

De weg naar Public Value

Onderzoeksrapport over de toepassing van de beginselen van het concept Public Value bij projecten van Rijkswaterstaat

De weg naar Public Value
Afstudeerscriptie

F.C Stienstra 4598962
NHL-Stenden Hogeschool
Bestuurskunde & Overheidsmanagement
Begeleider Hogeschool: Dhr. M. Hoekstra
Tweede lezer: P. Esser
Aantal woorden: 16456

In opdracht voor: Rijkswaterstaat
Organisatieonderdeel: Water, Verkeer & Leefomgeving
Programma: Strategische verkenningen
Begeleider: Dhr. M. Overkamp
2022, te Haarlem

Voorwoord

Voor u ligt mijn afstudeerrapport ter afsluiting van mijn opleiding Bestuurskunde & Overheidsmanagement. In dit voorwoord wil ik u in het kort vertellen hoe ik de totstandkoming van dit rapport heb ervaren en wil ik graag de personen bedanken die mij hebben geholpen bij mijn afstudeertraject.

De afgelopen vier jaar heb ik toegewerkt naar dit afsluitende moment van mijn leerproces als student bestuurskunde & overheidsmanagement aan de Thorbecke Academie. Het studeren is voorbijgevlogen, en ik kan mij lastig inbeelden hierna genoeg geleerd te hebben. Want wat kan ik nou eigenlijk. Deze laatste fase van mijn afstuderen was ik daarom erg gemotiveerd om zoveel mogelijk van professionals te leren hoe ik mijn kennis in de toekomst zou kunnen toepassen. Het afstuderen heb ik ervaren als een moment waarop ik voldoening moest vinden in de kennis die heb kunnen verzamelen over het werken voor en het werken met de overheid en zo voor mijzelf helder te maken welke rol hierin bij mij zou passen.

De afstudeeropdracht die ik hiervoor heb mogen uitvoeren heeft mij ontzettend geholpen in dit proces. Het heeft mij zeer waardevolle inzichten en ervaringen gebracht die ik graag in mijn toekomst met mij meeneem.

Dit rapport had ik niet kunnen schrijven zonder begeleiding van de heer M. Hoekstra die mij tijdens het afstudeerproces wist bij te sturen en te motiveren en mij zo ontzettend heeft geholpen bij de totstandkoming van dit rapport. Ook wil ik mevrouw P. Esser bedanken voor haar input en feedback ten behoeve van dit onderzoeksrapport. Tenslotte wil ik beide mevrouw P. Esser en de heer M. Hoekstra bedanken voor de ruimte en flexibiliteit die zij mij hebben gegeven waardoor ik zelf mijn leerproces heb kunnen vormgeven.

Verder wil ik beide de heer M. Overkamp en de heer E. Haijnk bedanken voor de kans die zij mij hebben geboden om te leren over het werken in de infra- sector.

In het bijzonder wil ik de heer M. Overkamp bedanken voor zijn begeleiding gedurende mijn afstudeeronderzoek bij Rijkswaterstaat.

Tenslotte wil ik graag alle personen bedanken die mij middels hun inzichten hebben geholpen bij het vinden van een antwoord op mijn onderzoeksvraag. En zo hebben bijgedragen aan mijn leerproces.

Ik heb dit rapport met veel plezier kunnen schrijven. Het proces heb ik als erg leerzaam en inspirerend ervaren. Ik wens u veel leesplezier toe.

Famke Stienstra

Vijfhuizen, juli 2022

Samenvatting

Dit onderzoeksrapport is geschreven naar aanleiding van het kennisvraagstuk over de toepassing van het concept Public Value bij de werkzaamheden van Rijkswaterstaat. Het programma Strategische Verkenning heeft geconstateerd dat de invloed van het concept Public Value een infra-opgave van de toekomst is; het is op dit moment een concept waarvan Rijkswaterstaat onvoldoende ervaring en kennis heeft om er mee aan de slag te kunnen. Daarom is de hoofdvraag opgesteld: *“Op welke wijze kunnen de beginselen van het concept Public Value gebruikt worden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten van Rijkswaterstaat?”*. Dit is onderzocht aan de hand van literatuuronderzoek en (semigestructureerde) diepte-interviews. De eerste deelvragen zijn opgesteld om de individuele concepten uiteen te zetten. De vervolgende deelvragen dienen om deze uiteengezette concepten met elkaar samen te brengen. Vanwege de nadruk van het onderzoek op het verzamelen van gezichtspunten, ervaringen en de visie op aansluiting van werkwijzen op het concept ‘Public Value’ is er voor een kwalitatieve onderzoeksopzet gekozen.

Voor het concept ‘Public Value’ is de theorie van Mark H. Moore als hoofdbron gebruikt. Het begrip Public Value duidt op de waarde van een activiteit of organisatie voor de maatschappij. De theorie over het concept Public Value kenmerkt zich door de behoefte uit de maatschappij te identificeren waarin niet door de markt of de overheid wordt voorzien. De strategische driehoek laat de wisselwerking tussen ‘legitimiteit en steun’, ‘operationeel vermogen’ en ‘publieke meerwaarde’ zien, die nodig is om publieke waarde te kunnen creëren. Om publieke waarde te kunnen creëren is het noodzakelijk dat alle drie de elementen uit de strategische driehoek met elkaar in balans worden gebracht. Tenslotte geldt als voorwaarde dat er pas publieke waarde wordt gecreëerd als de geïdentificeerde behoefte naar tevredenheid wordt voldaan vanuit het oogpunt van de behoeftigen.

Het is voor de beantwoording van de hoofdvraag relevant gevonden een beeld te vormen van de projectprocessen van Rijkswaterstaat. Het is duidelijk geworden dat Rijkswaterstaat drie soorten projecten categoriseert. De eerste categorie zijn projecten ‘beheer & onderhoud’. Dit projecttype omvat onder andere het snoeien van planten en het onderhouden van gebouwen. Deze projecten verlopen programma gestuurd. De tweede categorie zijn projecten ‘Vervanging & renovatie (V&R)’. Deze projecten betreffen de verjonging en het behoud van bestaande objecten en kunstwerken. Deze projecten doorlopen een traject bestaande uit vier fase: objecten in beeld, regioanalyse, planfase en realisatie. Gedurende dit traject passeert een project verschillende beslismomenten waarbij het Ministerie van I&W een bepalende rol heeft. Tenslotte is er een derde categorie projecten dit zijn projecten: ‘Meerjarige investeringsprogramma Ruimte en Transport (MIRT)’. Hierbij gaat het om nieuwe functionaliteiten die worden gecreëerd. Ook deze projecten doorlopen verschillende fase namelijk: “verkenning, planfase en realisatiefase”. Een van belangrijkste verschillen tussen V&R en MIRT projecten is dat het bij MIRT gaat om het toevoegen van nieuwe functies in een gebied terwijl het bij V&R gaat om het behoud van een al bestaande functie, het tweede verschil is dat MIRT processen ook gestart kunnen worden vanuit een ander Ministerie dan het Ministerie van I&W.

In de projectprocessen van de projecten van Rijkswaterstaat zijn vanuit de literatuur en respondenten verschillende aanknopingspunten aangewezen die geschikt zouden kunnen zijn voor het werken volgens de principes van het concept Public Value. Vanuit de literatuur is dit het moment waarop een tekortkoming wordt geïdentificeerd, en wanneer er gezocht wordt naar een geschikte oplossing. Vanuit het perspectief van de respondenten werd het belangrijk gevonden dat het concept Public Value een plaats zou krijgen binnen de gehele projectsomloop van de projecten van Rijkswaterstaat. In het bijzonder werden de fase van regioanalyse en de planfase (V&R) en de verkennende fase van het MIRT aangewezen als geschikte momenten voor het toepassen van het Public Value concept. In beide processen werd ook het moment van de scopebepaling hiervoor relevant gevonden.

Ook kwam naar voren dat er bij de medewerkers behoefte is voor een verbeterde wisselwerking en terugkoppeling tussen het Ministerie van I&W en Rijkswaterstaat over de geschiktheid van oplossingsrichtingen en alternatieven. Daarbij gaven zij aan dat hiervoor meer beroep kan worden gedaan op de expertise en gebiedskennis van Rijkswaterstaat. Daarvoor zou er plaats moeten worden gemaakt voor een discussieruimte tussen beide partijen over de oplossingsrichtingen wat tot de ontwikkeling van een betere en efficiëntere opdracht kan leiden.

Het is volgens de marktpartijen noodzakelijk om het concept Public Value vast te leggen in het aanbesteden van de projecten door het zowel een gunningscriteria te maken als door beter te kijken naar welke projectleider past bij een type project. Daarbij werd benoemd dat Rijkswaterstaat al wel bewust bezig is met het selecteren van de juiste projectleider, maar dat wanneer er personele wisselingen zijn gedurende een project dit selectieproces helaas niet opnieuw wordt doorlopen. Verder wordt het werken met het concept Public Value gezien als cultuurverandering waarin Rijkswaterstaat als opdrachtgever een aanjagersrol heeft. Om dit concept en de invloed hiervan op de sector beter in beeld te kunnen krijgen is het voor de marktpartijen belangrijk dat Rijkswaterstaat meer duiding geeft aan de betekenis van het werken met het concept Public Value zodat de marktpartijen hierover een concreter beeld kunnen vormen.

Het begrip Public Value werd door de respondenten niet eenduidig geassocieerd, er werden meermaals bestaande werkwijze en projecten als voorbeeld aangehaald. Ook waren er verschillende perspectieven over de publieke waarde in de infrasector. Enerzijds werd benoemd dat infrastructuur zorgt voor mobiliteit en verbinding en in toenemende mate bijdraagt aan verduurzaming en de energietransitie, anderzijds werd benoemd dat de waarde ook negatief was doordat de infrasector overlast en vervuiling veroorzaakt. Tenslotte werd benoemd dat de waarde van de sector lastig aan te tonen was doordat het ook veelal gaat om bijvoorbeeld onderhoud. Er werd geconstateerd dat gebruikers over het algemeen pas de waarde van de infrastructuur ervaren wanneer deze niet op orde is.

Het werken met het concept Public Value werd wel als positieve invloed gezien voor de samenwerking met marktpartijen. De dialoog tussen Rijkswaterstaat en marktpartijen over de publieke waarde van een project zou kunnen bijdragen aan het gezamenlijk begrip over de achterliggende opgave. Ook zouden de marktpartijen graag meedenken in de ontwikkeling van oplossingen, inplaats van enkel bij de uitvoering van een project betrokken te zijn. Als voorbeeld van een positieve ervaring van marktpartijen met een alternatieve uitvraag van Rijkswaterstaat werd een eerder project genoemd waarbij veel transparantie bestond over de positie van Rijkswaterstaat en de te realiseren opgaven. Dit werkte voor de marktpartijen motiverend. Ook werd gedacht dat meer inzicht in de vraagstukken van Rijkswaterstaat kan leiden tot creatievere oplossingen vanuit de marktpartijen. Er is ruimte voor het ontwikkelen van een gelijkwaardigere samenwerking tussen ongelijke partners.

De bijeengebrachte resultaten leidde uiteindelijk tot de beantwoording van de hoofdvraag: Op welke wijze kunnen de beginselen van het concept Public Value gebruikt worden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten van Rijkswaterstaat ?

De beginselen van het concept Public Value zouden in de projectprocessen van Rijkswaterstaat gebruikt kunnen worden door het creëren van publieke waarde hiervan als doel te stellen. Dit kan de organisatie realiseren door meer kennis en expertise uit de regio's over de gebieden in te zetten voor het bepalen van de oplossingsgeschiktheid van een beoogde oplossing, en door ruimte te creëren voor de dialoog over de oplossingsrichtingen tussen het Ministerie en Rijkswaterstaat. Daarin zouden ook de marktpartijen willen meedenken over de oplossing. Rijkswaterstaat zou daarom niet alleen de elementen uit de strategische driehoek in balans moeten brengen, maar ook balans moeten vinden in het samenwerken aan infrastructurele vraagstukken op gelijkwaardige manier tussen ongelijke partners.

Daarom wordt naar aanleiding van het gedane onderzoek aanbevolen om te onderzoeken waar in het proces van besluitvorming van het Ministerie van I&W de oorzaak ligt waardoor medewerkers van Rijkswaterstaat ervaren dat niet de beste oplossing voor een probleem wordt gevonden. In het verlengde daarvan zou de onderzoeker willen aanbevelen te onderzoeken waar in het proces van ,met name V&R, projecten de uitwisseling van kennis en expertise van de regionale afdelingen over het gebied kan worden verbeterd zodat hier beter gebruik van gemaakt kan worden. Verder zou de onderzoeker aanbevelen voor Rijkswaterstaat om in samenwerking met het Ministerie van I&W te definiëren welke rol de organisatie kan aannemen in de totstandkoming van publieke waarde met de toepassing van het concept Public Value. Tenslotte zou de onderzoeker adviseren te onderzoeken wat de meerwaarde kan zijn van het betrekken van marktpartijen in vroegere fase van een projectproces.

