering van het werk evenals de prioritering daarvan. Dit beïnvloedt de beleidskwaliteit in negatieve zin. Daarbij komt de bewuste keuze van het IUC om de bedoeling niet voor te definiëren maar deze te laten ontstaan vanuit dialoog en reflectie wat ruimte geeft voor eigen interpretatie en invulling aan de te realiseren doelen.

Een verdere analyse van de interviews met *externe* stakeholders maakt duidelijk dat niet zozeer deze waarden onbelangrijk worden geacht alswel dat de uitwerking daarvan naar regels en het rigide hanteren van regels onacceptabel is. De respondenten zeggen daarover: ‘...dan wil ik ook vanuit het IUC. Oké, nu hebben we er alles aan gedaan samen om de regels en de procedures te volgen en dat lukt in dit moment niet en dan gaan we uitleggen, dan gaan we explainen’ (R11-S) of ‘ik heb veelal het idee dat vanuit angst geregeerd wordt en niet zozeer vanuit creatie en mogelijkheden en die angst zit met name in van voldoen we aan de rechtmatigheid’ (R12-S) of ‘er wordt ook gewoon voorzichtig gedaan ... een aanbestedingsproces is succesvol als er geen kortgeding is’ (R13-S). In die zin is de aanvaarding van met name de doel-middelen relatie, van de werking van gekozen middelen gering (Hoogerwerf et al., 2021, pp. 131-134) onder de externe stakeholders omdat zij veronderstellen dat IUC-medewerkers vooral handelen vanuit eigen (organisatie)belangen en niet vanuit gezamenlijke belangen waarbij zij dit baseren op hun praktijkwaarneming dat regels prevaleren boven het realiseren van hun doelen. Dit duidt op de aanwezigheid van de door Akerboom et al. (2021, pp. 67-68) opgemerkte complicerende factor dat wanneer de bedoeling niet expliciet wordt gedefinieerd er een risico bestaat dat deze zich impliciet manifesteert via werkprocessen die dan een prioritering van publieke waarden reflecteren in plaats van de uiteindelijke bedoeling. Dit verkleint de acceptatie en aanvaarding van de doel-middelen relatie (vgl. Hoogerwerf et al., 2021, pp. 133-134).

5.1.2 Informatie

Ontsluiting van informatie in de uitvoering is zeer belangrijk om de doelgroep te bereiken (Hoogerwerf, 1983, p. 34; vgl. Van Der Meer, 2021, 2022a, 2022b). Uit de verzamelde data blijkt dat deze voorwaarde niet op alle fronten goed is ingevuld (R1-M, R2-M, R6-M, R7-M, R8-M, R10-L, R11-S, R12-S); regels en procedures zijn bij klanten niet goed bekend of het is niet duidelijk waarom ze op een bepaalde manier en met een bepaalde (verplichte)

doorlooptijd (moeten) worden uitgevoerd, klanten worden er niet in meegenomen aldus respondent R11-S: ‘Misschien is het goed als ... het IUC toch nog eens eventjes die regels op hoofdlijnen bij ons bijvoorbeeld ... toelichten. Andersom wordt door de klant verwacht dat de IUC-medewerkers rekening houden met hun belangen ingegeven door hun maatschappelijke opgave en de data uit dit onderzoek tonen aan dat dit niet altijd wordt waargenomen door de externe stakeholders. R13-S zegt hierover:

‘Ik heb het idee dat ik mijn belangen moet komen brengen en dan is daar eerst ook wel een hele kritische vraag... Wat deels ook goed is, want het maakt het ook beter, maar anderzijds ervaar je het soms ook wel als weerstand. ... weerstand tegen ja mijn bedoeling en dat is eigenlijk het uitvoeren van de tweede missie van DJI dus de leveranciers inzetten om dat maatschappelijk aanvaardbaar bestaan op te bouwen en te gaan naar een klimaat neutrale bedrijfsvoering en een circulaire bedrijfsvoering.’

De afstand tussen IUC en klanten wordt ook als groot ervaren en dit wordt versterkt door de wijze waarop contact op operationeel niveau waar de bulk van het werk wordt uitgevoerd is ingeregeld; dit verloopt hoofdzakelijk via digitale formulieren en systemen waarbij eventueel contact primair via een algemeen Klanten Contact Centrum verloopt en rechtstreeks contact met IUC-medewerkers wordt ontmoedigd door bijvoorbeeld telefoonnummers nergens te vermelden. Dit bemoeilijkt goede informatieoverdracht (R1-M, R5-M, R6-M, R12-S).

De interactie met de leefwereld wordt bij het IUC inmiddels meer gestimuleerd als gevolg van het programma. Waar in het verleden contact met klanten verboden was of slechts voorbehouden aan senior-adviseurs mogen medewerkers weer het land in om de penitentiaire inrichtingen te bezoeken en zo meer kennis op te doen van de processen en noden van klanten (R1-M, R6-M); het wordt niet meer gezien als een ‘uitje’ (R6-M). Andere IUC-respondenten geven aan dat samenwerking en stakeholders betrekken (inmiddels) gestimuleerd wordt (R2-M, R3-M, R4-M, R9-L, R10-L) maar dat de hoeveelheid werk die er ligt ook weerhoudt om dat te doen (R6-M, R9-L). Ondanks dat interactie gestimuleerd wordt vanuit het management zegt respondent R10-L tegelijkertijd dat locatiebezoeken wel efficiënt moeten gebeuren aangezien rijksmiddelen worden ingezet.

Uit voorgaande kan conform de theorie worden opgemaakt dat in de basis de beleidskwaliteit op orde is en daarmee positief bijdraagt aan Hoogerwerf’s succesfactor voor doeltreffendheid van de beleidsuitvoering; de Aanbestedingswet is duidelijk en aanvaardbaar. Echter staan er meerdere belangen op het spel die de duidelijkheid op de te realiseren doelen vertroebelen en

de acceptatie en aanvaarding van de werking van de gekozen middelen verkleinen. Het is vervolgens de kunst om hier verheldering in te realiseren om de bedoelde of gewenste beleidsprestatie te kunnen leveren. De mogelijkheid om die verhelderende informatie in de uitvoering te ontsluiten wordt wel verbeterd doordat het IUC interactie met stakeholders stimuleert maar het effect is nog maar beperkt merkbaar aangezien het IUC en haar klanten en leveranciers elkaar nog niet altijd vinden in de *werking* van de gekozen middelen; er zijn verschillende ideeën over het hoe. Dit heeft een dempende werking op het succes.

5.2 Aanpassingsvermogen

Het IUC heeft een kanteling in oriëntatie voor ogen van administratief, transactioneel en procesgericht naar klantgericht en professioneel waarbij veel minder top-down gestuurd wordt en eigenaarschap veel lager in de organisatie wordt belegd. Deze kanteling wordt echter bemoeilijkt door de na-ijlende effecten van keuzes gemaakt ten tijde van het Masterplan 2013-2018. Als gevolg van de bezuinigingen op ondersteunend personeel die DJI als moederorganisatie van het IUC heeft doorgevoerd kampt het IUC momenteel met een te krappe formatie voor de vraag aan inkoopdienstverlening die er ligt. Deze kan ze niet snel afvangen vanwege de krapte op de arbeidsmarkt waardoor het lastig is om extern personeel binnen te halen en te houden maar ook coproductie met de doelgroep komt moeizaam tot stand (R11-S, R12-S, R13-S); samenwerking met de doelgroep in de regeltoepassing vindt beperkt plaats en zou volgens medewerkers en stakeholders vergroot mogen worden om beter in te kunnen spelen op veranderende behoeften van de doelgroep (R3-M, R4-M, R5-M, R8-M, R12-S, R13-S).

Uniformeren naar standaardprocessen en het automatiseren hiervan is een kans voor het IUC om capaciteit vrij te spelen voor meer maatwerk. Dit soort trajecten vragen echter zorgvuldigheid en veel tijd aan de voorkant die geleverd moet worden door de medewerkers die ook al belast zijn met het doordraaien van de operatie. De medewerkers hebben wel ideeën en behoefte om hier input op te leveren maar voelen de hoge werkdruk als beperkende factor (R1-M, R3-M, R4-M, R5-M, R6-M, R9-L). Ook op dit front is het IUC niet wendbaar.

Als het adaptie- en absorptievermogen van een organisatie ofwel de mate waarin ze in staat is zich aan te passen aan haar omgeving medebepalend is voor de mate waarin een organisatie haar doelen bereikt (vgl. Hoogerwerf et al., 2021, p. 129-130) kan voor het IUC geconstateerd worden dat ze moeite heeft om mee te komen met de veranderingen in haar omgeving.

5.3 Sturing en verantwoording

De wijze waarop sturing en verantwoording plaatsvinden bepalen volgens Hoogerwerf et al. (2021, p. 135) eveneens de mate van succes en kijken daarbij naar de sturingsrelatie met de omgeving, de na te komen prestatieafspraken en verantwoordingsverplichtingen alsmede naar de rol van toezicht.

5.3.1 Sturing

Zoals aangegeven in paragraaf 4.1 is DJI een agentschap en het IUC kent derhalve strakke hiërarchische sturing vanuit zowel de moederorganisatie DJI ten aanzien van bekostiging en de te realiseren jaaropdracht alsook vanuit het rijksbrede inkoopstelsel ten aanzien van inkoopkaders en -processen die gevolgd dienen te worden. Deze hiërarchische sturing vergroot de kans op conforme uitvoeringsprestaties (vgl. Hoogerwerf et al., p. 135). Zoals verwacht in de theorie (vgl. Groeneveld, 2019) worden de werkzaamheden van IUC-medewerkers in grote mate bepaald door de aanbestedingswet en regels en richtlijnen die daaruit voortvloeien. Alle IUC-respondenten geven diverse voorbeelden van de wijze waarop regels en richtlijnen hun dagelijks werk bepalen. Het overgrote deel van respondenten (zowel IUC als stakeholders) spreekt daarbij uit het vanzelfsprekend te vinden dat er regels zijn, dat deze nodig zijn en hun ook handvatten bieden om uitvoering te geven aan de vier grondbeginselen van de aanbestedingswet. Dit geeft een zekere mate van legitimiteit weer en dat het beleid door betrokkenen als juist wordt ondersteund; belangrijke elementen die positief bijdragen aan de doeltreffendheid van een uitvoeringsorganisatie (vgl. Hoogerwerf, Herweijer & Van Montfort, 2021, pp. 18-22).

5.3.2 Verantwoording

De data uit dit onderzoek tonen verder aan dat vanuit die sterk gereguleerde en geprotocolleerde omgeving ‘zero risk’ een sterke drijfveer is geworden voor de wijze waarop regels worden gehanteerd en gevolgd (R1-M, R2-M, R3-M, R4-M, R5-M, R6-M, R7-M R8-M, R9-L). Dit verbetert de positie van de uitvoeringsorganisatie ten aanzien van doeltreffendheid in positieve zin mits die regels ook in lijn zijn met de te realiseren dienstverlening. Dossiervorming is een belangrijk onderdeel van het werk maar de reden om dit te doen is soms discutabel (R1-M, R2-M, R5-M, R6-M, R7-M) een citaat van respondent R3-M geeft dit treffend weer: “DJI staat voor Dek Je In” (R3-M). Dit spreekt een zekere frustratie uit of beperking die in het handelen wordt ervaren. Het laat zien dat binnen het IUC regels ook gevoeld worden als een strak keurslijf en niet altijd ruimte geven voor eigen invulling. Een groot deel van de IUC-medewerkers (R1-M, R2-M, R3-M, R4-M, R5-M, R6-

M) geeft voorbeelden waaruit blijkt dat het volgen van regels soms belangrijker wordt gevonden dan het realiseren van meerwaarde:

“Volgens mij was het ooit de bedoeling van de aanbestedingswet om het MKB meer bij overheidsinkopen te betrekken en wat doen wij als overheid? Wij zeggen: wij gaan elektronisch factureren. Zo niet dan sodemieter maar op ... we moeten binnen 30 dagen die factuur betaald hebben. En dat lijkt weleens eh voorrang te hebben op eh... Het betaalproces heeft voorrang op de bedoeling denk ik.” (R1-M).