Inhoud

1 Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemanalyse	9
1.3 Doelstelling	10
1.4 Hoofd- en deelvragen	10
1.5 Onderzoeksopzet	11
1.6 Leeswijzer	11
Theoretisch kader	12
2.1 Kernbegrippen	12
2.2 Relevante theorieën	12
3. Methodologie	15
4. Resultaten	18
4.1 De kenmerken van het concept Public Value	18
4.1.1 Relevantie van het concept Public Value.....	18
4.1.2 Het creëren van publieke waarde.....	19
4.1.3 De strategische Driehoek.....	20
4.2 De projectcategorieën van Rijkswaterstaat.....	22
4.2.1 Projectmatig werken bij Rijkswaterstaat	22
4.2.2 Projecten Beheer & Onderhoud	22
4.2.3 Projecten Vervanging en Renovatie.....	22
4.2.4 Projecten Meerjarige Investeringsprogramma Ruimte en Transport (MIRT).....	23
4.3 De projectprocessen van Rijkswaterstaat.....	24
4.3.1 Proces projecten Beheer & Onderhoud.....	24
4.3.2 Proces projecten Vervanging & Renovatie	24
4.3.3 Projecten Meerjarige Investeringsprogramma Ruimte en Transport (MIRT).....	26
4.4 Aanknopingspunten voor het werken volgens de principes van het concept Public Value	28
4.5 Belangrijke publieke waarden in het project volgens de respondenten	32
4.6 De betekenis van het werken met het concept Public Value voor de samenwerking van Rijkswaterstaat met marktpartijen.....	35
5 Conclusie.....	36
6 Aanbevelingen	38
7 Discussie.....	39
Bibliografie.....	40

Bijlage I Transcripten	42
Bijlage II Interview protocol.....	43

1 Inleiding

De organisatie Rijkswaterstaat (RWS) is in de 18^e eeuw opgericht en draagt zorg voor de aanleg, beheer en onderhoud van rivieren, kanalen en waterkeringen. In verloop van tijd is het takenpakket van RWS uitgebreid met taken zoals de aanleg en onderhoud van bruggen en wegen, maar ook het ontwikkelen van maatregelen die het verkeer veiliger moeten maken en opzetten van een natuur- en milieubeleid (Rijkswaterstaat, Onze historie, z.d- a). De organisatie maakt het mogelijk dat gebruikers van de infrastructuur veilig van A naar B komen, maar lost ook complexe vraagstukken op zodat iedereen droge voeten houdt. De missie van de organisatie luidt: Samenwerken aan een veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland. Dat is Rijkswaterstaat (Rijkswaterstaat, Missie Rijkswaterstaat, z.d- b).

De organisatie is een belangrijke schakel voor onze alsmaar veranderende samenleving.

Het belang van de organisatie maakt dat de organisatie voortdurend onderzoekt naar hoe zij het beste kan mee ontwikkelen met haar alsmaar veranderende taakomgeving.

In dit onderzoek wordt ingegaan op de beginselen van het concept Public Value en de impact hiervan op de werkzaamheden van Rijkswaterstaat in de infra sector. Het onderzoeksprogramma van Rijkswaterstaat heeft namelijk opgemerkt dat de ontwikkeling van het concept Public Value in de publieke sector van impact kan zijn voor de organisatie.

1.1 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is de verkenning van het programma Strategische Verkenningen naar de infra- opgave van de toekomst waaruit is gebleken dat de opkomst van het concept Public Value van impact kan zijn voor Rijkswaterstaat. Daaruit constateerde het programma Strategische Verkenningen te weinig kennis te hebben over de mogelijke veranderingen die het gevolg kunnen zijn van het werken volgens de beginselen van het concept Public Value.

1.2 Probleemanalyse

In 2019 heeft Rijkswaterstaat in samenwerking met onderzoeksbureau McKinsey & Company onderzocht of de organisatie haar maatschappelijke opgave – Nederland veilig, leefbaar en bereikbaar houden – ook in de toekomst succesvol kan blijven vervullen. Ze constateerden dat het noodzakelijk is voor de organisatie om te veranderen, wil zij ook in de toekomst een vitale infrasector kunnen onderhouden (Rijkswaterstaat, Op weg naar een vitale infrasector, z.d-c). Het rapport van McKinsey & Company beschrijft de noodzaak voor een transitie naar een vitale organisatie die in staat is te innoveren en te verbeteren en daardoor op lange termijn bij te dragen aan het realiseren van de complexe opgave van de sector. Onderzoeksbureau McKinsey adviseert Rijkswaterstaat om voor de toekomstige maatschappelijke opgave samenwerking in de hele keten gericht op de opgave na te streven (Rijkswaterstaat, Achtergronden, 2019).

Als reactie op deze bevindingen heeft Rijkswaterstaat een plan van aanpak opgesteld met daarin een aanzet tot een gezamenlijk transitieproces. De inzet voor deze transitie is het verbeteren van drie condities voor een vitale infrasector:

1. *Samenwerking in de hele keten gericht op de opgave;*
2. *Financiële gezondheid van de sector waarin beheerst met risico's wordt omgegaan en;*
3. *Voldoende ruimte voor innoveren en leren.*

De transitie richt zich vooral op de wijze waarop Rijkswaterstaat in samenwerking met externe partijen infrastructuur gerelateerd projecten realiseert. Een belangrijk aspect van de transitie is dat er veel belang wordt gehecht aan het verbeteren van de samenwerking met marktpartijen (Rijkswaterstaat, Achtergronden, 2020).

Vanuit dit plan van aanpak is het programma strategische verkenningen, het programma van Rijkswaterstaat dat permanent onderzoek doet naar trends en ontwikkelingen binnen de samenleving en de mogelijke impact ervan voor Rijkswaterstaat, een verkenning gestart naar de infra-opgave van de toekomst (Rijkswaterstaat, Strategische Verkenningen, z.d-d). Er is onderzocht welke complexe maatschappelijke opgaven mogelijk van impact kunnen zijn voor het uitvoeren van de missie van de organisatie, nu en in de toekomst. Het programma doelt op een wendbare en innovatieve organisatie die door het tijdig in kaart brengen van de impact van dit soort trends een vitale infrasector kan onderhouden (Bijlage I, Groslijst). Het tijdsperspectief van deze verkenning beslaat een periode van middellange en lange termijn van 2030 tot grofweg 2050. Voor deze periode is gekozen vanwege de tijdsintensiviteit om te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen, en omdat de kortere termijn line of sight al relatief goed belegd is in bestaande programma's en beleidslijnen van Rijkswaterstaat (Bijlage I, Groslijst). In deze verkenning is ook kennis opgedaan naar trends die in het verlengde liggen van de drie condities die zijn opgenomen in het eerdergenoemde plan van aanpak. Een van de trends die in deze verkenning aan bod komen beslaat de opkomst van het concept Public Value in de publieke sector. Het concept Public Value wordt gezien als een mogelijke nieuwe sturingsfilosofie voor uitvoeringorganisaties van de Rijksoverheid (Bijlage I, Groslijst).

Vanuit de verkenning naar de infra opgave van de toekomst is gesignaleerd dat het samenwerken van Rijkswaterstaat met de markt nu en in de toekomst kansen biedt of zelfs noodzakelijk kan gaan zijn. Rijkswaterstaat heeft momenteel te weinig kennis over het werken met het concept Public Value om vanuit de beginselen hiervan met de markt samen te kunnen werken. Daarom wil Rijkswaterstaat te weten komen op welke wijze de beginselen van het concept Public Value gebruikt kunnen worden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten van de organisatie.

1.3 Doelstelling

Het onderzoek draagt primair bij aan het verbreden van de kennis en inzichten van Rijkswaterstaat over het werken met het concept Public Value waarbij de inzichten van werknemers van Rijkswaterstaat en bedrijven uit de infrasector een belangrijke input vormen. Het secundaire doel van dit onderzoek is om op kwalitatieve wijze bij te dragen aan het vergroten van de kennis en inzichten van Rijkswaterstaat over de infraopgave van de toekomst.

Doormiddel van de verzamelde kennis in dit onderzoek over de infraopgaven kan Rijkswaterstaat in samenwerking met het RWS dienstonderdeel NOVA verdere invulling geven aan het werken met het concept Public Value door hier onderzoek naar te doen en ermee te experimenteren.

Om aan de verwachtingen en wensen van de opdrachtgever te voldoen is het belangrijk om in het onderzoek nadrukkelijke aandacht te besteden aan de visie over samenwerking met marktpartijen bij toepassing van het concept Public Value. De organisatie zou verder graag een beeld vormen over de mogelijke veranderingen die werken met het concept Public Value bij uitvoering van projectwerkzaamheden van de organisatie zal vragen.

1.4 Hoofd- en deelvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze kunnen de beginselen van het concept Public Value gebruikt worden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten van Rijkswaterstaat?

1. Wat wordt verstaan onder het concept Public Value en wat zijn de kenmerken?
2. Welke projecten voert Rijkswaterstaat uit?
3. Hoe ziet het projectproces eruit bij Rijkswaterstaat?
4. Waar in het projectproject proces liggen aanknopingspunten voor het werken met het concept Public Value?

5. Welke publieke waarden' vinden de respondenten belangrijk in het in projectproces?
6. Wat betekent het werken met het concept Public Value voor de samenwerking van Rijkswaterstaat met marktpartijen uit de infrasector?

1.5 Onderzoeksopzet

Het onderzoek naar de wijze waarop de beginselen van het concept Public Value gebruikt kunnen worden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten van Rijkswaterstaat, is gedaan op kwalitatieve verkennende wijze (Baarda, et al., 2018). Hiervoor is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethode. Er is informatie verzameld doormiddel van literatuuronderzoek in de vorm van desk- research (Baarda, et al., 2018). Ook zijn er gesprekken gevoerd waarmee organisatie specifieke informatie is verzameld. Deze gesprekken zijn gevoerd doormiddel van half gestructureerde interviews (Baarda, et al., 2018). De respondenten van deze gesprekken zijn gekozen op basis van hun functie- en kennisprofiel binnen Rijkswaterstaat. Tenslotte is er kwalitatieve informatie verzameld doormiddel van afname van interviews over het werken met het concept Public Value. Om de informatie uit de gesprekken te analyseren zijn de interviews getranscribeerd en gecodeerd.

1.6 Leeswijzer

Het onderzoek is op de volgende wijze ingericht. Nadat in het eerste hoofdstuk een inleiding op het vraagstuk is gegeven wordt in het tweede hoofdstuk het theoretisch kader behandeld. Hierin worden relevante theorieën en begrippen voor dit onderzoek toegelicht. In het derde hoofdstuk wordt de methodologische aanpak van dit onderzoek toegelicht, hierin wordt per deelvraag beschreven welke methoden zijn toegepast. In het vierde hoofdstuk van dit onderzoek worden per paragraaf de resultaten van de deelvragen gepresenteerd. Dit gebeurt op volgorde van de deelvragen (Wat wordt verstaan onder concept Public Value en wat zijn de kenmerken- welke projecten voert Rijkswaterstaat uit- hoe ziet het projectproces eruit bij Rijkswaterstaat- waar in het projectproject proces liggen aanknopingspunten voor het werken volgens de principes van het concept Public Value- welke 'publieke waarden' vinden de respondenten belangrijk in het in projectproces- wat betekend het werken met het concept Public Value voor de samenwerking van Rijkswaterstaat met marktpartijen). Tenslotte wordt in het vijfde hoofdstuk de beantwoording van de conclusie gegeven. Het zesde hoofdstuk bevat de aanbevelingen naar aanleiding van het gedane onderzoek.

Theoretisch kader

Voor het onderzoek en het kunnen opstellen van conclusies en aanbevelingen is een wetenschappelijk fundament nodig. In dit theoretisch kader zijn relevante theorieën en concepten toegelicht en zijn de kernbegrippen die in dit onderzoek van toepassing zijn gedefinieerd.

2.1 Kernbegrippen

Infrastructuur

Het kernbegrip infrastructuur kent in de literatuur meerdere definities. Deze zijn hieronder beschreven. Het algemeen Nederlands Woordenboek omschrijft infrastructuur als “Het geheel van primaire voorzieningen en installaties voor algemeen en gemeenschappelijk gebruik in een bepaald land of gebied, maar ook in een bepaalde bedrijfstak, die voor de samenleving en het functioneren ervan van belang zijn.” (Encyclo, z.d.).

Daarnaast definieert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid infrastructuur in haar studie als ‘Sturen op sociale waarde van infrastructuur’ als “Een verzameling van systemen die ons beschermen tegen overstromingen (en droogte), ons voorzien van water, energie, communicatie- en verplaatsingsmogelijkheden (van personen, goederen en data) en zorgen voor hygiënische verwijdering van afval en afvalwater” (Idenburg & Weijnen, 2018). Deze definitie is gehanteerd bij de verkenning naar de infra-opgave van de toekomst door Rijkswaterstaat en zal daarom gehanteerd worden bij het uitvoeren van dit onderzoek.

Opgave

Dit onderzoek gaat ook over de opgaven en projecten van Rijkswaterstaat. Deze opgaven zijn datgene op het gebied van maatschappelijke opgave zoals veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid die de organisatie nastreeft om te realiseren (Rijkswaterstaat, Toekomstige infra-opgave: nieuwe kennis, kunde en samenwerking gevraagd!, 2021). Deze definitie is in dit onderzoek gehanteerd omdat het de definitie van de opdrachtgever zelf is.

Projecten

Dit onderzoek gaat tot slot ook over de opgaven en projecten van Rijkswaterstaat. Deze opgaven zijn datgene wat de organisatie nastreeft om te realiseren op het gebied van maatschappelijke opgaven zoals veiligheid, bereikbaarheid en leefbaarheid. De projecten zijn de acties die de organisatie uitvoert om haar verantwoordelijkheden te vervullen (Rijkswaterstaat, Toekomstige infra-opgave: nieuwe kennis, kunde en samenwerking gevraagd!, 2021). Omdat in de hoofdvraag ook betreft hoe projecten van Rijkswaterstaat verlopen is een definitie van projecten essentieel. De definitie die dit het beste omvat, en is gehanteerd in dit onderzoek, is: “projectmatig werken is een werkvorm waarbij personen met de juiste competenties in teamverband volgens een geplande en gefaseerde methode ingezet worden om een concreet en uniek eindresultaat te bereiken”(House Of Control, z.d).

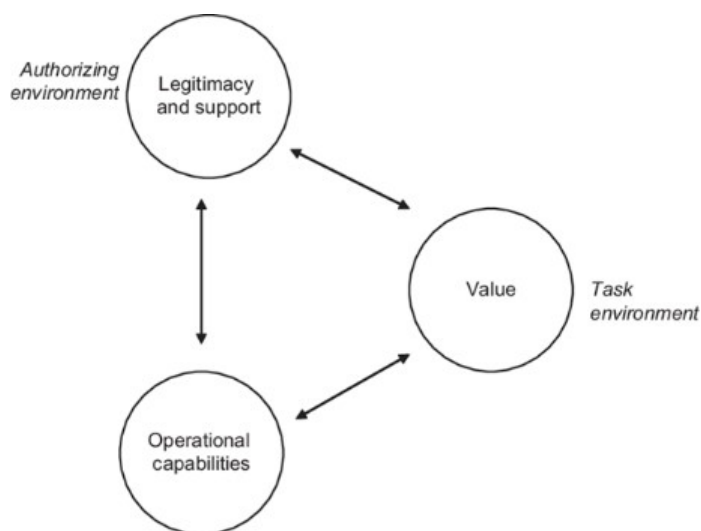
2.2 Relevante theorieën

Vanwege de aard van de probleemstelling is er een relevante theorie uiteen te zetten, de theorie over het concept Public Value van Mark H. Moore. In een notendop geformuleerd gaat het bij het concept Public Value om het werken vanuit het idee dat overheidsorganisaties hun bestaan en activiteiten alleen kunnen rechtvaardigen als ze doelen nastreven die de samenleving ten goede komen (Moore, 1995). Ze moeten daarom publieke waarde creëren doormiddel van haar activiteiten. In het geval van Rijkswaterstaat kan dat betekenen dat een dorp leefbaarder wordt door de aanleg van een fietspad, of juist het verplaatsen van een weg. Er worden publieke waarde gecreëerd door op zoek te gaan naar een oplossing die het beste aansluit bij de behoefte van de maatschappij.

De invulling van de theorie over het concept Public Value is gedaan door de bedenker, Mark H. Moore. Deze theorie is ook de leidraad voor een aantal recente overheidspublicaties over de opkomst van het concept Public Value binnen de overheid. Zo wordt de theorie aangehaald in de expeditie RWS 2050, een

onderzoek-document van Rijkswaterstaat. In dit document staan toekomstige veranderingen die (mogelijk) van invloed zijn op de werkzaamheden en de organisatie van Rijkswaterstaat benoemd. Daarnaast staat ook de Public Value theorie benoemd in het rapport “IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde” dat in 2021 is gepubliceerd door het Ministerie van Financiën (Kockelkoren, 2021).

Mark Moore stelt publieke waarde als hoofddoelstelling van handelen van de overheid (Moore, 1995). Om publieke waarde te kunnen genereren is het volgens Mark Moore nodig dat de publieke waarde in samenhang gebracht wordt met de legitimerende omgeving en het operationeel vermogen van de organisatie (Moore, 1995). De relevantie van deze theorie is dat deze ook handvaten biedt voor de realisatie van publieke waarden. Mark Moore heeft namelijk een bijbehorend model ontworpen, genaamd de strategische driehoek van Mark Moore (Moore, 1995). De strategische driehoek toont de noodzakelijk de wisselwerking tussen ‘legitimiteit/steun’, ‘de mogelijkheden en middelen (operationeel vermogen)’ om iets uit te voeren en ‘de te creëren maatschappelijke waarde’ (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021). Het onderstaande figuur geeft weer hoe de eerdergenoemde concepten onderling afhankelijk van elkaar zijn.



Figuur 4.1 De strategische driehoek

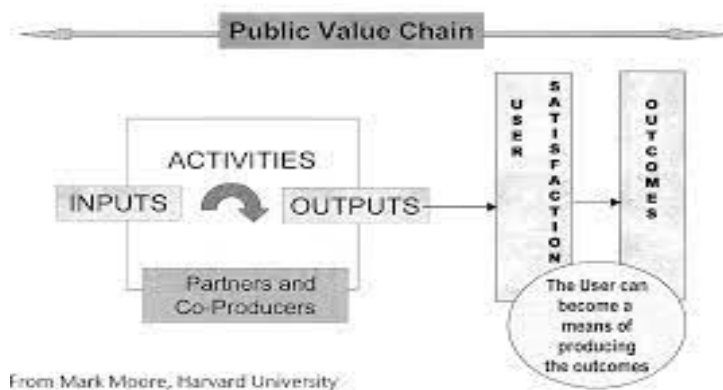
De Strategische driehoek bestaat uit drie van elkaar afhankelijke elementen dit zijn:

De doelstelling: welke publieke een activiteit of organisatie wil toevoegen/ creëren,

legitimiteit: de noodzakelijke steun uit de omgeving, waarbij het gaat om een duurzame samenwerking tussen stakeholders van wie de steun noodzakelijk is dit kunnen zowel publieke private als derde partijen.

En tenslotte het derde element: capaciteit, dit bestaat uit middelen, werknemers maar ook kennis (Benington & Moore, 2011).

Een andere theorie over het concept Public Value, welke ook wordt benoemd in het rapport 'samen werken aan publieke waarden' (Kockelkoren, 2021) is de theorie van Barry Boozeman. Deze stelt dat de publieke waarden van een samenleving de waarden zijn die "een normatieve consensus genereren wat betreft de rechten, voordelen en voorrechten die een burger (al dan niet) toekomen". Maar ook de verplichtingen van burgers aan de staat en omgekeerd aan elkaar. Tenslotte stelt hij dat de principes waarop bestuur en beleid gebaseerd dienen te zijn onderdeel zijn van de publieke waarden (Kockelkoren, 2021). De kern van publieke waarde is echter de bevrediging van de behoeften van de maatschappij. Zoals te is te zien in het onderstaande figuur leiden activiteiten, input en output dan ook pas tot uitkomsten van publieke waarde als deze de behoeften van de gebruikers bevredigen (Benington & Moore, 2011).



From Mark Moore, Harvard University

©Copyright Mark Moore Harvard University

Figuur 4.2 Publieke waarde stroom

3. Methodologie

In dit hoofdstuk is beschreven op welke wijze de onderzoeker de hoofd- en deelvragen van dit onderzoek heeft beantwoord. Aandacht is hiervoor uitgegaan aan de verschillende deelvragen en interviewmethode.

Voor de beantwoording van de hoofdvraag van dit rapport is er onderzoek gedaan op kwalitatieve verkennende wijze (Baarda, et al., 2018). Er is met open vizier een inzicht gevormd over de opvattingen die er bestaan over het werken met het concept Public Value vanuit de literatuur over dit onderwerp enerzijds ,en doormiddel van interviews gehouden met interne en externe betrokkenen van Rijkswaterstaat anderzijds.

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek, omdat in dit onderzoek de nadruk ligt op het verzamelen van ervaringen en gezichtspunten van betrokkenen ten aanzien van het vraagstuk over het concept Public Value (Boeije, 2016). De hoofdvraag van dit onderzoek is: Op welke wijze kunnen de beginselen van het concept Public Value gebruikt worden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten van Rijkswaterstaat? Het doel van dit onderzoek is om bij te dragen aan het verbreden van de kennis en inzichten van Rijkswaterstaat over het werken met het concept Public Value. Daarnaast kan doormiddel van de verzamelde kennis in dit onderzoek over de infra-opgaven kan Rijkswaterstaat, in samenwerking met het onderzoeksbureau NOVA, verdere invulling geven aan het werken met het concept Public Value naast dat hier verder onderzoek naar gedaan kan worden en hiermee geëxperimenteerd kan worden.

In de volgende alinea's is per deelvraag toegelicht wat het doel van deze deelvraag is. Daarnaast is toegelicht op welke wijze de onderzoeker deze deelvraag heeft beantwoord.

Deelvraag 1)

Het doel van de eerste deelvraag is om de theorie over het concept 'Public Value' uiteen te zetten. Om antwoord te geven op de eerste deelvraag "Wat wordt verstaan onder het concept Public Value en wat hiervan de kenmerken?" is gebruik gemaakt van deskresearch naar bestaand materiaal (Baarda, et al., 2018). De eerste deelvraag is op beschrijvende wijze beantwoord.

Deelvraag 2)

Het doel van de tweede deelvraag was om te onderzoeken wat voor type projecten Rijkswaterstaat uitvoert en welke verschillen er tussen de projecten zijn. De eerste deelvraag: Welke projecten voert Rijkswaterstaat uit? Deze deelvraag is van beschrijvende aard. Hiervoor is kwalitatief onderzoek gedaan in de vorm van een gehouden (half gestructureerd) interview (Baarda, et al., 2018). De respondent van dit interview betrof een medewerker van Rijkswaterstaat met veel kennis over het onderwerp: projecten van Rijkswaterstaat en respondent is gekozen op basis van advies van de begeleider.

Deelvraag 3)

De derde deelvraag van dit onderzoek gaat over het projectproces van Rijkswaterstaat. Het doel van de derde deelvraag is om te onderzoeken welke stappen projecten van Rijkswaterstaat doorlopen. De derde deelvraag is "Hoe ziet het projectproces eruit bij Rijkswaterstaat?" Om deze deelvraag te beantwoorden is gebruik gemaakt van deskresearch naar bestaand materiaal (Baarda, et al., 2018). Ook is een interview gehouden met een werknemer van Rijkswaterstaat die betrokken is bij projecten van Rijkswaterstaat het gaat om dezelfde respondent als in de tweede deelvraag. Hiervoor is kwalitatief onderzoek gedaan in de vorm van een gehouden (half gestructureerd) interview (Baarda, et al., 2018). De respondent van dit interview betrof een medewerker van Rijkswaterstaat met veel kennis over het onderwerp: projecten van Rijkswaterstaat. De respondent is gekozen op basis van advies van de begeleider.

Deelvraag 4)

De vierde deelvraag van dit onderzoek is: “Waar in het projectproces liggen aanknopingspunten voor het werken volgens de principes van het concept Public Value?” Deze deelvraag vormt een verbinding tussen de voorgaande deelvragen en brengt de verschillende onderzochte onderwerpen bij elkaar. Zo is onderzocht hoe en waar de principes van het werken volgens het de beginselen van het concept public value zouden kunnen passen binnen de huidige projectvorm van de projecten van Rijkswaterstaat. Voor deze beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van zowel deskresearch als fieldresearch. Voor de deskresearch is gebruik gemaakt van literatuur en digitale bronnenonderzoek. De fieldresearch bestaat uit de gehouden interviews over het onderwerp werken met het concept Public Value. De toegepaste werkwijze van de gehouden interviews staat beschreven in de volgende paragraaf. De transcripten van de gehouden interviews zijn beschikbaar via bijlage II.

Deelvraag 5)

De vijfde deelvraag van dit onderzoek is: “Welke ‘publieke waarden’ vinden de respondenten belangrijk in het in projectproces?” Nadat in de eerste en tweede deelvraag is onderzocht wat de kernbegrippen van dit onderzoek precies inhouden, is met de derde deelvraag onderzocht wat medewerkers van Rijkswaterstaat en medewerkers van marktpartijen die betrokken zijn bij de uitvoering van projecten weten en denken van het werken met het concept Public Value. Wanneer Rijkswaterstaat met het concept Public Value aan de slag zou gaan, is de kans groot dat deze verandering uiteindelijk ook in aanraking komt met de marktpartijen waarmee de organisatie samenwerkt aan de realisatie van infra projecten. De vraag is daarom van belang om erachter te komen wat de visie van de medewerkers van marktpartijen en medewerkers van Rijkswaterstaat is ten aanzien van het concept Public Value. Aan welke waarden deze organisaties zelf van het meeste belang hechten en hoe zij het werken met het concept Public Value voor zich zien. Voor deze beantwoording van deze onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van zowel deskresearch als fieldresearch. Voor de deskresearch is gebruik gemaakt van literatuur en digitale bronnenonderzoek. De fieldresearch bestaat uit de gehouden interviews over het onderwerp werken met het concept Public Value. De toegepaste werkwijze van de gehouden interviews staat beschreven in de volgende paragraaf. De transcripten van de gehouden interviews zijn beschikbaar via bijlage II.

Deelvraag 6)

De zesde deelvraag van dit onderzoek is: Wat betekent het werken volgens de beginselen van het concept Public Value voor de samenwerking van Rijkswaterstaat met marktpartijen? Dit is onderzocht doormiddel van analyse van interviews, welke gehouden zijn aan de hand van een interview protocol. De respondenten zijn gekozen in samenwerking met de begeleider vanuit Rijkswaterstaat, om zo de respondenten te kiezen die de organisatie het meeste van belang acht. Het zal gaan om een half gestructureerd interview, het meeste van belang is om een verkennende indruk op te doen van de ideeën van de respondenten. Er is uitgegaan van een doelgroep van tenminste acht respondenten, bestaande uit medewerkers van Rijkswaterstaat en medewerkers van verschillende marktpartijen die beide betrokken zijn bij de projecten van Rijkswaterstaat.