De data laten overigens niet zien dat de wet van afnemende effectiviteit van de Bruijn (2006) is opgetreden. Er is geen bewijs gevonden voor pervers gedrag dat is ontstaan door het zwaar sanctioneren van het niet behalen van prestaties. Zonder uitzonderingen beweren de dertien respondenten juist dat er weinig tot geen sturing is op verantwoording of prestaties en dat het management niet hard stuurt op efficiency doelen. Dit in schril contrast met het door hun aangegeven gevoel wel last te hebben van overbodige controles en risicomijdend gedrag teneinde onrechtmatigheid te voorkomen; de corrigerende of sturende werking van de massa. De door Meurs (2014) getheoretiseerde behoefte van een organisatie om in controle te zijn. De empirische bevindingen tonen inderdaad een overduidelijke aanwezigheid van controlemechanismen aan en een daarmee gepaard gaande regelreflex. Bij incidenten of rechtszaken wordt de oplossing gezocht in nieuwe of additionele maatregelen ‘Oké dus we hebben een probleem. We kunnen onze regels niet naleven en dan is de oplossing laten we meer regels bedenken om nog meer en nog meer tegenlezen’ (R4-M). Het ‘nee kan niet, mag niet’ zit diepgeworteld getuige voorbeelden van twee respondenten (R3-M, R5-M) die als reactie op voorstellen aan het beleidsdepartement om regels eenvoudiger te maken terug hebben gekregen van collega’s dat hun voorstellen duidelijk een verbetering behelsden maar dat dit niet paste in reeds afgesproken regels of gehanteerde formats. ‘En dan krijg je letterlijk te horen echt super, echt een goeie brief, echt een goed format. ... maar je hebt niet het goede format gebruikt dus nee deze mag je niet uitsturen.’ (R3-M). Voorgaande duidt tevens op een verschuiving naar ondergeschikte systemische doelen, het optreden van doelverschuiving binnen het IUC (vgl. Merton, 1940, pp. 563-564) en dat doelverschuiving niet verdwijnt ondanks dat het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’ sturing op rechtmatigheid niet meer als het grootste goed beschouwt. Het laat tevens zien dat ‘oude’ systemen nog steeds een sterk regulerende werking kennen en de geboden discretionaire ruimte niet zonder meer omarmd wordt of misschien niet kán worden doordat IUC-medewerkers regels hebben geïnternaliseerd in hun handelen en denken. De empirie van het IUC toont daarmee gelijkenissen met het

verwachte beeld dat Merton (in Rainey, 2014, p. 50) schetst aangaande het optreden van handelingsonbekwaamheid door het rigide inrichten van een organisatie (vgl. trained incapacity, Merton, 1940) maar ook met het beeld van Kunneman (Movisie, 2021) dat betekenisgeving aan en invulling van het systeem mensenwerk is.

5.3.3 Toezicht

Toezicht is intern via de CREA en extern via de ADR ingeregeld zoals beschreven in paragraaf 4.1.2. Alle respondenten met uitzondering van R10-L noemen juristen al dan niet van de beleidsdirectie van DJI of het kerndepartement als autoriserende entiteit voor de bedoeling. Hoewel alle respondenten unaniem melden dat het management en met name het hoofd IUC ruimte en vertrouwen geeft om te ontdekken wat de bedoeling is waarbij hij de teugels ten aanzien van rechtmatigheid als hoogste doel laat vieren stuurt de directe omgeving van het IUC nog steeds strak op opvolging van regels. Dit geeft duale signalen af ten aanzien van de te realiseren bedoeling en vergroot het risico op non-conforme beleidsprestaties.

5.4 Kennis en kunde personeel

Hoogerwerf et al. (2021) beargumenteren dat het kennisniveau, de expertise, de competenties en vaardigheden en de individuele motivatie van ambtenaren in de uitvoering passend dienen te zijn om beoogd beleid succesvol te kunnen uitvoeren. Het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’ voorziet in het weten en kunnen door vakmanschap trainingen aan te bieden evenals een ruimhartig opleidings- en trainingsbeleid om medewerkers te stimuleren zichzelf verder te ontplooiën. Ook het programma van kennisambassadeurs draagt bij aan het weten en appelleert aan de individuele motivatie om kennis te delen dan wel kennis tot zich te nemen over het uit te voeren beleid. In dat opzicht geeft de IUC-organisatie positieve invulling aan het kennen en kunnen van deze succesfactor (vgl. Hoogerwerf et al., 2021). Voorts heeft het IUC het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’ op verschillende niveaus uitgerold in haar organisatie om medewerker zoveel mogelijk te equiperen op deze werkwijze vanuit de gedachte dat wanneer medewerkers zich deze werkwijze goed eigen maken de bedoeling naar boven komt en daarmee de beoogde beleidsprestatie. De data uit de interviews tonen aan dat de IUC-respondenten met uitzondering van de geïnterviewde MT-leden (R2-M, R9-L, R10-L) niet direct de koppeling tussen het opleidingsprogramma of beloningsbeleid met het programma maakten. Opmerkelijk genoeg was de bevinding dat een aantal respondenten (R3-M, R4-M, R5-M, R7-M) de training met uitleg over het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’ zich niet meer goed voor de geest konden halen. Dit bevestigt het vermoeden van het hoofd-IUC dat hij het gevoel heeft dat het bij hem onweert en dondert maar in de operatie

amper motregent; de werkwijze leeft niet bewust bij medewerkers. Ook de kanbans worden niet actief gebruikt om met collega's te sparren over de bedoeling of van elkaar te leren; alle IUC-respondenten geven aan dat casuïstiek of dilemma's niet actief worden doorgesproken in het licht van de bedoeling in bijvoorbeeld de daartoe ingerichte kanbans of Obeya's ondanks dat 'Vooruit naar de bedoeling' een vast agendapunt is. De twee leidinggevenden R9-L en R10-L geven daarbij aan dat (nog) niet alles uit de kanbans wordt gehaald en dat een evaluatie van de werking op zijn plaats zou zijn. Vier respondenten geven aan dat er geen (vorm van) intervisie is waarin ze dilemma's of casuïstiek kunnen bespreken met collega's waar ze wel behoefte aan hebben (R2-M, R4-M, R5-M, R6-M). Kortom op papier staat het programma en het daarmee gepaard gaande opleidingsprogramma op de kennis en kunde te vergroten in de steigers alleen wordt hier in de praktijk geen actieve invulling aan gegeven; de respondenten zien het programma iets als naast het werk waar je af en toe iets mee doet en nog niet als een werkwijze die ze zich eigen zouden kunnen maken in hun dagelijks werk om daarmee tot betere beleidsuitvoering te kunnen komen.

De basis van 'Werken volgens de bedoeling' is dat de bedoeling in plaats van het systeem richtinggevend is voor het handelen (Buiting en Hart, z.d.). Dit impliceert dat wanneer de bedoeling helder is dit ambtenaren ondersteunt in hun oordeelsvorming en daarmee hun vrijheid van handelen (Schmidt et al., 2019, p. 17). Voorts bevordert deze werkwijze de autonomie van medewerkers doordat deze werkwijze gericht is op het bewust laten wegen van de toepasselijkheid van regels door de uitvoerend functionaris (Schmidt et al., 2019, p. 21). In lijn met de theorie van Hoogerwerf et al. (2021) speelt deze werkwijze in op het verkleinen van de afstand van de individuele medewerker tot de te realiseren dienstverlening wat weer positief zal bijdragen aan de doeltreffendheid van beleid; het 'werken volgens de bedoeling' vormt een richtsnoer voor het handelen doordat nagedacht wordt over de maatschappelijke meerwaarde van het werk en hoe deze te bereiken vanuit uitvoering en besluitvorming daarover (vgl. Schmidt, 2019).

De data wijzen uit dat de achtergrond van de IUC-respondenten medebepalend is voor de wijze waarop ze hun handelingsperspectief beoordelen en daarmee hun autonomie ervaren. Twee groepen worden onderscheiden, de IUC-respondenten die langer dan 10 jaar bij DJI werkzaam zijn in het inkoopdomein (R1-M, R2-M, R6-M, R7-M, R9-L) en de andere helft van de IUC-respondenten die maximaal drie jaar bij het IUC werken. De eerste groep heeft de tijd meegemaakt waarin het SSC/IUC hard stuurde op rechtmatigheid mede ingegeven door druk en toezicht vanuit de hoofddirectie DJI op het IUC; regels waren allesbepalend tot en

met de huisregels. Afwijken van de regels was niet toegestaan en onrechtmatigheden werden afgestraft (R1-M). Dit heeft zijn uitwerking gehad op de (regel)ruimte die deze IUC-medewerkers hebben ervaren “Wij hebben in het verleden wel een hoofd inkoop gehad die nogal van het bijhouden was van de minnetjes dus dan durf je geen fout te maken want als je dan een fout maakte dan was dat een minnetje...” (R2-M) en hebben gekregen vanuit het management dat contact met klanten maar zeer beperkt toestond of zelfs verbod (R1-M, R6-M). De ervaren handelingsruimte is vergroot vanuit het perspectief dat regels en procedures nu ter discussie mogen worden gesteld: “Dan zeggen ze weleens van ja, maar dat had je eigenlijk niet zo moeten doen, maar ik zeg dan ook weleens nee! Eigenlijk niet maar ik ben ‘onderweg naar de bedoeling!’” (R1-M). Vrij vertaald betekent ‘Vooruit naar de bedoeling’ voor deze groep ‘je mag afwijken van de regels’ waarbij ‘Vooruit naar de bedoeling’ op zichzelf de bedoeling lijkt te zijn; het filteren van regels en richtlijnen op nut en noodzaak om enerzijds de klantbehoefte in te vullen en anderzijds de grondbeginselen te respecteren. In dat licht gezien is ‘Vooruit naar de bedoeling’ een richtsnoer voor het handelen van deze respondenten.

De andere vijf IUC-respondenten die korter in dienst zijn dragen dit verleden niet mee en kijken met een andere blik naar hun handelingsperspectief. Een aantal van deze IUC-respondenten zijn mede vanwege hun overtuiging over de positieve bijdrage die ‘Vooruit naar de bedoeling’ kan leveren aan hun werk en het realiseren van de dienstverlening bij het IUC gaan werken dan wel gebleven (R3-M, R4-M, R5-M). De uitkomst van de dienstverlening zien zij ook als de bedoeling waarbij regels ondergeschikt zijn en in het licht van de bedoeling zouden moeten worden toegepast.

Voor beide groepen geldt dat zij ervaren dat het programma bijdraagt aan een verruiming van hun handelingsrepertoire (R1-M, R2-M, R3-M, R5-M, R9-L, R10-L).

5.5 Beschikbare middelen

De beschikking hebben over de juiste middelen en ook nog in de juiste hoeveelheid zijn volgens Hoogerwerf et al. (2021, pp. 138-139) een belangrijk aspect om beleid te kunnen realiseren. Naast het beschikbaar stellen van financiële middelen in personele en materiële zin kwalificeren Hoogerwerf et al. (2021, pp. 138-139) ook de mate waarin passende hulpbronnen zijn georganiseerd als maatstaf voor succesvolle beleidsprestatie. Daarbij benoemen ze facetten als mandaat, discretionaire ruimte, maar ook tijd en mate van digitalisering.

Zoals gebleken in het discours over de uitvoering zijn er door de decennia heen verschillende politieke keuzes gemaakt ten aanzien van beleid én beschikbare middelen (vgl. paragraaf 2.1). Het aanwijzen van DJI als agentschap onder de minister van Justitie en Veiligheid was daar een van en heeft tot gevolg dat de financiering van DJI is gekoppeld aan de geleverde prestaties in kwantiteit, kwaliteit en prijs. Het IUC als onderdeel van DJI is derhalve daarvan afhankelijk waar het gaat om personele en materiële middelen. Zoals reeds in paragraaf 4.1.2 is aangegeven staan deze middelen onder druk; er is reeds een (structureel) personeelstekort voor de bestaande vraag, extra vraag kan niet worden afgevangen door beperkte financiële middelen en krapte op de arbeidsmarkt. Daarnaast leidt de krapte op de arbeidsmarkt ook tot het wegtrekken van ervaren en deskundig personeel waardoor de beschikbaarheid van voldoende en deskundig personeel steeds krappere wordt. De respons uit dit onderzoek bevestigen dit beeld wat allerm minst bijdraagt aan het realiseren van de gewenste dienstverlening. Nagenoeg alle respondenten herkennen dit en geven aan hoge werkdruk te ervaren waarbij ze onderbezetting en personeelsverloop impliciet noemen als remmende factoren om ‘Vooruit naar de bedoeling’ te gaan (R1-M, R3-M, R4-M, R5-M, R6-M, R9-L). Er is als het ware geen tijd voor het werken volgens de bedoeling, deze gaat verloren in de hectiek van het dagelijks werk.