Operationalisatie

Voor de operationalisering van de onderzoeksmethode is de keuze uitgegaan naar het verzamelen van informatie door middel van half gestructureerde diepte interviews op basis van literatuuronderzoek. Het concept van Public Value vormt het onderwerp van beide gekozen onderzoeksmethoden. De literatuurstudie over Public Value is gestart met de werken van Hoogleraar Mark H. Moore, die het concept bedacht heeft. Dit is aangevuld met Nederlandstalige literatuur die ook het concept Public Value behandelen gebaseerd op het gedachtegoed van Mark H. Moore. Op basis van deze informatie zijn interviews afgenomen over het onderwerp: werken met het concept Public Value, welke zijn gehouden ten behoeve van het beantwoorden van de hoofdvraag van dit onderzoek (Op welke wijze kunnen de beginselen van het concept Public Value gebruikt worden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten van RWS).

De respondenten van de interviews zijn gekozen op basis van hun perspectief en kennis over de projecten van Rijkswaterstaat, er is sprake geweest van een theoretische steekproeftrekking (Boeije, 2016). De doelgroep bestond uit medewerkers van Rijkswaterstaat en medewerkers van marktpartijen uit de infrasector die vanuit hun betrokkenheid bij projecten van Rijkswaterstaat inzichten zouden kunnen toevoegen ten aanzien van werken met het concept Public Value.

In totaal zijn er twaalf respondenten geïnterviewd, waarvan vijf respondenten medewerkers van marktpartijen en zeven respondenten medewerkers van Rijkswaterstaat waren ten tijde van de interviews. Het onderzoek wordt als theoretisch verzadigd geacht, in acht nemende: de zes tot acht bronnen die het basisboek kwalitatief onderzoek aanraadt, de onwaarschijnlijkheid dat meer interviews nieuwe inzichten zal opleveren en de volgende relevante variatie aan gegevens over de respondenten (Baarda, et al., 2018). Er is bewust voor gekozen om de onderzoeksgroep tot deze twee variabelen te beperken vanwege de beperkte tijd die beschikbaar was. Met beperking tot deze twee type respondenten is voldaan aan de doelstelling van de opdrachtgever, namelijk om inzichten te verzamelen over werken met het concept Public Value vanuit het perspectief van marktpartijen van Rijkswaterstaat en vanuit Rijkswaterstaat zelf.

Voor het vinden van de respondenten is de snowball-techniek toegepast (Baarda, et al., 2018). Het vertrekpunt voor het snowball-proces was een medewerker van Rijkswaterstaat die op basis van kennis van de organisatie potentiële respondenten heeft aangewezen. Deze medewerker is benaderd met de vraag over respondenten op aanraadt van de opdrachtgever. Vanaf de daaruit volgende interviews is de snowball-techniek toegepast, wat inhoudt dat de respondenten na afloop van het interview is gevraagd of dat zij naar aanleiding van het interview personen zouden aanbevelen aan de onderzoeker om ook te benaderen voor een interview over hetzelfde onderwerp.

De interviews zijn gehouden vanuit een synchrone benadering en zijn gehouden via Microsoft-teams. Er is gekozen voor half gestructureerde interviews waarvan de vragen vooraf zijn vastgelegd, wel is ruimte gelaten voor doorvragen (Baarda, et al., 2018). Respondenten hebben vooraf aan het interview geen overzicht ontvangen van de vastgelegde vragen. Alle respondenten zijn geïnterviewd aan de hand van dezelfde vragenlijst. De vragen van de interviews zijn opgesteld naar aanleiding van het onderzoek naar de theorie over het concept Public Value. Daarnaast heeft de onderzoeker het belangrijk gevonden doormiddel van de interviews een beeld te vormen van de functie van de respondenten. Hierdoor heeft de onderzoeker geprobeerd het perspectief van de respondent in beeld te brengen. De interviews zijn naderhand getranscribeerd en geanalyseerd. De getranscribeerde interviews zijn eerst op openwijze gecodeerd waarna axiale codering is toegepast (Baarda, et al., 2018).

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de beantwoorde deelvragen gepresenteerd.

4.1 De kenmerken van het concept Public Value

Public Value is een breed en algemeen begrip daarom is in deze paragraaf doormiddel van literatuuronderzoek een inzicht gegeven van wat wordt verstaan onder de term Public Value en wat hiervan de belangrijkste kenmerken zijn.

4.1.1 Relevantie van het concept Public Value

De ideeën over Public Value zijn in de jaren 90 onder aandacht gekomen door de theorie over het concept Public Value van Mark H. Moore, Hoogleraar aan de Harvard Universiteit (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021). Het concept Public Value draait om de publieke waarde van een organisatie of activiteit voor de maatschappij (Benington & Moore, 2011). De theorie van Mark Moore bracht de aandacht terug naar de rol van publieke managers bij de ontwikkeling van beleid. Volgens Mark Moore zou de focus van publieke organisaties moeten liggen bij het creëren van publieke waarde (Benington & Moore, 2011). Het kan voor de hand liggend lijken in deze tijd dat publieke organisaties vooral bezig zijn met het creëren van publieke waarde. Maar in de periode dat de theorie van Mark H. Moore werd ontwikkeld bestond vooral het gevoel dat overheidsorganisaties hun doel passeerden, want door zowel praktische procedures als regels en doelstellingen waren organisaties vooral bezig om aan de administratieve verplichtingen te voldoen en verwaterde de taak om publieke meerwaarde te creëren (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021).

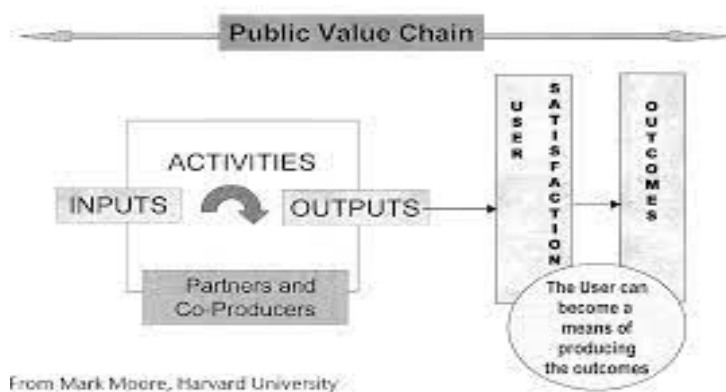
De maatschappij wordt steeds vaker geconfronteerd met “wicked problems”, ook wel bekend als ongestructureerde problemen (Benington & Moore, 2011). Deze problemen kenmerken zich doordat er geen eenduidige of gezaghebbende oplossingen voor handen is. Deze complexe vraagstukken zijn vaak niet een enkel vraagstuk, maar overlappen elkaar en omvatten vele kleine vraagstukken. Het gebrek aan een eenduidige of gezaghebbende oplossing ontstaat veelal doordat er geen objectiveerbare informatie beschikbaar is. Ook is er geen consensus is over de normen die bij de probleemoplossing gehanteerd moeten worden (de afweging van keuzes is niet neutraal en objectief) en zijn de problemen en oplossingen dynamisch (het probleem en de oplossing veranderen in de loop van de tijd) (de Bruijn, ten Heuvelhof, & in 't Veld, 2012). Mark H. Moore beschrijft dat verschillende overheidssystemen op van elkaar verschillende manieren omgaan met deze ongestructureerde problemen. Zo wordt beschreven dat vanuit een traditioneel gestuurde overheid wordt verondersteld dat de overheid weet welke vraagstukken en problemen zij moet oplossen, en dat de oplossing hiervoor algemeen bekend is. Vanuit een overheid gestuurd door het New Public Management wordt ervan uitgegaan dat problemen zich vanzelf kenbaar maken, en dat deze problemen worden opgelost doormiddel van het marktmechanisme (Benington & Moore, 2011). Het is kenmerkend voor het concept Public Value dat als eerste belang wordt gehecht aan het herkennen van de complexiteit van een probleem. De complexiteit van het vraagstuk kenmerkt zich doordat het gaat om een behoefte vanuit het individu waarin niet door de markt dan wel de overheid wordt voorzien. Dit wordt mede duidelijk doordat eerdere gestructureerde oplossingen vanuit de overheid nog geen (opmerkbare) daadwerkelijke verbetering of oplossing hebben geboden, maar er tegelijkertijd ook nog geen alternatieve of betere oplossingen gevonden zijn (Benington & Moore, 2011). De noodzaak van het concept Public Value ontstaat doordat individuele behoefte niet bevredigd kan worden door de private, competitieve, markt. Dit komt doordat de individuele behoefte niet voldoende vertaalt kan worden in een effectieve vraag, want de individuen zelf hebben onvoldoende koopkracht om de behoefte tot stand te kunnen laten komen.

De behoefte kan niet worden ondergebracht bij de markt zonder dat de staat risico investeringen moet doen namens de individuen (Benington & Moore, 2011). Maar tegelijkertijd kan de ook overheid in deze individuele behoefte niet voorzien omdat deze behoefte buiten de traditionele overheidstaken valt (Benington & Moore, 2011). De traditionele taken van de overheid omvatten de voorziening in niet uitsluitbare en laag tot niet rivaliserende goederen (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021). Het public value concept kenmerkt zich doordat het zich richt op het identificeren van de maatschappelijke behoeften van individuen die niet, of onvoldoende, door de overheid of de markt zijn bevredigd. De publieke waarde ontstaat door het bijeenbrengen producenten en consumenten om een onvervulde behoefte te voldoen (Benington & Moore, 2011).

4.1.2 Het creëren van publieke waarde

Vanuit het concept Public Value is het om het vraagstuk op te kunnen lossen noodzakelijk dat overheidsbeleid ruimte biedt voor de overheidsorganisaties om de dialoog over zowel het probleem als over de achtergrond van het probleem aan te gaan met stakeholders van het probleem. De oplossing vanuit het concept Public Value moet zoveel mogelijk aansluiten op wat de maatschappij behoeft (Benington & Moore, 2011). Vanuit het concept Public Value gaat het niet alleen om het oplossen van een probleem, Public Value kan ook worden gecreëerd door dat-wat al goed ging te vermeerderen of verbeteren en daardoor de bestaande publieke waarde van een organisatie of activiteit vergroten (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021). Het begrip Public Value gaat verder dan alleen economische overwegingen en kan ook de behoeften uit het sociale, politieke en ecologische perspectief belichamen. De publieke managers dragen daarin zorg voor het maken van de juiste keuzes in het algemeen belang, en hebben ook een rol bij een legitieme implementatie van de beleidskeuzes met als doel een betere “outcome” voor het algemeen belang (Benington & Moore, 2011).

Zoals te is te zien in het onderstaande figuur leiden activiteiten, input en output pas tot uitkomsten van publieke waarde als deze de behoeften van de gebruikers bevredigen (Benington & Moore, 2011).



From Mark Moore, Harvard University

©Copyright Mark Moore Harvard University

Figuur 1 Publieke Waarde stroom

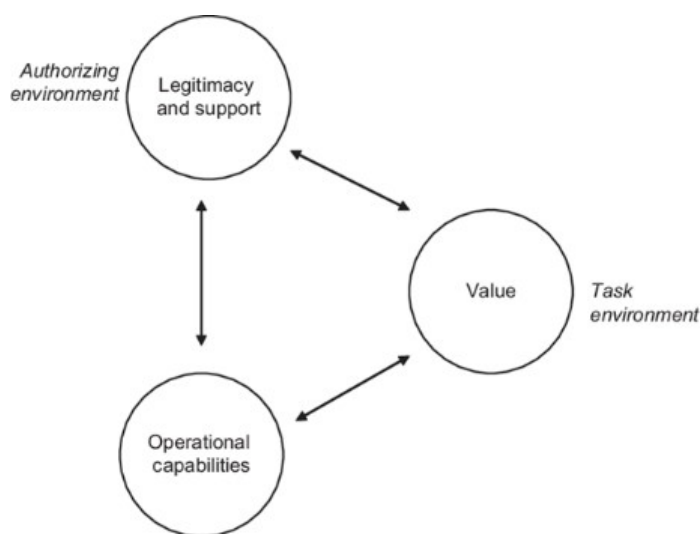
Mark H. Moore beschrijft in zijn boek, *Public Value- Theory and Practise*, dat publieke waarde in de publieke sector op veel manieren kan worden gecreëerd. Hij beschrijft dat het belangrijk kan zijn om eerst te kijken naar het proces waarop een product uit de publieke sector tot stand komt. Door naar dat proces te kijken vanuit het uitgangspunt hoe er doormiddel van de totstandkoming van dit product publieke waarde kan worden gecreëerd en hoe de publieke waarde van het product in de toekomst zou kunnen toenemen ontstaan er kansen voor het creëren van publieke waarde (Benington & Moore, 2011).

De bureaucratische werkomgeving waarin publieke managers opereren is veelal strak georganiseerd en verbonden aan regelgeving. De organisaties waar deze professionals werken zijn veelal bestemd voor een bepaald doel en de missie van de publieke manager is strak vastgelegd. Daarom is het voor publieke managers niet voor de hand liggend of zelfs gewenst om in alternatieve oplossingen denken, of om af te wijken van wat de organisatie altijd al heeft gedaan (Moore, 1995). In het perspectief van het concept Public Value zou de publieke manager wel breder mogen denken over de vraag op welke manier de middelen van een organisatie ingezet kunnen worden om meer tegemoet te kunnen komen aan wat de maatschappij verlangt, of wel hoe de organisatie meer publieke waarde kan toevoegen aan haar activiteit. Ten behoeve daarvan zijn vanuit het perspectief van het concept Public Value de budgetten van een organisatie niet onveranderbaar vastgelegd, en zijn de taken van de publieke manager flexibeler uitvoerbaar. De publieke manager heeft ruimte nodig om adaptief op de omgeving te reageren en te denken als een entrepreneur (Moore, 1995).