Uit nadere analyse van de data blijkt dat de gepercipieerde discretionaire ruimte vooral voortkomt uit het gevoelde vertrouwen en de uitgesproken ruimte van het management naar medewerkers om zelfstandig invulling te (mogen) geven aan de bedoeling en keuzes daarbinnen te maken maar dat dit niet per se betekent dat deze gepercipieerde ruimte ook opvolging krijgt (R2-M, R3-M, R4-M, R5-M). Dit wordt expliciet gemaakt door respondent R4-M die de gepercipieerde discretionaire ruimte direct koppelt aan gebeurtenissen uit de dagelijkse praktijk:

“Ik ben aangenomen omdat ik kan zwemmen. Ik heb diploma A en B dus ik moet laten zien dat ik kan zwemmen. En ik ben ergens midden in de oceaan gedropt, zonder kompas en ze hebben mijn reddingsvest weggenomen en gezegd nou zoek het maar uit je moet gaan zwemmen. (...) Ik kan wel zwemmen maar dat betekent niet dat je zonder enige vorm van begeleiding of sturing of richting vanuit het midden van de oceaan in je eentje naar het goeie continent zwemt.”

Vorige paragraaf sloot af met de bevinding dat de werkwijze meer handelingsperspectief biedt maar uit voorgaande blijkt dat dit niet betekent dat deze gepercipieerde discretionaire ruimte

vervolgens ook genomen wordt of genomen *kan* worden teneinde de bedoeling te realiseren. Ondanks dat een individu bekwaam of deskundig is kan een situatie of de context ertoe leiden dat er ondersteuning nodig is vanuit de organisatie. Deze wordt onvoldoende ervaren door een aantal respondenten (R2-M, R3-M, R4-M, R5-M). Daarbij merken respondenten (R3-M, R4-M, R5 -M, R9-L, R10-L) op dat ze in de praktijk tegen diverse andere zaken aanlopen bij het realiseren van de dienstverlening zoals veel, niet logische of zinvolle regels, de ingebouwde controle van collega's die ze moeten doorstaan, het wantrouwen waarop de organisatie in hun ogen gebouwd is, het risicomijdende gedrag, de weerstand die zij ervaren op verandering en op het ter discussie stellen van geijkte werkwijzen en de inactie en passieve houding van collega's. Uit de empirische data blijkt dat er veel belemmeringen zijn die de realisatie van de gepercipieerde bedoeling in de weg staan ondanks dat het merendeel van de respondenten aangeeft meer handelingsperspectief en een grote mate van autonomie te ervaren. Het kost medewerkers veel moeite en energie om anderen in het proces mee te nemen in of te overtuigen van de meerwaarde van het realiseren van de gepercipieerde bedoeling (R1-M, R2-M, R3-M, R4-M, R5-M, R8-M, R9-L); de bedoeling vooropstellen geeft richting aan het handelen maar leidt niet automatisch tot realisatie van de bedoeling. De structuur waarlangs het programma is geïmplementeerd (zoveel mogelijk in de reguliere lijn en in bestaande gremia) in combinatie met minimale extra ondersteuning op de werkvloer draagt daar niet aan bij.

Tijd als hulpbron ontbreekt bij het IUC. Medewerkers ervaren zoals eerdergenoemd hoge werkdruk waardoor het volgen van opleiding en training vooruit wordt geschoven en geen tijd wordt genomen om stil te staan en te reflecteren (R1-M, R3-M, R4-M, R6-M, R9-L). Het invoeren van dit programma kost op twee manieren tijd. Ten eerste wordt medewerkers gevraagd extra inspanning te leveren teneinde de nieuwe werkwijze zich eigen te maken en ten tweede kost die werkwijze op zichzelf tijd doordat deze uitgaat van minder automatisme en meer maatwerk; immers medewerkers worden geacht in dialoog te gaan met afnemers, op zoek te gaan naar de bedoeling en in lijn daarvan te wegen of hetgeen ze altijd deden nog toepasselijk is voor de vraag die er nu ligt in het licht van de bedoeling (vgl. Buiting & Hart, z.d.).

5.6 Reflectie en dialoog

‘Werken volgens de bedoeling’ wordt gekenmerkt door de overtuiging dat wanneer de dialoog met de leefwereld wordt opgezocht over de bedoeling en continu wordt gereflecteerd op het eigen handelen en de wijze waarop regels en protocollen worden toegepast in het licht

van die bedoeling dit de beleidsprestatie van de uitvoering in positieve zin zal beïnvloeden (vgl. Buiting & Hart, z.d.; Schmidt et al., 2019).

De idee is dat het reflecteren op de bedoeling vanuit verschillende relevante belangen leidt tot scherper inzicht op wat de beoogde bedoeling zou moeten zijn in het geheel der bedoelingen; door van ‘binnen-naar-buiten’ te denken wordt de bedoeling vooropgesteld en vervolgens worden regels beschouwd in het licht van deze bedoeling (Buiting & Hart, z.d.). Alle ondervraagde IUC-respondenten geven aan te reflecteren op de bedoeling zij het dat dit uiteen loopt van ‘zo goed als continu’ (R3-M, R4-M) en ‘onlosmakelijk onderdeel van het werk’ (R2-M) tot ‘vast wel maar niet bewust’ (R8-M). Allen hebben hier voorbeelden van kunnen geven. Daaruit is overigens gebleken dat vooral gereflecteerd wordt op nut en noodzaak van (stappen of controleslagen in) regels en procedures waarbij de te realiseren bedoeling niet altijd duidelijk is. Hoewel zes van de tien IUC-respondenten expliciet uitspreekt (ook) te reflecteren op basis van een vooropgesteld doel (R2-M, R3-M, R4-M, R5-M, R5-M, R9-L) is de bedoeling of de rol die het eigen handelen speelt bij het realiseren daarvan geen expliciet vertrekpunt voor reflectie; dit is veelal impliciet aanwezig. Uit de door respondenten gegeven voorbeelden blijkt dat de trigger om te reflecteren veelal gelegen is in een optimalisatie van het eigen werk zoals respondent R5-M verwoordt: “Bij alles wat ik doe maak ik elke keer de afweging effort versus opbrengst. Dat is voor mij ook een beetje hoe ik ‘Vooruit naar de bedoeling’ interpreteer.”

De gedachte van Buiting & Hart (z.d.) achter interactie met de leefwereld is dat door in dialoog te gaan met collega’s en stakeholders de ambtenaar inzicht verkrijgt op de beoogde bedoeling van betreffende stakeholder en met name de onderliggende reden van diens bedoeling. De manier waarop binnen het IUC gereflecteerd wordt kan over het algemeen aangemerkt worden als individualistisch; de meeste respondenten zoeken niet bewust of proactief klanten (stakeholders) of collega’s op om te reflecteren op de (geest van de) bedoeling (vgl. Meynhardt, 2021). Klanten worden vooral proactief benaderd wanneer aanbestedingstrajecten op moeten worden gestart vanwege een naderend einde van een overeenkomst met een leverancier. Slechts één IUC-respondent geeft aan klanten te helpen met reflecteren vanuit diens perspectief dat de bedoeling een abstract begrip is dat continu wisselend is (R4-M). Vanuit stakeholder perspectief wordt dit bevestigd door twee van de drie respondenten (R11-S, R12-S, R13-S); zij worden niet proactief benaderd om gezamenlijk te reflecteren op de bedoeling. Ze geven aan dat wel op *eigen* aangeven wordt meegedacht door met name de managementteamleden van het IUC. Respondent R11-S geeft daarentegen aan

dat de afgelopen jaar meer de dialoog wordt opgezocht om in gezamenlijkheid te reflecteren op de bedoeling en ziet het zelfs als een gedeelde verantwoordelijkheid om proactief met elkaar na te denken over de te realiseren bedoeling:

“... laat maar eens iemand van het IUC ... op hoofdlijnen vertellen dat zij niet geboren zijn om ons lastig te vallen nee maar dat we proberen zo praktisch mogelijk proberen een aantal aanbestedingsregels uit te voeren en waarom dat is en hoe dus de regels en de business beter op elkaar kunnen aansluiten. Want daar ligt ook een verantwoordelijkheid voor de business namelijk.’ (R11-S).

Er is in de data weinig bewijs gevonden dat respondenten *vooraf* actief met collega's reflecteren op de bedoeling en zoals reeds eerder vermeld worden de kanbans niet actief als platform gebruikt om te reflecteren en te leren door de respondenten.

Evalueren als vorm van reflecteren wordt daarentegen veelvuldig gedaan. Alle IUC-respondenten geven aan op momenten (achteraf) te evalueren om te leren waarbij dit veelal een (verplicht) procedureel onderdeel is in hun werk. Bij evaluaties worden meestal de direct betrokken partijen zoals klanten, juristen en leveranciers betrokken; interactie of dialoog met verschillende partijen wordt hier actief opgezocht vanuit de wens te leren en te verbeteren. Interessant is dat de meerderheid van de stakeholder-respondenten deze pro-activiteit juist niet ervaart maar wel zouden willen (R12-S, R13-S).

De dialoog die door interactie met de leefwereld ontstaat levert verschillende inzichten op. De IUC-respondenten geven alle tien aan te ervaren dat interactie en dialoog leiden tot wederzijds begrip. Enerzijds krijgen zij begrip voor beweegredenen en behoeften van klanten:

“Ze geven veel nieuwe inzichten vooral op inhoud waardoor dingen soms anders liggen (...) Elke keer probeer ik weer in die huid te kruipen waardoor ik kan bedenken oké jij vindt dat belangrijk of daarom moeten we dit zo doen” (R3-M).

Andersom ervaren IUC-respondenten dat stakeholders begrip krijgen voor de manier waarop het IUC werkt en haar processen heeft ingericht doordat de dialoog ze in de gelegenheid stelt klanten mee te nemen of uit te leggen waarom bepaalde processtappen genomen worden.

“...je merkt dan wel dat daar meer begrip voor is omdat je met elkaar die hele zoektocht hebt gemaakt. ... het zorgt voor een beter begrip naar elkaar toe en dat het

een gezamenlijk probleem is waar je met elkaar mee worstelt en niet door ons verzonnen.” (R2-M).

Dialoog of interactie leidt niet tot uitsluitend positieve inzichten bij de IUC-respondenten. Diverse respondenten merken op dat een aantal stakeholders (in casu klanten) minder ontvankelijk zijn voor het volgen van wet- en regelgeving wanneer dit betekent dat zij ‘hun zin’ niet krijgen en dat zij als inkopers worden gezien als lastig en niet meedenkend (R1-M, R7-M, R10-L). Dit sluit aan bij de visie van Kunneman (Movisie, 2021) die de scherpe scheiding van Habermas tussen leef- en systeemwereld bestrijdt; dialoog en afstemming vindt in de praktijk niet altijd plaats op basis van gelijkwaardigheid en machtsmisbruik en onrecht komen evengoed voor in de leefwereld als in de systeemwereld.

De bevindingen uit dit onderzoek ten aanzien van verkregen inzichten door interactie aan te gaan en in dialoog te gaan met de leefwereld en door gezamenlijk te reflecteren op de bedoeling laten zien dat vooral IUC-respondenten ervaren dat wederzijds begrip ontstaat door interactie en dialoog. Echter de data wijzen uit dat deze interactie niet heel bewust plaatsvindt en niet proactief wordt opgezocht ten behoeve van reflectie op de bedoeling. Daarnaast wijst de empirie uit dat er wel gereflecteerd wordt maar dat de bedoeling in de zin van te realiseren maatschappelijke meerwaarde slechts in de minderheid van de gevallen onderwerp van reflectie is. Een positieve bijdrage van reflectie en dialoog aan de kwaliteit van de beleidsprestatie wordt vooralsnog niet onderbouwd door empirische bevindingen. Voornaamste argument hiervoor is dat reflectie op de bedoeling in gezamenlijkheid met stakeholders in deze casus slechts zeer beperkt wordt uitgevoerd en alhoewel wederzijds begrip bijdraagt aan inzichten over de te realiseren meerwaarde is dat in dit onderzoek niet sterk naar voren gekomen. Immers de stakeholders ervaren geen verandering in de kwaliteit van de dienstverlening en hoewel alledrie de externe stakeholders opmerken dat ze een positieve verandering ervaren in de afstemming met het IUC-MT doordat het management de dialoog meer opzoekt geven ze aan dat niet proactief met hun gereflecteerd wordt op de (geest van de) bedoeling.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt de laatste hand aan het onderzoek gelegd. Allereerst zal de centrale vraag van dit onderzoek worden beantwoord waarna in de discussie paragraaf gereflecteerd wordt op de theorie en de beperkingen van dit onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen voor zowel vervolgonderzoek als de praktijk.

6.1 Conclusie

In dit onderzoek staat de werkwijze ‘werken volgens de bedoeling’ centraal. In reactie op de aanwakkerende roep naar meer menselijke maat in de uitvoering is deze werkwijze als beleidsinstrument geïntroduceerd bij het denken over mogelijke oplossingsrichtingen. Het effect van deze werkwijze op de beleidsprestatie is onderzocht aan de hand van onderstaande onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de doelstellingen van het IUC-veranderprogramma ‘Vooruit naar de Bedoeling’ voor wat betreft de uitvoering van de aanbestedingswet gerealiseerd en hoe laat de mate van succes zich verklaren?

De verwachting is dat het ‘werken volgens de bedoeling’ leidt tot een beter begrip van de te realiseren kwaliteit van de dienstverlening. Op basis van de resultaten in dit onderzoek is dat echter niet aangetoond want hoewel het belang van conforme uitvoering van de Aanbestedingswet niet in twijfel wordt getrokken wordt de doel-middelen relatie nog niet aanvaard en geaccepteerd; de vertaling die het IUC maakt naar regels en procedures om genoemd doel te bereiken zijn niet altijd bekend bij haar klanten evenmin de reden waarom de vertaling is gemaakt zoals deze wordt gemaakt. De stakeholders van het IUC zijn ook uitvoeringsonderdelen met eigen maatschappelijke opgaven en zij ervaren niet dat interactie leidt tot het gezamenlijk reflecteren op de te leveren bedoeling door het IUC en dat hun bedoeling meeweegt in de oordeelsvorming en het handelen van een IUC-medewerker; regels en oneigenlijke doelen lijken nog steeds te prevaleren en interactie bestaat vooral uit het (reactief) uitleggen en toelichten van regels door IUC-medewerkers aan haar stakeholders in plaats van het proactief aangaan van een gezamenlijk zoekproces naar de beoogde kwaliteit van dienstverlening.

Voorts kan geconcludeerd worden dat meerwaarde van dit instrument vooral op persoonlijk niveau wordt ervaren en niet zozeer in de kwaliteit van de dienstverlening een uitzondering daargelaten. Medewerkers en stakeholders zijn over het algemeen positief over het contact dat

over en weer is ontstaan doordat interactie door het management van het IUC (weer) wordt toegestaan en gestimuleerd. Vooral op managementniveau is de samenwerking verbeterd maar dit vertaalt zich niet naar de operatie waar de bulk van het werk wordt verricht. Blijkens de respons is het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’ vooral een managementintentie maar nog geen werkwijze die in de breedte van de operatie bewust wordt ingezet dan wel gebezigd. Sterker nog de IUC-medewerkers zien het als iets dat naast het werk erbij kan worden gedaan of als iets dat ze sowieso al deden of als ‘excuus’ om af te wijken van regels zonder dat daar bewust de bedoeling aan wordt gekoppeld. In dat opzicht is het prematuur om op basis van deze data sluitende conclusies te trekken over de werking van het instrument.

Er wordt niet expliciet gestuurd op de bedoeling van het IUC of het programma “‘Vooruit naar de bedoeling’ waardoor niet alleen de bedoeling maar ook het programma én de bedoeling van het programma een eigen invulling en interpretatie krijgen. Wellicht een logische keuze vanuit het organisatiebesluit om eigenaarschap laag in de organisatie te leggen echter zullen medewerkers daartoe wel geëquipeerd moeten worden. Kennis en kunde zoals Hoogerwerf et al. (2021) is immers een van succes- en faalfactoren. Het feit dat IUC-medewerkers niet bewust met de werkwijze bezig zijn, dat er geen tijd wordt gemaakt dan wel ervaren voor het volgen van opleidingen en vaardigheidstrainingen en dat interactie in de operatie niet het niveau van uitleggen hoe het werkt ontstijgt en reflectie niet wordt gepraktiseerd geeft aan dat kennis over het doel van het programma en vaardigheden om effectief een dialoog te voeren met stakeholders nog ontbreken. De organisatie biedt wel tools en trainingen aan maar kan niet verwachten dat medewerkers die jarenlang kort zijn gehouden in een context waarin het volgen van regels belangrijker werd gevonden dan output in een keer of vanzelf bekwaam worden. Een veranderprogramma dat zo ingrijpt op het werk vraagt (management)aandacht en begeleiding. Het management zal zoals Hoogerwerf et al. (2021) adviseren in de juiste hulpbronnen in de goede hoeveelheid moeten voorzien om succes te bevorderen en binnen het IUC is dat nog onderbelicht gebleven.

Wat niet meewerkt is het lage adoptie- en absorptievermogen van het IUC als gevolg van de beperkte beschikbare middelen in zowel tijd, geld als personele capaciteit. De DJI-financiering volgens het agentschapsmodel maakt het IUC afhankelijk van de prestaties van haar moederorganisatie die enerzijds beperkte middelen in personele en materiële zin aanreikt en anderzijds steeds meer vraagt van het IUC. Daarnaast beoogt het IUC met professionele en klantgerichte inkoop bij te dragen aan de maatschappelijke opgave van haar klanten voor wie echter andere beleidsprestaties leidend zijn dan het conform uitvoeren van de

Aanbestedingswet, dit compliceert het gesprek over de te realiseren kwaliteit van dienstverlening aanzienlijk laat staan realisatie.

Het onderzoek laat zien dat het veranderen van een systeem met haar regels, procedures en werkwijzen die tot in de haarvaten van een organisatie zijn doorgevoerd en gecultiveerd niet zonder meer te veranderen zijn door medewerkers meer autonomie en ruimte voor dialoog en reflectie te geven. De verantwoordingscultuur waar een uitvoeringsorganisatie als het IUC aan onderhevig is heeft voordelen maar wanneer ver doorgevoerd drukt deze niet alleen zwaar op het DNA van de IUC-organisatie en haar medewerkers maar ook op haar omgeving waardoor verandering betekent dat ook die omgeving mee zal moeten veranderen. Immers ook zij zullen de werking van gekozen middelen moeten aanvaarden en accepteren (vgl. Hoogerwerf et al., 2021). Het gesprek daarmee aangaan is lastig gebleken omdat ook die omgeving de last van verantwoording voelt.

Desalniettemin zijn er tekenen die erop duiden dat de werkwijze potentie heeft om waarde toe te voegen aan de kwaliteit van de uitvoering mits goed uitgevoerd. Een van de drie stakeholders ziet namelijk wel een positieve verandering in de werkwijze van het IUC waarmee hij zich gehoord voelt en in elk geval het gevoel heeft dat er met hem wordt meegedacht. Deze verandering wordt grotendeels toegedicht aan de effort van het hoofd van het IUC en dat is wellicht logisch aangezien het hoofd van het IUC als trekker van dit programma veel meer dan de medewerkers bewust met deze werkwijze aan de slag is gegaan en derhalve actief toenadering zoekt tot haar stakeholders. Daaruit zou voorzichtig opgemaakt kunnen worden dat wanneer de werkwijze bewust en gericht wordt ingezet dialoog en reflectie zouden kunnen leiden tot het beoogde gesprek over de bedoeling en de gewenste kwaliteit van de dienstverlening. Gegeven het feit dat slechts een stakeholder dit aangeeft en de andere twee stakeholders dit niet herkennen is dit hooguit een richtinggevende verwachting. De werkwijze heeft aldus potentie wanneer het voeren van een dialoog met stakeholders en gezamenlijke reflectie op de bedoeling meer tot wasdom komen. In deze casus hebben de data dat echter niet onderschreven.

6.2 Discussie

De relevantie van dit onderzoek wordt in deze paragraaf gewogen aan de hand van een reflectie op de toegepaste theoretische keuzes en op het onderzoek zelf.

6.2.1 *Theoretische reflectie*

Als basis voor dit onderzoek is gekozen voor de ‘theorie’ van ‘werken volgens de bedoeling’. Theorie wordt hier bewust tussen aanhalingstekens geplaatst vanwege de beperkte wetenschappelijke fundering die hier (vooralsnog) onderliggend aan is. Onderzoek staat nog in de kinderschoenen daarentegen bestaan er hoge verwachtingen binnen het openbaar bestuur van de werking en het effect van deze werkwijze. Het ‘werken volgens de bedoeling’ bestaat niet alleen uit een werkwijze maar kent ook een aantal voorwaarden die makkelijk op te schrijven zijn maar die in praktijk niet eenvoudig zijn in te vullen of die niet geheel in de invloedssfeer van betreffende organisatie liggen. De theorie van Hoogerwerf et al. (2021) laat dit goed zien en is behulpzaam geweest in dit onderzoek om op basis van een aantal elementaire factoren te wegen op welke wijze dit instrument effectief kan worden ingezet dan wel welke aspecten nader beschouwd dienen te worden teneinde het instrument doeltreffend in te zetten; de succes- en faalfactoren zijn derhalve een leidraad geweest in dit onderzoek waarlangs verklaringen voor het effect konden worden gemotiveerd.

Als wezenlijk onderdeel van ‘werken volgens de bedoeling’ zijn dialoog en reflectie als verklarende variabele toegevoegd vanuit de theorie van Buiting & Hart (vgl. paragraaf 2.3) maar wellicht had theorie vanuit de socialisatie-, gedrags- of communicatiewetenschappelijke hoek hier ook een interessant perspectief aan kunnen geven. Bij de keuze voor de redenering van Buiting & Hart (z.d.) is (wellicht) impliciet de aanname gedaan dat dialoog en reflectie een gegevenheid zijn een onveranderlijke factor, dit om generiek inzicht te krijgen in het instrument. Echter om steekhoudende uitspraken te kunnen doen over specifiek het effect van dialoog en reflectie op het vormen van de bedoeling hadden de onderliggende variabelen van dialoog en reflectie verder gedefinieerd moeten worden. De data laten immers zien dat de implementatie van het instrument nog onvoldoende aandacht heeft gehad waardoor het lastig is om een sluitend wetenschappelijk oordeel te vellen over het effect van dit beleidsinstrument. Het laat daarentegen wel goed zien waar aandachtspunten zitten wanneer een organisatie wenst het ‘werken volgens de bedoeling’ als instrument in te zetten. In dat opzicht verrijken de inzichten uit dit onderzoek de theorie over dit fenomeen en biedt dit onderzoek tevens een aantal aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

Vanuit maatschappelijk perspectief laat dit onderzoek zien dat het succes van dit instrument zeker geen geven is en dat de keuze voor implementatie een niet te onderschatten managementinspanning vraagt. Het biedt inzicht in en handvatten ten aanzien van randvoorwaarden die ingevuld moeten worden op gebied van governance, verantwoording,

communicatie, middelen, techniek en cultuur. Het is omvangrijk en derhalve geen ‘no-regret’ instrument dat lichtzinnig kan worden ingevoerd, zeker niet in een uitvoeringsorganisatie die afgerekend wordt op doelmatigheid. Dit onderzoek draagt derhalve bij aan het maken van een dergelijke afweging. Voor organisaties die deze werkwijze reeds hebben omarmd bieden de bevindingen aandachtspunten voor optimalisering.