Deze kracht is datgene waar ontwikkeling in de private sector omdraait namelijk de kracht om adaptief en efficiënt om te gaan met wat de omgeving vraagt. Doordat een private manager ruimte heeft om op adaptieve wijze het inzicht in de (opkomende) vraag van de maatschappij te kunnen verbinden met de operationele capaciteit van de private sector kan deze waarde blijven creëren voor zijn organisatie. Wanneer de Publieke Managers of organisaties waarin deze opereren geen of onvoldoende ruimte wordt geboden om te adaptief te functioneren wordt deze daardoor een belangrijke kracht ontnomen (Moore, 1995).

4.1.3 De strategische Driehoek

Mark H. Moore stelt het creëren van publieke waarde als hoofddoelstelling van het handelen van de overheid (Moore, 1995). De strategische driehoek is ontworpen door Mark H. Moore en toont de noodzakelijk wisselwerking tussen legitimiteit/steun, het operationeel vermogen (de mogelijkheden en de middelen om iets uit te voeren) ten behoeve van het creëren van publieke meerwaarde. Deze drie elementen moeten in een samenhangend perspectief gebracht worden om publieke waarde te kunnen creëren. Publieke waarde kan worden gecreëerd door de overheid, maar ook door de markt of de gemeenschap (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021).



Figuur 2 Strategische Driehoek

De Strategische driehoek bestaat uit drie van elkaar afhankelijke elementen dit zijn:

1. *(Value)* De doelstelling: welke publieke waarde een activiteit of organisatie wil creëren of wil toevoegen aan een bestaande publieke waarde (Benington & Moore, 2011). Een organisatie moet haar publieke meerwaarde bepalen en hoe de organisatie deze in de toekomst kan vergroten. Dit kunnen nieuwe publieke waarden zijn, maar het kan ook gaan om het vermeerderen van een bestaande publieke waarde (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021).
2. *(Legitimacy and support)* de noodzakelijke steun uit de omgeving waarbij het gaat om een duurzame samenwerking tussen stakeholders van wie de steun noodzakelijk is dit kunnen zowel publieke private als derde partijen (Benington & Moore, 2011). Voor de totstandkoming van publieke meerwaarde moet de organisatie zich afvragen welke bronnen van legitimiteit en steun zij hiervoor nodig heeft hoe ze de steun en legitimiteit van haar bestaan/ activiteiten in de toekomst kan vergroten (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021). De legitimiteit en steun voor het creëren van publieke meerwaarde komt uit de politieke en maatschappelijke omgeving van de te creëren publieke waarde (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021).
3. *(Operational capabilities)* operationele capaciteit van de organisatie (Benington & Moore, 2011). Wanneer een organisatie wel voor ogen heeft welke publieke waarde zij wil toevoegen en hiervoor de juiste steun/ legitimiteit heeft maar een onvoldoende operationele capaciteit kan zij uiteindelijk de beoogde publieke waarde niet leveren (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021). De operationele capaciteit van een organisatie wordt bepaald door de mate waarin een organisatie de benodigde kennis, menskracht, procedures, programma's en middelen in huis heeft om publieke waarde te kunnen creëren en deze in de toekomst te kunnen verbeteren (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021).

Deze drie elementen moeten in een samenhangend perspectief gebracht worden om publieke waarde te kunnen creëren (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021).

In deze paragraaf zijn de resultaten gepresenteerd ter beantwoording van de eerste deelvraag. De eerste deelvraag van dit onderzoek was "Wat wordt verstaan onder het concept Public Value en wat zijn hiervan de belangrijkste kenmerken". Doormiddel van de beantwoording is naar voren gekomen dat Public Value de publieke waarde van een organisatie of activiteit voor de maatschappij is. Het concept Public Value kenmerkt zich door de behoefte te definiëren van individuen in de maatschappij die eerder niet voldoende bevredigd zijn door zowel de markt als de overheid. De publieke waarde ontstaat wanneer input, activiteiten en output tot de voldoening van de behoefte van de gebruikers leiden. Tenslotte heeft Mark H. Moore een strategische driehoek ontworpen ten behoeve van het concept Public Value. Deze driehoek laat de noodzakelijke wisselwerking tussen de doelstelling, de legitimiteit en steun en het operationeel vermogen van een organisatie zien die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van publieke waarde.

In de volgende paragraaf worden de resultaten gepresenteerd ter beantwoording van de tweede deelvraag van dit onderzoek. Deze gaat over het type projecten dat wordt uitgevoerd door Rijkswaterstaat.

4.2 De projectcategorieën van Rijkswaterstaat

In deze paragraaf is beschreven welke projecten Rijkswaterstaat uitvoert. Belangrijke verschillen tussen projecttypes zijn worden benoemd om een beeld te vormen van het onderscheid dat de organisatie maakt tussen projecten.

4.2.1 Projectmatig werken bij Rijkswaterstaat

Rijkswaterstaat categoriseert drie type projecten. Deze categorieën benadrukken wat de oorzaak is voor de initiatie van een project (H. Stoop, persoonlijke communicatie, 24 maart 2022). De drie type projecten van Rijkswaterstaat zijn:

- Projecten Beheer & Onderhoud;
- Projecten Vervanging en Renovatie;
- Projecten Meerjarige Investeringsprogramma Ruimte en Transport.

4.2.2 Projecten Beheer & Onderhoud

Projecten die onder de categorie Beheer & Onderhoud vallen zijn projecten die systematisch terugkeren en gaan om het beheer en onderhoud van objecten en/of kunstwerken¹ van Rijkswaterstaat. Voor de projecten van Beheer en onderhoud is Rijkswaterstaat zelf de opdrachtgever (Janssen. J, 2022).

Voorbeelden van beheer en onderhoud zijn het snoeien van bomen langs wegen of het verven van een brug (H. Stoop, persoonlijke communicatie, 24 maart 2022).

4.2.3 Projecten Vervanging en Renovatie

De projecten die vallen onder de noemer Vervanging & Renovatie zijn projecten waarvan het Ministerie van I&W de opdrachtgever is. Ook gaat het over keuzes die gaan over opgave van Vervanging of Renovatie, welke moeten worden voorgelegd aan het Ministerie van I&W (Janssen. J, 2022).

Dit type projecten ontstaat wanneer een object of kunstwerk het einde van de levensduur nadert. Het einde van de technische levensduur betekent dat een object de vooraf vastgestelde termijn waarover het veilig gebruik van een object gegarandeerd kan worden, heeft bereikt. Het doel van Vervanging en Renovatie is het borgen van de veiligheid van de infrastructuur en het behoud van de functie van een object of kunstwerk door tijdig noodzakelijke verjonging (vervangen of renoveren) van objecten die aan het einde van hun technische levensduur zijn, uit te voeren (Dooren. K, 2022).

¹ Wanneer Rijkswaterstaat spreekt over bijvoorbeeld (vaar)wegen, bruggen en tunnels die onder de taakverantwoordelijkheden van de organisatie vallen noemen zij deze objecten en/of kunstwerken (E. Haijink, persoonlijke communicatie 3 augustus 2022).

4.2.4 Projecten Meerjarige Investeringsprogramma Ruimte en Transport (MIRT)

Het MIRT omvat projecten van diverse ministeries zoals het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Laane. W, 2020). Bij het MIRT gaat het over projecten en programma's waarbij het Rijk samen met de regio werkt aan de ruimtelijke inrichting van Nederland (Rijkswaterstaat, Het MIRT, z.d). Projecten die worden gecategoriseerd als Meerjarige Investeringsprogramma Ruimte en Transport zijn te omschrijven als eenmalige projecten. Het zijn projecten waarbij nieuwe objecten of kunstwerken worden aangelegd. Dit heet ook wel: "het toevoegen van nieuwe functionaliteiten". Het gaat daarom niet om het vervangen van een oude brug met een nieuwe brug, maar om het plaatsen van een brug waar eerder geen brug of overgang was (H. Stoop, persoonlijke communicatie, 24 maart 2022).

Kortom uit de resultaten van de beantwoording van de tweede deelvraag van dit onderzoek is gebleken dat Rijkswaterstaat drie type projecten categoriseert en dat deze categorieën benadrukken wat de reden is voor de totstandkoming van een project. De organisatie maakt onderscheidt tussen projecten zoals 'Beheer & Onderhoud', 'Vervanging & Renovatie' en 'Meerjarige Investeringsprogramma Ruimte en Transport (MIRT)'. Ook is naar voren gekomen dat bij projecten van Vervanging & Renovatie een opdrachtgever en opdrachtnemersrelatie bestaat tussen het Ministerie van I&W en Rijkswaterstaat en dat bij MIRT projecten zelfs meerdere ministeries betrokken zijn.

In de volgende paragraaf zijn de resultaten van de beantwoording van de derde deelvraag gepresenteerd. De volgende paragraaf gaat over de vraag hoe de projectprocessen van Rijkswaterstaat eruitzien

4.3 De projectprocessen van Rijkswaterstaat

In de vorige paragraaf is beschreven wat voor type projecten Rijkswaterstaat onderscheidt. In dit hoofdstuk wordt het proces van de verschillende type projecten van Rijkswaterstaat beschreven. Hierdoor ontstaat een beeld van de fasen die een project doorloopt en op welke manier de beschreven stakeholders hieraan te pas komen.

4.3.1 Proces projecten Beheer & Onderhoud

Deze projecten worden programma gestuurd beheerd en uitgevoerd. Dit houdt in dat projecten systematisch terugkeren.

4.3.2 Proces projecten Vervanging & Renovatie

Het doel van projecten Vervanging en Renovatie is het borgen van de veiligheid van de infrastructuur en het behoud van de functie van een object of kunstwerk door tijdig noodzakelijke verjonging (reoveren), of vervanging van objecten die aan het einde van hun technische levensduur zijn uit te voeren (Dooren. K, 2022). Het proces van projecten Vervanging & Renovatie bestaat uit vier fase zoals is afgebeeld in figuur 3.

Fase Object in beeld

Om te kunnen bepalen of er een V&R proces gestart moet worden is het de taak van de regionale organisatiedelen van Rijkswaterstaat om doormiddel van assetmanagement in kaart te brengen welke objecten het einde levensduur naderen, dit doet de organisatie per district. Deze fase heet “Fase object in beeld”. Het is de taak van de regionale organisatiedelen van Rijkswaterstaat om de opgave op lange en korte termijn in beeld te brengen door middel van een prognose rapport. Verder onderzoekt Rijkswaterstaat welke opgaven geprioriteerd moeten worden en waar mogelijk gecombineerd kunnen worden (Rijkswaterstaat, VenR werkproces (doorklikplaat), 2022). Hierna volgt het agenderen van de opgave, Rijkswaterstaat draagt hierin zorg voor een overzicht van te agenderen opgaven (en al geagendeerde opgave), een overzicht van het benodigde onderzoek en een schatting van de kosten van de opgaven in de realisatiefase. Dit doen de regionale organisatiedelen van Rijkswaterstaat doormiddel van een agenderingsbrief aan de regio hoofdingenieur-directeur (HID) deze agendeert het object/project bij de landelijke afdeling vervanging en renovatie (Rijkswaterstaat, VenR werkproces (doorklikplaat), 2022).

Wanneer de landelijke afdeling vervanging en renovatie van Rijkswaterstaat het geconstateerde technisch einde levensduur als voldoende onderbouwt beoordeeld neemt deze de opgave op in de semesterrapportage van Rijkswaterstaat aan Beleid (Rijkswaterstaat, VenR werkproces (doorklikplaat), 2022).

Fase Regioanalyse

Hierna gaat het proces van de projectontwikkeling door naar de volgende fase. Deze fase heet de ‘Regioanalyse’. In deze fase wordt verder onderzocht en onderbouwd of het project dat zich op dat moment in de fase van regio analyse bevindt uiteindelijk verder kan gaan naar de planfase. In de fase van de regioanalyse worden naast de eindelevensduur en kosten ook afwegingen op het gebied van duurzaamheid, omgeving en functies en (toekomstige) ontwikkelingen meegenomen.

Oplossingsmogelijkheden worden ontwikkeld en afgewogen (Rijkswaterstaat, VenR werkproces (doorklikplaat), 2022). Ook wordt er duiding gegeven aan de scope van het project, hiervoor wordt gekeken naar het doel van het project, de relatie van het project met andere projecten en organisaties, de projectafbakening en de uitgangspunten. Al deze informatie wordt geanalyseerd worden ook stakeholders betrokken. Welke stakeholders dit zijn is afhankelijk van de aard en de complexiteit van de opgave. In de doorklikplaat over het werkproces van V&R projecten worden enkel interne stakeholders en andere publieke organisaties aangewezen (Rijkswaterstaat, VenR werkproces (doorklikplaat), 2022).

Nadat deze stappen zijn doorlopen wordt op basis van de informatie door het regionale organisatiedeel van Rijkswaterstaat aangegeven wat de voorkeurs oplossingsrichting(en) zijn. Op basis van het regio advies dient de HID een aanvraag in voor een eerste beslismoment bij de Directeur Generaal. Bij een positief besluit van het Ministerie van I&W gaat het project door naar de planfase (Rijkswaterstaat, VenR werkproces (doorklikplaat), 2022).

Fase Plananalyse

Tijdens de planfase worden de beoogde oplossingsrichtingen nauwkeuriger uitgewerkt daarbij kan gedacht worden aan een stakeholderanalyse, inkoopplan, validatieplan en het uitvoeren van de ruimtelijke toets (toets omgevingsplan/bestemmingsplan). In deze fase wordt een voorkeurs oplossingsrichting gekozen en deze wordt uitgewerkt in een scopebepaling voor de realisatiefase (Rijkswaterstaat, VenR werkproces (doorklikplaat), 2022). Deze fase wordt afgesloten met een tweede beslismoment van het Ministerie waarna kan worden overgegaan op de realisatiefase.

In sommige situaties zijn er wensen uit de omgeving zoals gemeenten, waterschappen of omwonende burgers deze wensen worden gevat in meekoppelkansen (H. Stoop, persoonlijke communicatie, 24 maart 2022). Het kan ook zijn dat bijvoorbeeld een brug, bestemd voor autoverkeer, toe is aan renovatie. Het kan voorkomen dat de gemeente waarin de brug ligt, graag een fietsstrook zou hebben aan deze brug zodat er voor fietsverkeer een makkelijkere verbinding komt.

In deze situatie gaat Rijkswaterstaat in gesprek met de andere partij en vinden er vaak onderhandelingen plaats over de mogelijkheden. Ook wordt onderhandeld over de verdeling van kosten. In de situatie van de gewenste fietsbrug kan het bijvoorbeeld zo zijn dat Rijkswaterstaat de kosten voor de renovatie betaalt maar de gemeente de kosten voor het toevoegen van een fietsstrook (H. Stoop, persoonlijke communicatie, 24 maart 2022).

In deze fase van de ontwikkeling van een project kan ook besloten worden om over te gaan op de ontwikkeling van een MIRT project. Het grootste verschil tussen MIRT projecten en Vervanging & Renovatie is dat bij de laatste de huidige functie van een object het uitgangspunt is (Rijkswaterstaat, VenR werkproces (doorklikplaat), 2022).



Figuur 3 Projecten Vervanging & Renovatie

Fase realisatie

Tenslotte wordt het project “naar de markt gebracht”. Deze markt bestaat uit aannemers die het project zouden kunnen uitvoeren. Deze aannemers variëren van grote bedrijven die ook werken voor gemeente en in sommige gevallen ook werkzaam zijn in andere landen tot kleinere aannemers (H. Stoop,

persoonlijke communicatie, 24 maart 2022).

In sommige gevallen wordt er aan één of meerdere aannemers gevraagd om een voorstel te maken voor de uitvoering van het project. Ook engineersbureaus kunnen in deze fase om advies gevraagd worden. De keuze voor de aannemer wordt gemaakt op basis van kosten en kwaliteit (H. Stoop, persoonlijke communicatie, 24 maart 2022).

4.3.3 Projecten Meerjarige Investeringsprogramma Ruimte en Transport (MIRT)

Projecten die worden gecategoriseerd als Meerjarige Investeringsprogramma Ruimte en Transport zijn te omschrijven als eenmalige projecten. Het zijn projecten waarbij nieuw objecten of kunstwerken worden aangelegd. Dit heet ook wel het toevoegen van nieuwe functionaliteiten. Het verloop van dit type project is vergelijkbaar met de projecten van Vervanging & Renovatie. Het verschil is dat er meerdere partijen zijn die aanleiding kunnen geven voor de start van een project. Zo kan bijvoorbeeld de Rijksoverheid belangrijke knelpunten signaleren en Rijkswaterstaat vragen een oplossing te zoeken. Maar kunnen ook gemeenten of Provincie aanleiding geven om een project te starten (H. Stoop, persoonlijke communicatie, 24 maart 2022). Ook kan tijdens een projectproces dat in gang was gezet voor de ontwikkeling van een V&R project worden besloten over te gaan op MIRT. Het grootste verschil tussen MIRT projecten en Vervanging & Renovatie is dat bij de laatste de huidige functie van een object het uitgangspunt is (Rijkswaterstaat, VenR werkproces (doorklikplaat), 2022).

Projecten die vallen onder de categorie MIRT doorlopen de volgende fasen:

Fase Verkenning

De verkenning van een MIRT project bestaat uit vier stappen. Het hoofddoel van deze verkenning is om tot een definiëring en afbakening te komen van het aangewezen probleem of de geziene kans en het proces. De kern van deze fase is het trechteringsproces: van veel oplossingsrichtingen naar een voorkeursbeslissing met één voorkeursalternatief (Laane, W, 2020). De verkenningsfase wordt afgesloten met een voorkeursbeslissing door de Minister van I&W (Waterstaat, z.d).

De verkenning begint met de uitwerking van een plan van aanpak waarin staat beschreven welke stappen worden gezet tijdens de MIRT- verkenning dit resulteert in een startbeslissing. Hierna volgt de stap analyse. Doormiddel van analyse worden alternatieven uitgewerkt en worden betrokkenen uit de omgeving gevraagd om mee te denken. De alternatieven worden voorzien van een expertbeoordeling. Het resultaat van deze stap is een beperkt aantal kansrijke alternatieven. Hierna volgt de beoordeling van de MIRT-verkenning. De mogelijke effecten van de kansrijke ideeën worden in beeld gebracht en er wordt een kosten-baten analyse uitgevoerd. Het doel van deze stap is het leveren van objectieve beslisinformatie op basis waarvan in een volgende stap een beslissing genomen kan worden. De volgende stap is de besluitvorming. Alle informatie uit de gehouden verkenning wordt samengebracht en wordt op basis hiervan door de Minister van I&W een voorkeursbeslissing genomen. Hiermee is de verkenningsfase afgesloten en kan worden overgegaan op de planuitwerking (Waterstaat, z.d).

Fase planuitwerking

In deze fase wordt de voorkeursbeslissing voorbereid die de realisatie van het voorgenomen (deel)project wettelijk en financieel mogelijk maakt. Tenslotte wordt de projectbeslissing gemaakt (Laane. W, 2020).

Fase Realisatie

Nadat de projectbeslissing is genomen start de realisatiefase, deze fase wordt afgerond met een opleveringsbeslissing (Laane. W, 2020).

Uit de resultaten van de beantwoording van de derde deelvraag van dit onderzoek is gebleken dat zowel projecten Vervanging & Renovatie als MIRT projecten uitgebreide voorbereidende fase doorlopen waarin oplossingsrichtingen worden afgewogen. Het is duidelijk geworden dat in beide projectprocessen Rijkswaterstaat zorg draagt voor het in kaart brengen van de juiste informatie en dat in beide projectprocessen het Ministerie op basis van de aangeleverde informatie beslissingen neemt over de te realiseren projecten. De beschreven projectprocessen van zowel V&R als MIRT projecten laten zien dat Rijkswaterstaat een belangrijke rol heeft in het verzamelen van kennis over de te realiseren voor het Ministerie van I&W. Omdat het Ministerie op basis van de aangeleverde informatie beslissingen neemt over de te realiseren projecten.

In de volgende paragraaf worden de resultaten van de beantwoording van de vierde deelvraag gepresenteerd. Deze resultaten gaan over de vraag waar in het projectproces van Rijkswaterstaat aanknopingspunten liggen voor het werken met het concept Public Value.

4.4 Aanknopingspunten voor het werken volgens de principes van het concept Public Value

In de vorige paragraaf is de derde deelvraag van dit onderzoek beantwoord over de projectprocessen van Rijkswaterstaat. In deze paragraaf wordt de vierde deelvraag van dit onderzoek beantwoord deze gaat over waar in het project proces van Rijkswaterstaat aanknopingspunten liggen voor het werken volgens de principes van het concept Public Value.

Doormiddel van de beantwoording van de eerste deelvraag van dit onderzoek zijn meerdere beginselen naar voren gekomen die van belang zijn voor het werken met het concept Public Value. Voor de beantwoording van deze deelvraag gekeken naar waar in het projectproces van Rijkswaterstaat de maatschappelijke behoeften van de maatschappij worden geïdentificeerd. Ook is het relevant gevonden om te kijken naar waar in het projectproces consumenten en producenten bijeen worden gebracht. Publieke waarde ontstaat door het bijeenbrengen producenten en consumenten om een onvervulde behoefte te voldoen doormiddel van co- creatie. In het proces van het creëren van publieke waarden leiden de activiteiten tussen input en output pas tot uitkomsten van publieke waarde als deze de behoeften van de gebruikers bevredigen (Benington & Moore, 2011). Tenslotte was een belangrijk element voor het kunnen uitvoeren van de principes van het concept Public Value, het aanwezig zijn van voldoende ruimte in het overheidsbeleid voor zowel publieke managers om adaptief op de omgeving te reageren en te denken als een entrepreneur als voor overheidsorganisaties om de dialoog over zowel het probleem als over de achtergrond van het probleem aan te gaan met stakeholders van het probleem (Moore, 1995).

De ruimte voor het creëren van publieke waarden en het toepassen van het concept Public Value ontstaat daar waar de organisatie binnen maatschappelijke behoeften identificeert. Bij V&R projecten worden tijdens zowel de fase van regioanalyse als de planfase behoeften geïdentificeerd uit de regio. In eerste instantie bij de publieke stakeholders en in een latere stap bij de directe omgeving van het beoogde project. De organisatie bepaald met de afbakening van de scope van een project in hoeverre zij “meekoppelkansen” en andere behoeften van een regio meeneemt in de uitvoering van een project. In deze fase worden dus keuzes en afwegingen gemaakt die gaan over welke waarde de organisatie op dat moment besluit te realiseren. Vanwege de betrokkenheid van de omgeving in deze fase van het project zou dit ook het moment kunnen zijn waarop de consumenten en producenten met elkaar in gesprek gaan over de gewenste oplossing.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat bij de afweging over het betrekken van meekoppelkansen geld een bepalende rol speelt en dat de scope vaak mede daarom erg klein wordt gehouden (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 25 mei 2022). Daardoor worden geïdentificeerde behoefte uit de omgeving uiteindelijk niet meegenomen in de eindprojecten en werd er volgens de respondent te veel gekeken naar het eigenbelang (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 25 mei 2022). Een oplossing die hiervoor werd genoemd was het omdraaien van de budget- en scope bepaling (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 25 mei 2022), een andere respondent noemde dit geld zoeken bij een project in plaats van een project zoeken bij het budget (respondent 4, persoonlijke communicatie, 6 juni 2022).

Wanneer gekeken wordt naar het proces van een MIRT project vindt de identificatie van behoeften in sommige gevallen plaats nog voordat er sprake is van een MIRT proces. Andere overheden kunnen namelijk ook aanleiding geven voor het starten van een MIRT proces op basis van door hen gesignaleerde problemen of kansen. Wanneer het MIRT overgaat naar de verkennende fase worden betrokkenen uit de omgeving gevraagd om mee te denken (Waterstaat, z.d). Dat zou een moment kunnen zijn voor het identificeren van de behoeften van de omgeving, maar kan ook een moment zijn voor co-creatie tussen producenten en consumenten van het te realiseren product. Net als in het projectproces van V&R beslist ook in het MIRT proces het Ministerie van I&W uiteindelijk het eindproject op basis van de informatie uit de verkennende fase, en wordt er in dit proces een afweging gemaakt er wordt gesproken over oplossingsalternatieven en een kosten- baten analyse. Aanpak

Respondenten van de interviews hebben aangegeven dat de ruimte om publieke waarde te creëren zich vooral aan de voorkant van een project bevindt. Meerdere keren werd de fase van scopebepaling genoemd, en ook de belemmering die een vastgestelde scope vormt wanneer deze rigide is (Respondent 1, persoonlijke communicatie 23 mei 2022), (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 25 mei 2022). Door een rigide scope kunnen kansen en verbeteringen die later in het projectproces aan het licht komen weinig of niet worden meegenomen. Voldoende ruimte voor entrepreneurship zoals deze wordt omschreven in de theorie over het Public Value concept ontbreekt daardoor. Wanneer met het concept Public Value gewerkt gaat worden zou er meer sprake van terugkoppeling moeten zijn over de scope tussen de organisatie en het Ministerie van I&W. Want ook later in het projectproces worden door medewerkers kansen gezien om de publieke waarde van een project te vergrootten. (Respondent 1, persoonlijke communicatie 23 mei 2022). *“Als je meer wilt doen met kansen moet je minder rigide met scope kunnen omgaan (Respondent 1, persoonlijke communicatie 23 mei 2022).”*

Het werken met het concept Public Value zou het beste een rol krijgen binnen de gehele projectomloop en een doelstelling vormen binnen dit project, de respondent noemde het werken met concept Public Value een cultuurverandering (respondent 3, persoonlijke communicatie 1 juni 2022). Het is daarom ook van belang om aandacht te besteden aan de keuze voor een projectmanager want deze heeft een belangrijke rol het realiseren van een cultuur en de waarden binnen een project (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 30 mei 2022), (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022).

Wat uit de interviews naar voren komt is dat er bij medewerkers van Rijkswaterstaat behoefte bestaat om meer betrokken te zijn bij de opdrachtontwikkeling van het Ministerie. De kennis en expertise van Rijkswaterstaat en Provinciën kan daardoor beter benut worden om tot de beste oplossingen te komen. De ideeën van de verschillende partijen moeten daarvoor wel in een discussie ruimte kunnen komen met om een goede afweging te kunnen maken. Er werd opgemerkt dat beleidsmakers wel het beleid kunnen formuleren maar dat deze zelf onvoldoende expertise en gebiedskennis in huis hebben om een passende oplossing aan te kunnen dragen. Daarom zou er al bij de agendavorming intensiever met gebiedspartners overlegd moeten worden over hoe een gebied vanuit het perspectief van de gebiedsfuncties het beste ingericht kan worden. Zodat er ook integraal beleid kan worden gevormd. (respondent 4, persoonlijke communicatie, 6 juni 2022). Een andere respondent heeft benoemd dat het creëren van publieke waarde onderdruk komt te staan door de sturing vanuit verschillende beleidsthema's en stapeling van doelstellingen.

“Het zou een hoop schelen als er op beleidsniveau een samenvoeging van de thema's/ doelstelling opgang wordt gezet. En dus ook een soort gebundelde financiering opgang komt. Om in een gebied meerdere doelstellingen te kunnen realiseren. En dat je dus ook budgetwijs wat ruimte krijgt om mee te bewegen (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022).”