Een niet te miskennen potentie van deze werkwijze is overigens ook zichtbaar geworden in dit onderzoek; de meerwaarde van het gesprek over de inhoud van het werk. In zekere zin ligt in het fenomeen ‘werken volgens de bedoeling’ namelijk een haast onmogelijke opdracht verborgen zeker wanneer het de bedoeling is beleidsprestaties te verenigen die op zichzelf onverenigbaar zijn omdat ze strijdige belangen en concurrerende publieke waarden dienen. De menselijke maat terugbrengen in de overheid vraagt immers een zeker maatwerk terwijl tegelijkertijd van de overheid wordt verwacht dat ze regels opstelt voor goed en ordentelijk maatschappelijk verkeer en stuurt op rechtsgelijkheid (Van Der Meer, 2021; 2022b); een *contradictio in terminis*. Gelet op deze tijd waarin waarden steeds meer met elkaar lijken te concurreren doordat polarisatie hoogtij viert, er een veelheid aan belangengroepen is en budgetten en middelen beperkt zijn (Brown et al., 2021, p. 805; Rutgers, 2011) is het essentieel dat het gesprek daarover gevoerd wordt. De overheid kent immers een grote waardendoortrokkenheid en overheidshandelingen moeten op basis van allerlei verschillende (publieke) waarden gelegitimeerd worden (Rutgers, 2011, pp. 13-14). Deze zijn echter zelden expliciet bij het formuleren van de opdracht en vraag aan de uitvoering waardoor het ontstaan van een waardenconflict niet ondenkbaar is. Het onderzoek laat de potentie van het gesprek zien en het is derhalve de moeite waard om verder te onderzoeken hoe de elementen dialoog en reflectie bijdragen aan het discours over de kwaliteit van de dienstverlening, over de doeltreffendheid van de beleidsuitvoering en hoe kan worden voorkomen dat de bedoeling ‘gets lost in translation’.

6.2.2 Beperkingen van het onderzoek

Het onderhavige onderzoek kent een aantal beperkingen die in deze paragraaf nader worden uitgewerkt.

De basis voor de interviewvragen is gelegen in de operationalisering van gehanteerde constructen uit het theoretisch kader. Met name vanwege het geringe onderzoek dat is verricht naar het ‘werken volgens de bedoeling’ is geen gebruik gemaakt van vragen(lijsten) die reeds gevalideerd waren in eerder gepubliceerde wetenschappelijke onderzoeken. Het zou de

validiteit vervolgens ten goede zijn gekomen om de interviewvragen eerst te testen op begrijpelijkheid maar omwille van beschikbare tijd is ervoor gekozen dit niet te doen. Daarentegen zijn ter verbetering van de validiteit de interviewvragen vooraf toegestuurd naar de respondenten inclusief een korte toelichting op de uitgewerkte concepten waarbinnen de vragen gesteld werden. Ook is kort de context en het doel van het interview vooraf aangekondigd. Voorafgaand aan elk interview is aan betreffende respondent gevraagd of er onduidelijkheden waren over de interviewvragen of gebruikte termen.

De samenstelling van een steekproef is van belang om een zo representatief mogelijk beeld te genereren. Het aantal geïnterviewde externe stakeholders is omwille van tijd beperkt gebleven tot drie terwijl het IUC vele stakeholders meer telt. Een grotere steekproef voor de externe stakeholders zou de conclusies ten aanzien van het ervaren effect van deze werkwijze aanscherpen en de onderbouwing daarvan bevorderen. Evenmin zijn leveranciers opgenomen in de steekproef of een klant of rijksopdrachtgever van buiten de DJI-organisatie. Het zou nuttig voor het onderzoek zijn geweest wanneer meer externe stakeholders uit meerdere stakeholders groepen zouden zijn geïnterviewd om het net op te halen rondom de effecten van dit beleidsinstrument en vooral om nog verder te verdiepen op onderliggende verklaringen. Dit pleit eveneens voor een verdere differentiatie onder de IUC-respondenten in plaats van ze als een homogene groep te beschouwen.

Voorts vraagt de relatie tussen onderzoeker en respondenten (zowel medewerkers als externe stakeholders) in dit onderzoek aandacht in relatie tot betrouwbaarheid en validiteit. Hoewel het hoofd IUC heeft bepaald wie geïnterviewd dienden te worden kon een zekere bias ontstaan bij zowel onderzoeker als respondent doordat de IUC-respondenten collega's zijn van de onderzoeker binnen dezelfde SSC-directie, een stakeholder de manager is van onderzoeker en twee stakeholders van het IUC werkzaam zijn bij dezelfde moederorganisatie (DJI). Overigens waren slechts drie respondenten van de dertien bekenden voor de onderzoeker de overige respondenten niet. Desondanks gaf dit juist een gevoel van laagdrempeligheid en amicaliteit bij zowel respondenten als onderzoeker en ontstond een setting waarbinnen vrijuit gesproken werd en de kans op sociaal wenselijke antwoorden gereduceerd werd. Dit is bevorderlijk voor de interne validiteit, respondenten waren openhartig, eerlijk en uitgebreid. Een mogelijk nadeel is dat de onderzoeker zelf met een gekleurde blik naar de data heeft gekeken vanwege de herkenbaarheid van situaties en voorbeelden waardoor een eigen filter makkelijk over data gelegd kan worden dan wel blinde vlekken tijdens codering of analyse zijn ontstaan.

Een laatste punt van aandacht is de reactie die het onderzoek überhaupt teweeg heeft gebracht bij respondenten. Het onderzoek bleek een zekere interveniërende werking te hebben op met name de IUC-respondenten; het interview haalde bijna vergeten herinneringen op aan het programma evenals motivatie naar boven om er (weer) mee aan de slag te gaan. Tevens daalde er bij een aantal respondenten weer een soort besef in van waar de organisatie mee bezig was dan wel wat ze zelf al deden aan ‘Vooruit naar de bedoeling’ doordat de termen opnieuw werden uitgelegd en in hun eigen context werden geplaatst middels de vooraf gestuurde vragenlijst en het interview. Het is lastig te beoordelen in welke mate deze bewustwording van invloed is geweest bij de beantwoording van de vragen.

6.3 Aanbevelingen

Het spreekt voor zich dat de aandachtspunten vanuit de reflectie op de relevantie van het onderzoek evenals de beperkingen van het onderzoek zelf impliciet aanbevelingen bevatten voor vervolgonderzoek.

6.3.1 Vervolgonderzoek

Kort terughalend kan worden gedacht aan een verdieping op het construct dialoog en reflectie om te onderzoeken wat er nodig is om dit tot wasdom te laten komen. Een andere wetenschappelijke invalshoek zou gekozen kunnen worden in vervolgonderzoek om te begrijpen welke mechanismen nog meer getriggerd worden dan wel rekenschap gegeven moeten worden om het beoogde effect met deze werkwijze te sorteren. Vervolgonderzoek zou ook gericht kunnen worden op een verdere uitdieping van de relatie tussen een van de succes- en faalfactoren en het ‘werken volgens de bedoeling’ om tot verdere wetenschappelijke inzichten te komen. Het dient tevens aanbeveling om een vergelijkend onderzoek te verrichten bij een uitvoeringsorganisatie waarbinnen veel aandacht is besteed aan de implementatie en opleiding en begeleiding van medewerkers, waar de succes- en faalfactoren een andere invulling hebben om de werking van het mechanisme verdere betekenisgeving en interpretatie te kunnen geven. Verdere verdieping kan ook verkregen worden door de onderzoekspopulatie te vergroten en wellicht verder te differentiëren zoals ook in voorgaande paragraaf is toegelicht.

6.3.2 De praktijk

Ter algehele afronding van dit onderzoek een laatste aantal aanbevelingen voor de praktijk.

Breng als management focus en aandacht aan in een veranderprogramma, pak het planmatig aan en doe het niet naast of bovenop het eigen werk. In zijn algemeenheid verdient het

aanbeveling bij een kanteling van een organisatie die naast koerswijzigingen ook een inspanning van medewerkers vraagt een andere werkwijze aan te nemen een ervaren verandermanager of programmamanager aan te stellen die de implementatie van de beoogde verandering als enige taak heeft. Dit onderzoek laat immers zien dat het belangrijk is om medewerkers te begeleiden wanneer ze zich nieuwe vaardigheden eigen moeten maken dan wel bewust maken welke mogelijkheden er zijn. Dit onderzoek laat ook de impact zien van de succes- en faalfactoren en welke beïnvloedingsmogelijkheden daarbinnen zijn. Een ervaren programmamanager kan zich volledig focussen op de inhoud, het proces en de integratie van nieuwe werkwijzen in de lopende operatie en de benodigde specialismen in het programma betrekken wanneer dit nodig is. Maak daarbij een bewuste keuze voor de benodigde aansturing. De organisatie in dit onderzoek heeft ervoor gekozen het eigenaarschap laag in de organisatie te beleggen teneinde invloed op de vormgeving en uitvoering van werkprocessen daar te beleggen waar het werk plaatsvindt en is ervan uitgegaan dat de medewerkers het met elkaar zouden oppakken. Het is verstandig periodiek de thermometer in de organisatie te stoppen en de (interne) ‘stand van de uitvoering’ te toetsen zodat bijtijds geïntervenieerd en bijgestuurd kan worden. Kies aldus voor een gerichte veranderaanpak waarbij de acht succesfactoren voor een verandering in de publieke sector van Fernandez en Rainey (2006) behulpzaam kunnen zijn.

Definieer als organisatie de bedoeling en geef aan wat je met ‘werken volgens de bedoeling’ bedoelt en wil bereiken. Het klinkt logisch en simpel maar dat is niet zo gebleken in dit onderzoek. Het programma ‘Vooruit naar de bedoeling’ is vooral uitgegaan van het individu maar uit het onderzoek blijkt dat het voor ambtenaren in de uitvoering uitermate complex is om het gehele speelveld van bedoelingen te overzien en dat makkelijk een eigen interpretatie en invulling aan de bedoeling wordt gegeven wanneer deze niet expliciet wordt gemaakt (vgl. Akerboom et al., 2021, pp. 67-68). Het onderzoek laat zien dat het gesprek over de inhoud meerwaarde heeft in de vorming van de bedoeling; interactie en dialoog over de publieke waarde dragen bij aan de internalisatie van waarden en normen waardoor ambtenaren zich gesterkt en gemotiveerd voelen deze uit te dragen (vgl. Meynhardt, 2021, p. 1637). Daarnaast is het niet alleen belangrijk dat daar de juiste vaardigheden voor ontwikkeld worden bij medewerkers maar ook dat medewerkers de juiste kennis ontwikkelt. Die kennis begint bij de eigen bedoeling. De bedoeling van de organisatie, de bedoeling van een dergelijk programma maar ook kennis van de gekozen middelen en van de discretionaire ruimte om te bewegen. Het is daarbij van belang de doel-middelen relatie in het vizier te houden en te zorgen dat

deze breed bij medewerkers zelf en stakeholders aanvaard en geaccepteerd kan worden. Dat betekent dat ook kennis zelf onderwerp van de dialoog en reflectie zou moeten zijn teneinde deze in het juiste perspectief te kunnen plaatsen; om de vraag te beantwoorden of wat altijd gedaan is nog passend is op de vraag van nu.

Breng de basis op orde, wees realistisch in de verwachtingen en heb aandacht voor de belemmeringen. Het goede gesprek alleen leidt niet per definitie tot een verhoogde kwaliteit van dienstverlening. Er zijn ook een aantal zaken die ‘gewoon’ geregeld moeten worden zoals tijd om zaken op te pakken, om te ontwikkelen om te reflecteren, maar ook om keuzes te maken wat er dan niet meer kan omdat tijd een schaars middel is en zo zullen de diverse randvoorwaarden afgelopen moeten worden om de organisatie goed te kunnen richten en inrichten zodat de medewerkers uiteindelijk ook kunnen verrichten.