In plaats van de gefragmenteerde doelstellingen zou gekeken moeten worden naar welke thema's in een gebied voorrang zouden moeten krijgen (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022).

Vanuit de marktpartijen bestond er behoefte om eerder bij projecten betrokken te worden. Niet alleen vanwege de technische input, maar ook om mee te denken hoe bepaalde opgave goed met elkaar gecombineerd zouden worden. Daarbij zouden de marktpartijen ook mee kunnen denken over bijvoorbeeld innovatievere oplossingen op het gebied van circulariteit maar ook over omgevingsmanagement (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 17 juni 2022). De marktpartijen zouden graag meedenken in de ontwikkeling van oplossingen, in plaats van enkel bij de uitvoering van een project betrokken te zijn. Ook kan er gekeken worden naar het gezamenlijk inrichten van een IPM-team als alternatief voor de huidige IPM-teams die worden georganiseerd per betrokken partij (Respondent 11, persoonlijke communicatie 17 juni 2022).

Wat ook werd benoemd was dat wanneer gewerkt wordt vanuit het concept Public Value dit er toe kan leiden dat de uitvraag in de richting van marktpartijen veranderd. In de zin dat er niet gevraagd wordt om een brug maar om bijvoorbeeld een verbinding. Het denken vanuit de vraag "doe mij maar een oplossing" werd gezien als een kans om publieke waarde te creëren (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 23 mei 2022). Een marktpartij benoemde dat op deze manier de kracht van de aannemer beter zou worden benut (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 30 mei 2022).

"Je zou dan een opgave kunnen krijgen waarbij de vraag is: we hebben niet voorgeschreven hoeveel werken beton je moet gebruiken of welke materialen. Maar er moet een verbinding komen, kom met een oplossing (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 30 mei 2022).

Als voorbeeld van een positieve ervaring van marktpartijen met een alternatieve uitvraag van Rijkswaterstaat werd een eerder project genoemd waarbij veel transparantie bestond over de positie van Rijkswaterstaat en de te realiseren opgaven. Dit werkte voor de marktpartijen motiverend om onderzoek te gaan naar manieren waarop zoveel mogelijk gedaan kon worden met het beschikbare budget (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 17 juni 2022). Door het delen van de opgave waarvoor Rijkswaterstaat staat kan de creativiteit van de markt beter worden benut (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 17 juni 2022).

In het geval van vragen om de beste oplossing kan het zijn dat dit niet de beste oplossing is voor Rijkswaterstaat, maar wel de beste oplossing vanuit het perspectief van een gebied. Een suggestie was daarom om te werken met een publieke gunning, waarbij een commissie wordt samenstelt uit mensen van Rijkswaterstaat lokale overheden en misschien wel inwoners die dan bepalen wat de beste oplossing is (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 25 mei 2022). Anderzijds werd benoemd dat de rol van het stakeholdermanagement van toenemend belang wordt (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022). Er werd door respondenten opgemerkt dat het werken met het concept Public Value duidt op meer invloed van de omgeving bij projecten. Het stakeholdermanagement heeft daarin een belangrijke rol. Het werken met het concept Public Value vraagt daarom misschien om stakeholderengagement in plaats van het huidige stakeholdermanagement (Respondent 1, persoonlijke communicatie 23 mei 2022). Wanneer er goede gebiedskennis bestaat en de waarde van een omgeving bekend zijn, komen de na te streven waarde vanzelf ook naar voren (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 6 juni 2022).

Als kanttekening werd ook benoemd dat in het geval van technische oplossingen vaak veel mogelijk is, maar dat het de financiële beperkingen zijn die uiteindelijk de belemmering vormen. Om te voorkomen dat aannemers vanwege budgettaire krapte onderzoek gaan naar creatieve, maar meer risicovolle oplossingen zou Rijkswaterstaat daarom concreet moeten maken voor zichzelf, ook als het gaat om de financiële impact van deze verandering, hoe zij met het concept Public Value aan de slag zouden gaan (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 8 juni 2022).

Het vastleggen van het concept Public Value in projecten werd ook door marktpartijen als noodzaak beschouwt. Deze benoemde dat wanneer het geen criterium is voor de gunning van een project, een aannemer het niet zal toevoegen aan zijn project en bijbehorende Plan Van Aanpak, omdat dit de kosten van een project verhoogd en daarmee de kans dat een aannemer een project gegund zal krijgen verkleind (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 30 mei 2022). Het zou kunnen helpen als Rijkswaterstaat standaarden formuleert het werken met het concept Public Value, zoals Rijkswaterstaat dit ook op andere dossiers als bijvoorbeeld duurzaamheid doet (Respondent 9, persoonlijke communicatie, 8 juni 2022). Anderzijds werd benoemd dat institutionalisering ervoor zorgt dat het optimum bereikt wordt, vanuit het perspectief van Rijkswaterstaat, wanneer een minimum wettelijk wordt vastgelegd. Daardoor ontstaat het risico dat alleen wordt gedaan wat wettelijk noodzakelijk is. Dat leidt ertoe dat niet naar 'meer' publieke waarde gestreefd zal worden (Respondent 5, persoonlijke communicatie 16 juni 2022).

In deze paragraaf zijn de resultaten gepresenteerd ter beantwoording van de vierde deelvraag van dit onderzoek. Hierdoor is duidelijk geworden dat het concept Public Value een plaats zou moeten krijgen binnen de gehele projectsomloop van de projecten van Rijkswaterstaat. In het bijzonder werden hiervoor de fase van regioanalyse en de planfase van V&R projecten aangewezen en de verkennende fase van het MIRT. Er werd benoemd dat een belangrijke plaats voor het creëren van publieke waarden in projecten de scope bepaling is, en dat het een scope een belemmering kan vormen voor het ontwikkelen van kansen binnen projecten wanneer de scope rigide is. Ook is naar voren gekomen dat er ruimte nodig is voor wisselwerking en terugkoppeling van informatie over geschikte oplossingen tussen Rijkswaterstaat en het Ministerie van I&W. Er werden kansen gezien voor het toepassen van het concept Public Value in de manier waarop Rijkswaterstaat uitvraag doet voor de aanbesteding van projecten richting de markt. Het werken met het concept Public Value wordt gezien als cultuurverandering.

In de volgende paragraaf van dit onderzoek wordt ingegaan op de vraag welke publieke waarden de respondenten van de interviews over het werken met het concept Public Value belangrijk vinden in het projectproces van Rijkswaterstaat.

4.5 Belangrijke publieke waarden in het project volgens de respondenten

In deze paragraaf worden de resultaten van de vijfde deelvraag gepresenteerd. Deze paragraaf gaat over welke publieke waarden de respondenten van de interviews belangrijk hebben gevonden in het projectproces van Rijkswaterstaat. Hiervoor is gekeken naar welke publieke waarde respondenten van de interviews identificeerde als de publieke waarde van infrastructuur en Rijkswaterstaat.

In de theorie van Mark H. Moore over het concept Public Value wordt het begrip Public Value beschreven als de publieke waarde van een activiteit of organisatie voor de maatschappij (Benington & Moore, 2011). De ruimte voor het creëren van publieke waarde ontstaat door de sociale behoefte van individuen te identificeren die niet door de overheid of de markt zijn bevredigd. Maar het begrip Public Value gaat verder dan alleen economische overwegingen en kan ook de behoeften uit het sociale, politieke en ecologische perspectief belichamen (Benington & Moore, 2011).

De respondenten van de interviews over het werken met het concept Public Value is gevraagd op welke manier zij bekend zijn met het concept Public Value. Hieruit kwam naar voren dat een enkeling eerder met de beginselen in aanraking is gekomen maar dat de meeste respondent vage kennis hadden over de betekenis van het concept Public Value.

Respondenten associeerde het begrip Public Value met: doen wat de maatschappij zelf niet kan oplossen (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 23 mei 2022), doelstelling ruimtelijke kwaliteit (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022), beste waarde voor je geld (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 8 juni 2022), 'Social Return of Investment' (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 30 mei 2022), voorzien in de mobiliteitsbehoefte (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 16 juni 2022), en de waarde van een proces (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 6 juni 2022).

De respondenten is gevraagd wat voor hen de publieke waarde van de infrastructuur is, daaruit is het volgende gebleken. De respondenten benoemden dat de infrastructuur zorgt voor verbinding. Deze verbinding is betekenisvol want het gaat niet zo zeer om het daadwerkelijk gebruik van (vaar)wegen maar waar het kunnen gebruiken van deze wegen toe leidt, de verbindingen zorgen voor mobiliteit. Het kan zijn dat de verbinding ervoor zorgt dat gebruikers naar hun werk kunnen, of dat zij anderen kunnen ontmoeten maar ook dat zij vervolgens gebruik kunnen maken van woongelegenheid. In een regio zorgen de verbindingen ervoor dat gebiedsfuncties worden versterkt, de waarde van de woon- en werkgelegenheid in een regio nemen toe naarmate deze beter verbonden zijn met andere functies in een gebied (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 6 juni 2022). Maar Rijkswaterstaat faciliteert niet alleen werkgelegenheid, want Rijkswaterstaat creëert deze zelf ook door het in de markt zetten van projecten (Respondent 9, persoonlijke communicatie, 8 juni 2022). Het gebruik van de verbindingen van Rijkswaterstaat zorgt ook voor economische waarde daarvoor valt te denken aan goederenvervoer via de havens en (vaar)wegen (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 17 juni 2022).

Er werden ook waarden genoemd met betrekking tot duurzaamheid, energievoorziening, natuur behoud- en ontwikkeling (Respondent 2, Persoonlijke communicatie, 25 mei 2022). Ook werd benoemd dat Rijkswaterstaat als natuurbeheerder verantwoordelijk is voor gebruikerswaarde zoals visserij, recreatie en drinkwaterfunctie (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 16 juni 2022).

Anderzijds werd benoemd dat de waarde van de infrastructuur op zichzelf negatief is, want de infrastructuur zorgt voor overlast, het neemt ruimte in en het leidt tot vervuiling (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 6 juni 2022), (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 16 juni 2022). De daadwerkelijke verbindingen van Rijkswaterstaat zijn beperkt, eigenlijk gaan deze maar van afslag tot afslag (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 8 juni 2022). Vanuit het perspectief van een van de respondenten werd benoemd dat de publieke waarde enigszins onzichtbaar is, in de zin van dat de waarde pas zichtbaar worden wanneer er iets niet goed gaat dan wel niet beschikbaar is (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022).

Het werd ook benoemd dat het lastig kan zijn om waarde af te wegen, want de waarde van infrastructuur zijn constant veranderend en voor iedereen verschillend (Respondent 6, persoonlijke communicatie, 8 juni 2022). Volgens een van de respondenten worden de waarden duidelijk door de behoeften uit de omgeving, daardoor kun je een afweging maken (respondent 4, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022). Dit werd anders ook benoemd door een andere respondent die aangaf dat het een belangrijke taak is voor het stakeholdermanagement om gesprekken aan te gaan met de omgeving en daardoor de waardes te weten te komen (respondent 3, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022).

Vanuit de markt wordt het werken met het concept Public Value gezien als iets wat de sector goed kan liggen, maatschappelijke toegevoegde waarde is voor de sector van groot belang. De sector zet zich bijvoorbeeld ook actief in voor duurzaamheid, circulariteit en de energietransitie. Daarvoor kan de sector haar kennis ook goed gebruiken. Rijkswaterstaat werd ook gezien als een toonaangevend opdrachtgever voor de infra, waardoor Rijkswaterstaat enigszins de richting bepalen in de sector (Respondent 9, persoonlijk communicatie, 8 juni 2022). Rijkswaterstaat zet het werk op de markt, en schept daarmee de voorwaarde waarlangs het werk gewonnen kan worden. In de ontwikkeling van de toepassing van het concept Public Value in de infra sector heeft Rijkswaterstaat daarom een aanjagersrol. (Respondent 12, persoonlijke communicatie, 30 mei 2022). De marktpartijen hebben aangegeven een meer concrete duiding nodig te hebben van de betekenis van het concept Public Value voor Rijkswaterstaat om hier vanuit het perspectief van de markt verdere invulling aan te kunnen geven (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 8 juni 2022). Als het gaat om het vaststellen van de publieke waarde van Rijkswaterstaat wordt aangeraden dit als Rijkswaterstaat zelf te doen, maar om daarna zo snel mogelijk ook de markt te consulteren. Het is daarbij voor de markt relevant om ook perspectief te hebben op bijvoorbeeld een pilot project (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 17 juni 2022). Er werd verwacht dat het vormgeven van het werken met het concept Public Value op papier geen probleem zou zijn. Maar er werd verwacht dat wanneer deze werkwijze in de praktijk zou worden gebracht, duidelijk zou worden waar de schoen wringt (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 8 juni 2022).

In de theorie van Mark H. Moore wordt gesproken over een strategische driehoek waarin drie van elkaar afhankelijke elementen met elkaar in balans moeten worden gebracht om publieke waarde te kunnen creëren. Het gaat hierbij om de doelstelling, de legitimiteit /en steun en het operationeel vermogen van een organisatie (Benington & Moore, 2011). De theorie beschrijft dat een organisatie een doelstelling moet bepalen van de beoogde publieke waarde en hoe de organisatie deze in de toekomst kan vergroten (Benington & Moore, 2011). Voor de totstandkoming van publieke waarde moet de organisatie zich afvragen welke bronnen van legitimiteit en steun zij hiervoor nodig heeft hoe ze de steun en legitimiteit van haar bestaan/ activiteiten in de toekomst kan vergroten (Van den Berg, Van der Steen, & Tummers, 2021). Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten positief kijken naar de gevolgen van het werken met het concept Public Value voor de legitimiteit en steun. Zij gaven aan dat de rol van de omgeving belangrijker zal worden en dat er anders omgegaan zal moeten worden met invloed (Respondent 1, persoonlijke communicatie, 23 mei 2022).