Literatuurlijst

- Abramson, C. M. (2009). Who are the Clients?: Goal Displacement in an Adult Day Care Center for Elders with Dementia. *International Journal of Aging & Human Development*, 68(1), 65–92. <https://doi.org/10.2190/AG.68.1.d>
- Akerboom, M., Beukman, J. J., & Van Osch, L. (2021). *Publiek leiderschap en werken volgens de bedoeling*. Geraadpleegd op 15 april 2022, van <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/leiden-leadership-centre/rapportage-publiek-leiderschap-en-werken-volgens-de-bedoeling.pdf>
- Babbie, E. R. (2006). *The practice of social research* (11th revised edition). Belmont, CA: Thomson/Wadsworth.
- Bal, R., Weggelaar, A.-M., & Wallenburg, I. (2018, februari). *Op zoek naar goede leefsysteem: Zorgrebellen en het doen van kwaliteit*. Geraadpleegd op 3 mei 2022, van https://www.researchgate.net/publication/323245187_Op_zoek_naar_goede_leefsysteemen_Zorgrebellen_en_het_doen_van_kwaliteit
- Bekker, R. (2017, 29 april). Werken aan een moderne overheid: Wederom geen wonder deze morgen een helicopterview: terugblik en vooruitblik. Geraadpleegd op 30 december 2022, van <https://www.kennisvandeoverheid.nl/leren-van-het-verleden/documenten/publicaties/2017/04/29/helicopterview-roel-bekker>
- Bekker, R. (2021). De organisatie van de overheid: meer toeval dan blauwdruk. *Bestuurskunde*, 30(2), 24–27. doi:10.5553/Bk/092733872021030002003
- Brummel, L., Overman, S. & Schillemans, T. (2021, februari). Uitvoeringsorganisaties tussen staat en straat: De relevantie van maatschappelijke verantwoording voor directeuren van ZBO's en agentschappen. *Bestuurswetenschappen*, 75(1), 27-45. <https://doi.org/10.5553/Bw/016571942021075001003>
- Brown, P. R., Cherney, L., & Warner, S. (2021). Understanding Public Value - Why Does It Matter? *International Journal of Public Administration*, 44(10), 803–807. <https://doi.org/10.1080/01900692.2021.1929558>

- Buiting, M., & Hart, W. (z..d.). *Verdraaide organisaties: Terug naar de bedoeling - samenvatting*. Geraadpleegd op 1 mei 2022, van <https://verdraaideorganisaties.nl/samenvatting/>
- BZK. (2021, januari). *Staat van het Bestuur 2020*. Geraadpleegd op 2 april 2022, van <https://www.kennisopenbaarbestuur.nl/media/257751/staat-van-het-bestuur-2020.pdf>
- De Bruijn, J. A. (2006). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording* (2^e druk). Den Haag: Lemma.
- DJI. (z.d.). *Verandertoolkit Verder met de bedoeling*. Geraadpleegd op 4 april 2022 van, <https://verdermetdebedoeling.nl/dji97hjk/>
- Eerste Kamer. (2022, april). *Onderzoek financierbaarheid DJI*. Geraadpleegd op 21 januari 2023, van https://www.eerstekamer.nl/nonav/overig/20220520/onderzoek_pwc_financierbaarheid/document
- Evers. J. (2015). *Kwalitatief interviewen: kunst én kunde*. Geraadpleegd op 29 mei 2022, van http://www.boomhogeronderwijs.nl/media/7/9789089538161_inkijkexemplaar.pdf
- Fenger, H. J. M. (2016, May 13). *Van wie is de verzorgingsstaat? Over het eigenaarschap van publieke instituties* [Oratie]. Erasmus University Rotterdam. Geraadpleegd op 1 mei 2022, van <https://repub.eur.nl/pub/94357/Menno-Fenger-oratie.pdf>
- Fernandez, S., & Rainey, H. G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168–176. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x>
- Fraanje, R. (2020, 12 maart). Taken decentraliseren vraagt om kennis delen. *Platform O*. Geraadpleegd op 25 april 2025, van <https://platformoverheid.nl/taken-decentraliseren-vraagt-om-kennis-delen/>
- Gravesteyn, J., De Koning, J., De Vleeschouwer, E., & Van Der Toorn, A. (2018, september). *Werkklimaat DJI: Eindrapport*. Geraadpleegd op 31 oktober 2021, van https://www.seor.nl/Cms_Media/S1219-Werkklimaat-DJI.pdf

- Groeneveld, S. M. (2019). Balanceren en experimenteren: Wetenschap en praktijk in publiek management. *Bestuurskunde* 28(2), 67-74.
<https://doi.org/doi:10.5553/Bk/092733872019029002007>
- Grootoenk, E., 2009. Goed werk. Verkenningen van normatieve professionalisering; Werken aan zin in werk. Denk- en werkboek voor begeleiding van professionals. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18(1), pp.86–90. DOI:
<http://doi.org/10.18352/jsi.126>
- Habermas, J. (1981) Habermas, McCarthy, T. (1987). The theory of communicative action volume 2. Boston: Beacon Press. Geraadpleegd op 10 april 2022, van
https://www.academia.edu/2338261/The_Theory_of_Communicative_Action_Volume_2_Lifeworld_and_System_A_Critique_of_Functionalist_Reason
- Heerschop, D. & Van der Vlist, H. (2020, 3 juli). *Werk aan Uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*. Geraadpleegd op 18 december 2021, van <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=aa20c96a-d162-4f4f-9409-1fc66588ddc0>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration*, 69(1), 3–19.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hoogerwerf, A. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hoogerwerf, A., Herweijer M., & Van Montfort A. J. G. M. (2021). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (10^e geheel herziene druk). Deventer: Wolters Kluwer.
- Huizinga, K. (2021, december 15). Indications of Goal Displacement in Regulatory Enforcement Agencies: An Empirical Exploration. *Administration & Society*, 9539972110657. <https://doi-org.ezproxy.leidenuniv.nl/10.1177%2F00953997211065754>
- Huizinga, K., & Bree, M. (2017). Doelverschuiving binnen toezichthoudende organisaties: typologie en optreden. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2017(1-2), 35–46.
<https://doi.org/10.5553/TvT/187987052017008102006>

- Kamerstukken II, 28447, nr. 137.* (2006, 19 september). Geraadpleegd op 10 april 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28447-137.html?zoekcriteria=%3Fzkt%3DUitgebreid%26pst%3D>
- Kamerstukken II, 28831, nr. 2.* (2003, 27 maart). Geraadpleegd op 8 januari 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28831-2.html>
- Kamerstukken II, 31066, nr. 608.* (2020, 12 maart). Geraadpleegd op 10 april 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-926526>
- Kamerstukken II, 31066, nr. 653.* (2020, 11 juni). Geraadpleegd op 15 april 2022, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31066-653.html>
- Kamerstukken II, 34329, nr. 3.* (2015, 4 november). Geraadpleegd op 6 januari 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34329-3.html#extrainformatie>
- Kamerstukken II, 35387, nr. 2.* (2021, 25 februari). Geraadpleegd op 24 november 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35387-2.html>
- Kamerstukken II, 35387, nr. 5.* (2021, 26 oktober). Geraadpleegd op 7 januari 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35387-5.html>
- Kamerstukken II, 35510, nr. 2.* (2020, 17 december). Geraadpleegd op 24 november 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35510-2.html#>
- Kamerstukken II, 35510, nr. 4.* (2020, 17 december). Geraadpleegd op 24 november 2021, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-35510-4.html#>
- Kennis van de overheid. (2003, 1 oktober). *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*. Geraadpleegd op 5 januari 2023, van <https://www.kennisvandeoverheid.nl/binaries/kennisvandeoverheid/documenten/rapporten/2003/10/01/een-herkenbare-staat-investeren-in-de-overheid/2003-een-herkenbare-staat-werkgroep-kohnstamm.pdf>
- Kickert, W. J. M., Mol, N. P., & Sorber, A. (2021). Verzelfstandiging van overheidsdiensten092733872021030002002 (Origineel werk gepubliceerd in 1992). *Bestuurskunde*, 30(2), 9-23. doi:10.5553/Bk/

- Kieskamp, W., & Obbink, H. (2020, 29 december). *Politiek slaat alarm over strenge bijstandsregels*. Geraadpleegd op 14 maart 2022, van <https://www.trouw.nl/politiek/politiek-slaat-alarm-over-strenge-bijstandsregels~b490b137/>
- Kingdon, J.W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman.
- Kunneman, H., & Slob, M. (2007). *Thuiszorg in transitie*. Geraadpleegd op 10 april 2022, van <https://beroepseer.nl/publicaties/Rapportkunnemanthuiszorg.pdf>
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. *Social Forces*, 18(4), 560–568. <https://doi.org/10.2307/2570634>
- Meurs, P. L. (2014, juni). *Van regeldruk naar passende regels: Vertrouwen, Veerkracht, Verantwoordelijkheid en Vrijheid*. Den Haag: VWS. Geraadpleegd op 3 mei 2022, van <https://www.erasmuscentrumzorgbestuur.nl/dynamic/media/24/documents/regeldrukversie4def220614.pdf>
- Meynhardt, T. (2021). Public Value is Knowable, Public Value Creation is Not. *Administration & Society*, 53(10), 1631–1642. <https://doi.org/10.1177/00953997211053500>
- Movisie, (2021, 22 juni). *Professionals oefenen altijd macht uit: Hoogleraar filosofie Harry Kunneman*. Geraadpleegd op 2 mei 2022, van <https://www.movisie.nl/artikel/professionals-oefenen-altijd-macht-uit>
- Neuman, W. (2014). *Social research methods: qualitative and quantitative approaches* (7^e druk). Essex, Engeland: Pearson Education Limited.
- Organisatie Rijksdienst. (z.d.). *Organisatie van de uitvoerende taken*. Geraadpleegd op 30 januari 2022 van <https://www.organisatierijksdienst.nl/uitvoering-toezicht-en-bedrijfsvoering/organisatie-van-uitvoerende-taken>
- Peper, A. (1999, 21 september). *Vertrouwen in verantwoordelijkheid*. Geraadpleegd op 5 januari 2023, van https://www.kennisvandeoverheid.nl/binaries/kennisvandeoverheid/documenten/beleid_snotas/1999/09/21/vertrouwen-in-verantwoordelijkheid/1999-vertrouwen-in-verantwoordelijkheid-bzk.pdf

- Pianoo. (z.d.). *Aanbestedingswet 2012*. Geraadpleegd op 20 juni 2022, van <https://www.pianoo.nl/nl/regelgeving/aanbestedingswet-2012>
- Punch, K.F. (2016). *Developing effective research proposals* (7^e druk). London: Sage.
- Rainey, H. G. (2014). *Understanding and managing public organizations* (5e druk). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Rengers, M. & Van Der Kaaden, A.-M. (2021, 24 juni). Kritisch rapport over fouten in jeugdzorg stilgehouden. *NRC*. Geraadpleegd op 24 november 2021, van <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/06/23/kritisch-rapport-stilgehouden-over-fouten-in-jeugdzorg-a4048597>
- Rutgers, M. R. (2011). *Het Pantheon van de Publieke Waarden* [Oratie]. Geraadpleegd op 13 april 2022, van https://pure.uva.nl/ws/files/2216703/108322_343438.pdf
- Scheltema, M. (1993). Steekhoudend ministerschap. Geraadpleegd op 6 februari 2022, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/Tentoonstellingen/1993CommissieScheltema.html>
- Schmidt, J. E. T., Kuipers, B. S., Groeneveld, S. M., Fraussen, B., Ashikali, T., Laterveer, H., ... Leiden University. (2019). *Publiek leiderschap en maatschappelijke meerwaarde*. Geraadpleegd op 15 april 2022, van <https://www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/eindrapportage-llc.pdf>
- Steijn, B., & Leisink, P. (2009). *Gemotiveerd voor de publieke zaak? Public Service Motivation in Nederland*. Geraadpleegd op 9 april 2022, van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/23567/public-service-motivation-gemotiveerd-voor-de-publieke-zaak-psm.pdf>
- Stellinga, B. (2013). *Dertig jaar privatisering, verzelfstandiging en marktwerking*. Geraadpleegd op 20 februari 2022, van https://www.eerstekamer.nl/id/vj45ir21m7qq/document_extern/dertig_jaar_privatisering_verzelfst/f=vj45irsx1dua.pdf
- Tjeenk Willink, H. D. (2017, 27 juni). *Bijlage bij eindverslag informateur Tjeenk Willink – Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord)*. Geraadpleegd op 4 januari 2022, van

<https://www.kabinetsformatie2021.nl/binaries/kabinetsformatie/documenten/publicaties/2017/06/27/bijlage-bij-eindverslag-informateur-tjeenk-willink---over-de-uitvoerbaarheid-en-uitvoering-van-nieuw-beleidsregerakkoord/Over+de+uitvoerbaarheid+en+uitvoering+van+nieuw+beleid.pdf>

Van Den Bekerom, P. [YouTube]. (2018, 28 maart). *6.2 Reliability and validity in qualitative research* [Videobestand]. Geraadpleegd op 19 augustus 2022, van <https://www.youtube.com/watch?v=ukJQ8Iut568>

Van Der Meer, F. M. (2021). *Openbaar bestuur en het ambtelijk apparaat: De gevolgen van een voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem*. Den Haag: CAOP.

Van Der Meer, F. M. (2022a, 31 mei). *Bouwen aan hernieuwd vertrouwen*. Geraadpleegd op 9 januari 2023, van <https://www.caop.nl/app/uploads/2022/06/Bouwen-aan-vertrouwen-de-visie-van-Frits-van-der-Meer-uitgebreid-deel-2.pdf>

Van Der Meer, F. M. (2022b, 16 september). Luister beter naar boze burgers. *Binnenlands Bestuur*, 43(37), 20-23.

Van Der Vlist, H. & Heerschop, D. (2020, 5 februari). *Werk aan Uitvoering Fase 1: Probleemanalyse*. Geraadpleegd op 18 december 2021, van <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2020/02/14/werk-aan-uitvoering---fase-1---probleemanalyse/bijlage-bij-kamerbrief-werk-aan-uitvoering-fase-1-probleemanalyse.pdf>

Van Der Wal, C., & Schildkamp, V. (2021, 2 november). *Jeugdrechtters slaan alarm: kinderen slachtoffer van 'systeem in crisis'*. Geraadpleegd op 2 april 2022, van <https://www.parool.nl/nederland/jeugdrechtters-slaan-alarm-kinderen-slachtoffer-van-systeem-in-crisis~b5c24644/>

Van Thiel, S. (2002). *Sturen op afstand : Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*. Geraadpleegd op 20 februari 2022, van <http://hdl.handle.net/1765/851>

Van Thiel, S. (Red.). (2004). *Governance van uitvoeringsorganisaties: Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*. Geraadpleegd op 22 januari, van <https://repub.eur.nl/pub/7139/Governance%20van%20uitvoeringsorganisaties.pdf>

Van Thiel, S. (Red.). (2005). *Governance van uitvoeringsorganisaties: Overzicht en conclusies*. Geraadpleegd op 30 januari 2022, van <http://hdl.handle.net/1765/7139>

Van Thiel, S. (2021). ‘Verzelfstandiging van overheidsdiensten’: nog altijd actueel. *Bestuurskunde*, 30(2), 28–31. <https://doi-org.ezproxy.leidenuniv.nl/10.5553/Bk/092733872021030002004>

Bijlage 1 Interviewscript

<i>Voorafgaand</i>	
<p>A. Voorbereiding</p>	<p><i>Overwegingen voorafgaand aan interview:</i></p> <p>Deelname moet vrijwillig zijn en er moet een veilige sfeer worden neergezet. Het is belangrijk dat respondenten open en eerlijk kunnen en durven zijn voor een zo representatief mogelijk resultaat.</p> <p>De bedoeling van de organisatie is contextafhankelijk en het is interessant om te onderzoeken of die voor de respondenten verschillend of hetzelfde zijn.</p> <p>Wat zien mensen van buiten het IUC nu van ‘de bedoeling’? Bemerken respondenten veranderingen in benadering, werkwijze en/of resultaten? Zo ja welke en kunnen ze die toewijzen aan de werkwijze ‘Vooruit naar de bedoeling’? Ervaren ze de daarmee beoogde maatschappelijke meerwaarde?</p> <p>Hoe voorkom ik dat mensen sociaal wenselijk antwoorden? Hoe stel ik mezelf zo objectief en open mogelijk op?</p> <p><i>Doel interview:</i></p> <p>In deze thesis wordt onderzocht in hoeverre ‘werken volgens de bedoeling’ effect ressorteert op de beleidsprestatie en hoe dit zich laat verklaren aan de hand van de succes- en faalfactoren van Hoogerwerf. Daar is dialoog en reflectie als factor aan toegevoegd.</p> <p>Door interviews af te nemen wordt beoogd verdere inzichten te verkrijgen in de werking van de verschillende concepten en hoe deze zich tot elkaar verhouden. De respons van verschillende respondenten met verschillende perspectieven op en ervaringen met deze werkwijze levert empirische data op die vervolgens geanalyseerd kan worden en waarmee een reactie geformuleerd kan worden op de verwachtingen in het conceptueel model en de onderzoeksvraag. De onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:</p> <p><i>“In hoeverre zijn de doelstellingen van het IUC-veranderprogramma ‘Vooruit naar de Bedoeling’ voor wat betreft de uitvoering van de aanbestedingswet gerealiseerd en hoe laat de mate van succes zich verklaren?”</i></p> <p><i>Opzet interviews:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Korte introductie context en aanleiding onderzoek inclusief herhaling onderzoeksvraag en doel. ▪ Toelichting instructies en ruimte voor vragen vooraf. ▪ Semigestructureerde vragenlijsten in logische volgorde per concept. ▪ Kernachtige toelichting of uitleg van elk concept voorafgaand aan

bijbehorende vragen set.

Respondenten voorbereiden stap 1:

In eerste instantie stuurt het hoofd IUC een generieke aankondiging van het onderzoek aan de geselecteerde respondenten van zijn afdeling (medewerkers en leidinggevenden IUC) waarin hij tevens medewerking van betreffende respondent vraagt. Een vergelijkbaar bericht wordt naar de externe stakeholders verstuurd. Hier is voor gekozen omdat het verschillende doelgroepen betreft die beiden een andere vragenlijst worden voorgelegd vanwege hun verschillende posities.

Respondenten voorbereiden stap 2:

Vervolgens worden de respondenten telefonisch benaderd met de vraag of ze bereid zijn mee te werken en een afspraak te plannen. Indien respondenten na twee oproepen niet reageren wordt een mail verstuurd.

“Hartstikke fijn dat je mee wil werken! Ik probeerde je te bellen vanmiddag om een afspraak te plannen en wat praktische zaken te bespreken maar kreeg je niet te pakken dus dan toch maar via de mail.

Zoals eerder aangekondigd doe ik onderzoek naar de effecten van de bestuursfilosofie ‘Werken volgens de Bedoeling’ in het kader van mijn masterthesis. Het interview duurt maximaal 45 minuten en zal bestaan uit een aantal hoofdvragen die leidend zijn voor het gesprek. Ik ben deze nog aan het uitwerken op basis van een aantal theoretische concepten maar zodra ik hier klaar mee ben zal ik je deze toesturen zodat je je ook kunt voorbereiden op het interview. Naar verwachting zal dat begin volgende week zijn.

Je naam wordt geanonimiseerd in het onderzoeksrapport, maar de opleiding vraagt wel of zij de namen en contactgegevens mogen ontvangen van geïnterviewden zodat ze eventueel kunnen verifiëren of ik wel daadwerkelijk het interview met je heb afgenomen. Is dat voor jou akkoord? Je gegevens worden alleen naar mijn docent gestuurd en hij zal ze verwijderen zodra de thesis is afgerond. Mocht je dit desondanks bezwaarlijk vinden dan zal ik met mijn docent bespreken of hij een uitzondering wil maken.

Nog een laatste praktisch punt is dat ik het interview graag zou willen opnemen. Ook dit is een opleidingseis om e.e.a. uit mijn onderzoek te kunnen verifiëren. De transcripten worden gedeeld met de docent maar zijn geen onderdeel van het rapport. Ook hier aan jou de vraag of dit akkoord is.

Ik zal via Outlook een vergaderverzoek sturen. Geef maar aan of het je schikt en of het voor je een voorkeur hebt voor een digitale (webex) of fysieke afspraak.

	<p><i>Ik verneem graag van je en vast dank.”</i></p> <p>De volgorde van de interviews wordt bepaald op basis van beschikbaarheid.</p> <p>Indien akkoord wordt betreffende respondent uitgenodigd via outlook waarin het volgende wordt opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ fysieke locatie of een additionele webex uitnodiging voor digitale afname van het interview; ▪ toelichting met context interview (opleiding), korte toelichting over onderzoeksvraag, doel van het interview en de onderzoeksvragen (niet de hulpvragen); ▪ verzoek of contactgegevens doorgegeven mogen worden aan de opleiding; ▪ vragen of audio-opname bezwaarlijk is.
<p>B. Respondenten</p>	<p>Binnen deze thesis wordt het effect van ‘Vooruit naar de bedoeling’ onderzocht op realisatie van de aanbestedingswet ofwel heeft deze werkwijze effect op het handelen van ambtenaren en de uitkomst van de dienstverlening. Om die reden is gekozen het merendeel van de cases binnen deze groep te zoeken. Zoals eerder in paragraaf 2.4 is aangegeven zullen echter ook externe stakeholders bevraagd moeten worden op hun perceptie van gecreëerde meerwaarde om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van deze werkwijze op de dienstverlening (Rainey, 2014, p. 159). Een deel van de onderzoekscases zal binnen deze groep vallen zij het in kleinere vertegenwoordiging dan de groep IUC-medewerkers.</p> <p>De totale steekproef bestaat uit dertien respondenten verdeeld in twee categorieën. De tien IUC-respondenten enerzijds en de drie externe stakeholders van het IUC anderzijds. Bij de klanten hebben afnameomvang en belang van de IUC-dienstverlening voor de klantprocessen overigens ook meegewogen in de selectie.</p> <p>In totaal worden dus 13 respondenten benaderd voor het onderzoek. De onderzoekspopulatie betreft:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 8 medewerkers; ▪ 2 leidinggevenden; ▪ 3 stakeholders van het IUC (i.c. 2 klanten en 1 vertegenwoordiger van de eigenaar). <p>Respondenten zijn in overleg met het hoofd IUC geselecteerd waarbij het belangrijkste criterium was dat een zo breed mogelijk palet aan perspectieven op deze werkwijze binnen het onderzoek betrokken zou worden teneinde een zo objectief mogelijke uitkomst te genereren. Een tweede criterium was dat respondenten vrijwillig hieraan wilden meewerken.</p>

De respondenten zijn in eerste instantie door het hoofd IUC via mail benaderd om dit onderzoek aan te kondigen en medewerking te vragen. Alle respondenten zijn vervolgens eerst telefonisch en daarna via mail benaderd om ten eerste te toetsen of betreffende medewerker daadwerkelijk bereid is mee te werken en ten tweede een afspraak te maken. Ter voorbereiding zijn de interviewvragen vooraf aan de respondenten toegestuurd samen met een toelichting op het doel van het onderzoek. De semigestructureerde interviews zijn face-to-face afgenomen zowel digitaal (Skype en Webex) als fysiek op locatie in een tijdsbestek van twee weken.

<i>Respondent</i>	<i>Functie</i>
R1-M	Medewerker
R2-M	Medewerker
R3-M	Medewerker
R4-M	Medewerker
R5-M	Medewerker
R6-M	Medewerker
R7-M	Medewerker
R8-M	Medewerker
R9-L	Leidinggevende
R10-L	Leidinggevende
R11-S	Stakeholder - externe klant
R12-S	Stakeholder - interne klant
R13-S	Stakeholder – vertegenwoordiger eigenaar

C. Planning

Interviews fysiek op locatie of via digitaal via Webex of Skype (videobellen) in de periode 22 juni tot en met 12 juli 2022.

Gesprek

Inleidend

D. Introductie

- Kletspraatje maken en polsen hoe de respondent erbij zit. Creëren van een open en veilige sfeer.
- Herhalen van doel van het gesprek (onderzoek in kader van masterthesis) en korte inhoudelijke toelichting op onderzoeksvraag en context.
- Vragen of de respondent de toelichting in goede orde heeft ontvangen en of respondent vooraf nog vragen heeft.
- Instructies doornemen met de respondent.
- Aangeven dat er geen goede of foute antwoorden mogelijk zijn omdat het draait om het begrijpen van de betekenis die respondenten toekennen aan gebeurtenissen.
- Aangeven dat alle informatie vertrouwelijk behandeld wordt en een

	<p>opleidingsdoel heeft, geen organisatiedoel.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nogmaals vragen of respondent akkoord is met een audio-opname en of diens contactgegevens doorgegeven mogen worden aan de scriptiebegeleider.
<p>E. Instructies</p>	<p><i>Voor de respondent:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vooraf zijn de interviewvragen gedeeld en de komende 30 tot 45 minuten zullen we hier een voor een bij langslopen. ▪ Het is een semigestructureerd interview. Dit betekent dat we de vooraf gedeelde vragen behandelen maar ik ook de mogelijkheid behoud om door te vragen op onderdelen of om wat sneller door te stappen naar een volgende vraag. ▪ Het interview is opgedeeld in een zestal onderdelen (inclusief controlevariabelen) die ik telkens eerst zal toelichten waarna ik de bijbehorende vragen stel. ▪ Je mag alles antwoorden er zijn geen foute antwoorden want in dit interview draait het juist om jouw persoonlijke ervaringen met en percepties op het ‘werken volgens de bedoeling’. ▪ Als een vraag onduidelijk is of als ik een verkeerde conclusie trek of samenvat, geef dat alsjeblieft aan. ▪ Alle informatie uit dit interview wordt vertrouwelijk behandeld en namen worden geanonimiseerd in het onderzoeksrapport. De opleiding vraagt wel om een namenlijst zodat ze eventueel kunnen controleren of ik dit interview niet uit mijn duim heb gezogen. Is het akkoord dat ik je contactgegevens deel met mijn scriptiebegeleider? Hij zal deze vernietigen na de beoordeling. ▪ Heb je verder nog vragen voordat we starten met het interview? ▪ Zoals eerder aangegeven wil ik het interview opnemen zodat ik de antwoorden goed kan analyseren. Is dit (nog steeds) akkoord? Zo ja, dan start ik de opname vanaf nu en kunnen we de vragen langslopen. <p><i>Voor mezelf:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ik stel vooral open en reflecterende vragen en probeer weg te blijven van suggestieve of gesloten vragen. ▪ Ik stel mezelf zo neutraal mogelijk op en probeer me niet te laten verleiden om mijn mening te ventileren. Dit risico bestaat omdat ik tot dezelfde organisatie behoort. ▪ Ik probeer goed te luisteren en neem een geïnteresseerde houding aan. Ik laat merken dat ik luister door te knikken en samen te vatten. ▪ Ik laat respondenten uitpraten maar probeer ze weer terug naar het onderwerp te halen als ze teveel dreigen af te dwalen van het onderwerp. ▪ Ik toets of ik de respondent goed begrijp door antwoorden samen te vatten in mijn eigen woorden en te vragen of dat de lading dekt.

<i>Hoofdthema's interview</i>	<i>Interviewvragen</i> a) <i>specifieke vragen voor medewerkers en leidinggevendenden IUC</i> b) <i>specifieke vragen voor stakeholders IUC</i>
F. Controlevariabelen	<p>Alvorens te starten met de hoofdvragen wil ik een paar algemene vragen stellen die mogelijk invloed hebben op de ervaren effecten en de interpretatie daarvan:</p> <p>a) IUC-respondenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat is je functie? ▪ Hoe lang werk je al bij het IUC? ▪ Hoe lang werk je al bij het Rijk? ▪ Heb je de training 'Vooruit naar de bedoeling' gevolgd? <p>b) Stakeholder respondenten:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wat is je functie? ▪ Hoe lang werkt u met het IUC en welke relatie heeft u met het IUC? ▪ Bent u bekend met het programma 'Vooruit naar de bedoeling' van het IUC?
G. 'Werken volgens de bedoeling'	<p>a) specifieke vragen voor medewerkers en leidinggevendenden IUC</p> <p>b) specifieke vragen voor stakeholders IUC</p>
H. Doelverschuiving	<p>a) specifieke vragen voor medewerkers en leidinggevendenden IUC</p> <p>b) specifieke vragen voor stakeholders IUC</p>
I. Gepercipieerde bedoeling	<p>a) specifieke vragen voor medewerkers en leidinggevendenden IUC</p> <p>b) specifieke vragen voor stakeholders IUC</p>
J. Gepercipieerde discretionaire bevoegdheid	<p>a) specifieke vragen voor medewerkers en leidinggevendenden IUC</p> <p>b) specifieke vragen voor stakeholders IUC</p>
K. Uitkomst van dienstverlening	Gelijke vragen voor IUC-respondenten als stakeholders IUC
<i>Afsluiting</i>	
L. Afsluiting	<ul style="list-style-type: none"> ▪ We zijn aan het einde gekomen van het interview. ▪ Zijn er nog zaken die je mij wil meegeven of kwijt wil over dit onderwerp? ▪ Mocht ik bij de uitwerking toch nog een vraag hebben zou ik je dan mogen benaderen? ▪ Hartelijk bedankt voor je medewerking en tijd!

Bijlage 2 Vragenlijst medewerkers IUC (i.e. inclusief leidinggevenden)

Construct Werkdefinitie	Dimensie	Hoofdvraag	
Controlevariabele	0	Wat is uw functie?	
		Sinds wanneer bent u werkzaam bij het SSC?	
		Sinds wanneer bent u werkzaam bij het Rijk?	
		Heeft u de training ‘Vooruit naar de bedoeling’ gevolgd?	
A Werken volgens de bedoeling Het proces van zoeken naar de bedoeling door continu te reflecteren op de bedoeling waarbij interacties met anderen een belangrijke rol spelen en regels en protocollen in het licht van de bedoeling beschouwd en toegepast worden.	1	Op welke momenten reflecteert u op de te realiseren dienstverlening in relatie tot rechtmatigheid, integriteit en gelijke kansen voor marktpartijen?	
		Op welke momenten reflecteert u op de mate waarin u kunt of zou willen bijdragen aan het realiseren van ‘de bedoeling’ en ‘de uitkomst van de dienstverlening’? Kunt u dit toelichten?	
		Kijkt u weleens terug op casuïstiek in uw werk? En wat kunt/doet u met opgedane inzichten?	
	2	In welke mate zijn de kanbans behulpzaam bij het beter begrijpen van de bedoeling of bieden ze handvatten bij het realiseren van de dienstverlening?	
		Zoekt u uw klanten/OG altijd proactief op om de gewenste dienstverlening te bespreken? Wat is uw voorkeurs middel (mail, face-to-face of videobellen)?	
		In welke mate ervaart u dat gesprekken met klanten inzichten opleveren die uw dienstverlening aan hen beïnvloedt? Waar blijkt dat uit of kunt u dit toelichten?	
	3	Heeft u in uw werk wel eens te maken met strijdige belangen of concurrerende waarden en hoe gaat u daarmee om?	
	B Doelverschuiving Het fenomeen waarbij verschuiving van de bedoeling plaatsvindt naar ‘ondergeschikte’ systemische doelen als gevolg van een sterk gereguleerde en geprotocolleerde omgeving waarbij interactie tot een	4	In welke mate wordt uw werk bepaald door (wettelijke) regels, richtlijnen en procedures en/of digitalisering daarvan in systemen?
			Ervaart u de regels, procedures en systemen als een last of als een lust? Kunt u dit toelichten?
In welke situaties vindt u het belangrijk om hieraan vast te houden? Of in welke mate			

minimum wordt beperkt.		zouden regels en richtlijnen moeten bepalen wat de uitkomst van dienstverlening is? Kunt u dit toelichten?
	5	Stimuleert uw organisatie interactie met klanten en opdrachtgevers of juist niet? Waar blijkt dat uit en wat vindt u daarvan?
	6	In welke mate stuurt uw organisatie op verantwoording en prestaties en hoe verhoudt die sturing zich tot sturing op de bedoeling?
C De gepercipieerde bedoeling De bedoeling vanuit het perspectief van de medewerker ten aanzien van de te realiseren maatschappelijke meerwaarde en de mate waarin hij oog houdt voor klassieke publieke waarden.	7	In welke mate neemt u de mening en belangen van anderen (denk aan opdrachtgevers, klanten, collega's, leidinggevenden, de politiek, burgers) mee bij het vormgeven van de bedoeling? Kunt u dit toelichten?
	8	In welke mate spelen publieke waarden zoals rechtmatigheid, integriteit en gelijke kansen voor marktpartijen een rol bij de bedoeling en de te realiseren dienstverlening?
D Gepercipieerde discretionaire bevoegdheid De door de medewerker gepercipieerde vrijheid om te kunnen handelen en oordelen die ontstaat als gevolg van 'werken volgens de bedoeling'.	9	In welke mate ervaart u dat 'Vooruit naar de bedoeling' duidelijkheid verschaft over wat voorop zou moeten staan? Welke elementen zijn daarin behulpzaam?
	10	Ervaart u een verandering in uw handelingsperspectief sinds 'Vooruit naar de bedoeling'? Waar blijkt dat uit?
E Uitkomst van dienstverlening De perceptie van stakeholders over de gerealiseerde maatschappelijke meerwaarde.	11	In welke mate draagt 'Vooruit naar de bedoeling' naar uw mening bij aan: a) het behartigen van <i>alle belangen</i> van stakeholder(s)? b) het realiseren van <i>de bedoeling</i> ? En waar blijkt dat uit?
		Leverd 'Vooruit naar de bedoeling' voor u op wat u ervan verwacht of gehoopt had? Kunt u dit toelichten?
Afronding		Zijn er nog zaken die u wil meegeven of kwijt wil over dit onderwerp? Mag ik u nog een keer benaderen om zaken te toetsen als in de uitwerking blijkt dat ik onzeker ben of ik u goed begrepen heb?

Bijlage 3 Vragenlijst stakeholders

Construct Werkdefinitie	Dimensie	Hoofdvraag
Controlevariabele	0	Wat is uw functie?
		Hoe lang werkt u met het IUC en welke relatie heeft u met het IUC?
		Bent u bekend met het programma 'Vooruit naar de bedoeling' van het IUC?
A Werken volgens de bedoeling Het proces van zoeken naar de bedoeling door continu te reflecteren op de bedoeling waarbij interacties met anderen een belangrijke rol spelen en regels en protocollen in het licht van de bedoeling beschouwd en toegepast worden.	1+5+7	Ervaart u dat het IUC al dan niet samen met u op zoek gaat naar uw belangen (in het algemeen)? Indien ja, waar blijkt dat uit? Indien nee, heeft u daar behoefte aan
		In welke mate worden gezamenlijke trajecten met het IUC geëvalueerd?
		2
	3	Het IUC heeft mogelijk te maken met strijdige belangen of concurrerende waarden (rechtmatigheid, integer inkopen, gelijke kansen voor marktpartijen, efficiency etc.) bij de uitvoering van haar werk en zal mogelijk afwegingen moeten maken met uw belangen. Hoe gaat het IUC daar naar uw mening mee om voor zover u daar zicht op heeft? Wordt u daarbij betrokken of zou u daar betrokken bij willen zijn? Kunt u dit toelichten?
		4
	B Doelverschuiving Het fenomeen waarbij verschuiving van de bedoeling plaatsvindt naar 'ondergeschikte' systemische doelen als gevolg van een sterk gereguleerde en geprotocolleerde omgeving waarbij interactie tot een	4

minimum wordt beperkt.	6	In welke mate stuurt u(w organisatie) op verantwoording en prestaties van het IUC?
C De gepercipieerde bedoeling De bedoeling vanuit het perspectief van de stakeholder ten aanzien van de te realiseren maatschappelijke meerwaarde en de mate waarin het IUC oog zou moeten houden voor klassieke publieke waarden.	7	Stelt het IUC uw belang voorop in haar dienstverlening? Kunt u dit toelichten?
	8	In welke mate vindt u dat het IUC publieke waarden zoals rechtmatigheid, integriteit en gelijke kansen voor marktpartijen een rol moet laten spelen bij haar dienstverlening? En ten opzichte van uw belang?
D Gepercipieerde discretionaire bevoegdheid De door stakeholders ervaren vrijheid om te kunnen handelen en oordelen die ontstaat als gevolg van ‘werken volgens de bedoeling’, bij IUC medewerkers.	9	Neemt het IUC in uw optiek besluiten die in lijn met ‘de bedoeling’ liggen? Kunt u dit toelichten? Ervaart u daar een verandering in het afgelopen jaar/anderhalf?
	10	Ervaart u een verandering in het handelingsrepertoire van het IUC het afgelopen jaar/anderhalf? Waar blijkt dat uit?
E Uitkomst van dienstverlening De perceptie van stakeholders over de gerealiseerde maatschappelijke meerwaarde.	11	In welke mate draagt ‘Vooruit naar de bedoeling’ naar uw mening bij aan: a) het behartigen van <i>alle belangen</i> van stakeholder(s)? b) het realiseren van <i>de bedoeling</i> ? En waar blijkt dat uit?
		Levert ‘Vooruit naar de bedoeling’ voor u op wat u ervan verwacht of gehoopt had? Kunt u dit toelichten?
Afronding		Zijn er nog zaken die U wilt meegeven of kwijt wil over dit onderwerp?
		Mag ik u nog een keer benaderen om zaken te toetsen als in de uitwerking blijkt dat ik onzeker ben of ik u goed begrepen heb?