“Ik denk dat wij veel minder weerstand zouden kunnen gaan krijgen in onze projecten. Als wij de publieke waarden weten verzilveren en te communiceren. Zodat het ook voor anderen duidelijker wordt wat en waarom we iets gaan doen en daardoor dat anderen er ook positiever in kunnen staan (Respondent 2, persoonlijke communicatie, 25 mei 2022).”

Het werken met het concept Public Value is ook van invloed op interne steun, zo werd aangegeven dat er een knel wordt ervaren tussen twee verschillende perspectieven van waaruit de organisatie kan opereren. Enerzijds als sectoraal gestuurde organisatie die vooral bezig is met mobiliteit en infrastructuur, en anderzijds als een maatschappelijk georiënteerde organisatie die luistert naar de problemen uit de maatschappij en probeert daar doormiddel van expertise, activiteiten en netwerken in te helpen (Respondent 4, persoonlijke communicatie, 6 juni 2022).

Er werd benoemd dat er intern te weinig steun gevoeld kan worden wanneer het ministerie categoriaal naar projecten kijken en Rijkswaterstaat deze integraal aanpakt. Dit zou verbeterd kunnen worden door te functioneren als een tweebenige organisatie waarbij het ene been wordt gevormd door een duidelijk doel en duidelijke projecten die beheerst uitgevoerd moeten worden, en het andere been bestaat uit flexibel zijn om mee te kunnen bewegen met onverwachte situaties en stromingen in de omgeving (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022).

Tenslotte is er nog de operationele capaciteit van de organisatie. Er werden door de respondenten voornamelijk risico's gezien in de financiële gevolgen van het werken met het concept Public Value. Het werken met het concept Public Value werd als kosten opdrijvend gezien (Respondent 5, persoonlijke communicatie, 16 juni 2022). Ook werd benoemd dat technisch gezien vaak veel alternatieve oplossingen mogelijk zijn maar dat de financiële beperkingen ervoor zorgen dat deze uiteindelijk toch niet uitvoerbaar zijn (Respondent 8, persoonlijke communicatie, 8 juni 2022).

In deze paragraaf zijn de resultaten met betrekking op de vijfde deelvraag van dit onderzoek gepresenteerd. Hieruit is naar voren gekomen dat de respondenten van de gehouden interviews verschillende associaties hebben met het begrip Public Value. Verder is gebleken dat de respondenten van de interviews zowel positieve als negatieve waarden van de infrastructuur definiëren. Ook kwam naar voren dat respondenten vanuit de markt een aanjagersrol voor Rijkswaterstaat zien in het toepassen van het concept Public Value in de infrasector. Tenslotte is duidelijk geworden dat het werken met het concept Public Value van Rijkswaterstaat verlangt om een doelstelling te definiëren als het gaat om het creëren van publieke waarde. Daarbij moeten ook de legitimiteit/ steun en het operationeel vermogen van de organisatie met deze beoogde doelstelling in balans gebracht worden.

In de volgende paragraaf worden de resultaten van de zesde deelvraag gepresenteerd. De volgende paragraaf gaat over de betekenis van het werken met het concept Public Value voor de samenwerking van Rijkswaterstaat met marktpartijen.

4.6 De betekenis van het werken met het concept Public Value voor de samenwerking van Rijkswaterstaat met marktpartijen.

In deze paragraaf staan de resultaten beschreven die een antwoord vormen op de zesde deelvraag. De zesde deelvraag was “wat betekent het werken met het concept Public Value voor de samenwerking van Rijkswaterstaat met marktpartijen”. Voor de beantwoording van deze deelvraag zijn de resultaten uit de gehouden interviews over het onderwerp werken met het concept Public Value gebruikt.

De invloed van het werken met het concept Public Value op de samenwerking van Rijkswaterstaat met marktpartijen werd vooral positief gezien, deze zou hierdoor kunnen verbeteren. Dit komt met name doordat er vanuit het concept Public Value een dialoog kan ontstaan over het waarom achter de opgave. Deze dialoog geeft ruimte voor het erkennen van gedeelde motivatie en gedeelde zorgen over maatschappelijke opgaven tussen beide partijen (Respondent 3, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022).

Wat naar voren kwam uit de resultaten van de interviews was dat er bij marktpartijen behoefte bestaat om niet alleen bij te dragen aan de uitvoering van een project maar om ook mee te denken over de oplossing, en dus al eerder in het projectproces betrokken te raken (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 17 juni 2022).

Daarnaast werd gedacht aan de ruimte waarin meer gezamenlijk aan oplossingen gewerkt kan worden. De uitvraag en mate van transparantie zijn van invloed op de manier waarop een marktpartij een samenwerking instapt. De ervaring bij een eerder project in het natte areaal leerde dat een openhouding in de richting van oplossingsalternatieven en transparantie over het uitgangspunt en de beperkingen van Rijkswaterstaat eraan bij heeft gedragen dat marktpartijen minder opportunistisch een projectproces instapten. De gezamenlijke motivatie werd om te denken uit het perspectief: hoe kunnen we zoveel mogelijk oplossen met wat er beschikbaar is. Deze manier van samenwerken werd zeer positief ervaren (Respondent 10, persoonlijke communicatie, 17 juni 2022). Er werd benoemd dat vanuit het perspectief van het concept Public Value meer samengewerkt zou moeten worden vanuit partnerschap (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 17 juni 2022). *“Ik geloof dat als wij meer zicht krijgen in wat er speelt bij Rijkswaterstaat, dat het bij ons meer zal stimuleren om de creativiteit op te zoeken. Om tot andere oplossingen te komen, dan de oplossingen die je zou vinden wanneer je vraagstukken vooral voor jezelf houdt”* (Respondent 11, persoonlijke communicatie, 17 juni 2022).

Vanuit Rijkswaterstaat werd benoemd dat het passender zou kunnen zijn over opdrachtpartner te spreken inplaats van de huidige opdrachtgever en opdrachtnemer benaming (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 17 juni 2022). *“Het roept de vraag op hoe je gelijkwaardig moet samenwerken tussen ongelijke partners* (Respondent 7, persoonlijke communicatie, 1 juni 2022). “

In deze paragraaf is duidelijk geworden dat de respondenten positief kijken naar de invloed van het werken met het concept Public Value op de samenwerkingsrelatie van Rijkswaterstaat met marktpartijen. Naar voren is gekomen dat de dialoog over de publieke waarde kan bijdragen aan het begrip over de achterliggende opgave. Verder zouden marktpartijen ook willen bijdragen in eerdere fase van de projectontwikkeling en dan met name het ontwerpen van de meest geschikte oplossing. Tenslotte is naar voren gekomen dat het werken met het concept Public Value de vraag oproept hoe er op gelijkwaardige manier samengewerkt kan worden tussen ongelijke partners.

In het volgende hoofdstuk zal de conclusie en beantwoording van de hoofdvraag worden gepresenteerd.

5 Conclusie

In hoofdstuk vijf worden de conclusies van het onderzoek weergegeven. Aan de hand van deze conclusies wordt er antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek.

Op welke wijze kunnen de beginselen van het concept Public Value gebruikt worden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten van Rijkswaterstaat?

Deelvraag 1: Wat wordt verstaan onder het concept Public Value en wat zijn de kenmerken?

De beantwoording van de eerste deelvraag leidde tot inzichten over de kenmerken van de theorie over het concept Public Value. Daaruit werd duidelijk dat het begrip Public Value de publieke waarde van een organisatie of activiteit betekend. De publieke waarde ontstaat wanneer behoefte(n) uit de maatschappij worden geïdentificeerd waarin niet door de markt of de overheid is voldaan en welke niet realiseerbaar zijn door het individu zelf. Tenslotte is een kenmerk van het concept Public Value dat er pas sprake is van publieke waarde als de maatschappelijke behoefte individu/ consument is voldaan. Een organisatie moet de drie van elkaar afhankelijke elementen uit de strategische driehoek met elkaar in balans brengen voor de realisatie van publieke waarde. Daarvoor moet een organisatie als eerste haar publieke meerwaarde bepalen en hoe de organisatie deze in de toekomst kan vergroten. Voor de totstandkoming van publieke waarde moet de organisatie zich afvragen welke bronnen van legitimiteit en steun zij hiervoor nodig heeft, en hoe ze de steun en legitimiteit van haar bestaan/ activiteiten in de toekomst kan vergroten. Tenslotte is het belangrijk dat een organisatie voldoende operationeel vermogen in huis heeft om de publieke waarde te kunnen creëren en deze in de toekomst te kunnen verbeteren. Deze drie elementen zouden door Rijkswaterstaat in balans gebracht moeten worden om uiteindelijk voor totstandkoming van publieke waarde te kunnen zorgen.

Deelvraag 2: Welke projecten voert Rijkswaterstaat uit? De beantwoording van de tweede deelvraag leerde dat Rijkswaterstaat drie type projecten categoriseert namelijk projecten Beheer & Onderhoud, Vervanging & Renovatie en MIRT.

Deelvraag 3: Hoe ziet het projectproces eruit bij Rijkswaterstaat? Vanuit de derde deelvraag is meer duiding van de processen rondom de projecttype gevormd. Het werd duidelijk dat de projecten Beheer & Onderhoud programma gestuurd zijn en systematisch plaatsvinden. De projecten uit de categorie V&R hebben betrekking op het verjongen van bestaande functionaliteiten van kunstwerken en objecten van Rijkswaterstaat. Deze projecten doorlopen verschillende fase waarin het Ministerie van I&W een beslissende rol heeft. De vier fase van deze projecten (object in beeld, regio analyse, planfase en realisatiefase) zorgen ervoor dat het te realiseren project steeds concreter in beeld wordt gebracht er wordt als het ware getrechterd. De processen van MIRT projecten doorlopen vergelijkbare fase namelijk de fase verkenning, fase planuitwerking en fase realisatie. In het MIRT proces is een nadrukkelijker rol voor de omgeving vormgegeven doordat de omgeving ook alternatieve oplossingen mag aandragen. De beschreven projectprocessen van zowel V&R als MIRT projecten lijken aan te tonen dat er sprake is van een eenrichtingsverkeer als het gaat om informatie uitwisseling vanuit Rijkswaterstaat naar het Ministerie van I&W.

Deelvraag 4: Waar in het projectproces liggen aanknopingspunten voor het werken volgens de principes van het concept Public Value? Hierna volgde de beantwoording van de vierde deelvraag. Hierdoor is duidelijk geworden dat het concept Public Value een plaats zou moeten krijgen binnen de gehele projectsomloop van de projecten van Rijkswaterstaat. In het bijzonder werden hiervoor de fase van regioanalyse en de planfase van V&R projecten aangewezen en de verkennende fase van het MIRT. Er werd benoemd dat een belangrijke plaats voor het creëren van publieke waarden in projecten de scope bepaling is, en dat het een scope een belemmering kan vormen voor het ontwikkelen van kansen binnen projecten wanneer de scope rigide is. Ook is naar voren gekomen dat er ruimte nodig is voor wisselwerking en terugkoppeling van informatie over geschikte oplossingen tussen Rijkswaterstaat en het Ministerie van I&W.

Er werden kansen gezien voor het toepassen van het concept Public Value in de manier waarop Rijkswaterstaat uitvraag doet voor de aanbesteding van projecten richting de markt. Namelijk door het concept Public Value vast te leggen in de gunningscriteria. Het werken met het concept Public Value wordt gezien als cultuurverandering. Waarin Rijkswaterstaat als opdrachtgever een aanjagersrol heeft om het werken met het concept Public Value in de infrasector een plaats te geven.

Deelvraag 5: Welke publieke waarden vinden de respondenten belangrijk in het in projectproces?

De beantwoording van de vijfde deelvraag leidde tot een beeldvorming over welke publieke waarde de respondenten van de interviews belangrijk vinden in het project proces. De respondenten identificeerde zowel toegevoegde publieke waarde als ook negatieve publieke waarde. Tenslotte is duidelijk geworden dat het werken met het concept Public Value van Rijkswaterstaat verlangt om een doelstelling te definiëren als het gaat om het creëren van publieke waarde. Daarbij moeten ook de legitimiteit/ steun en het operationeel vermogen van de organisatie in balans gebracht worden.

Deelvraag 6: Wat betekent het werken met het concept Public Value voor de samenwerking van Rijkswaterstaat met marktpartijen uit de infrasector?

Tenslotte is doormiddel van de beantwoording van de zesde deelvraag naar voren gekomen dat het dialoog tussen marktpartijen en Rijkswaterstaat over de publieke waarde kan bijdragen aan het gezamenlijke begrip over de achterliggende opgave. Verder zouden marktpartijen ook willen bijdragen in eerdere fase van de projectontwikkeling en dan met name het ontwerpen van de meest geschikte oplossing. Een meer open houding van Rijkswaterstaat richting marktpartijen over de uitgangspunten van een project draagt bij aan een gezamenlijke motivatie om te denken uit het perspectief: hoe kunnen we zoveel mogelijk doen met wat er beschikbaar is. Er ontstaan zo nieuwe wegen om het gelijkwaardig samenwerken tussen ongelijke partners te verkennen.

De bovengenoemde conclusies van de beantwoorde deelvragen van dit onderzoek uiteindelijk tot een beantwoording van de hoofdvraag: *Op welke wijze kunnen de beginselen van het concept Public Value gebruikt worden bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten van Rijkswaterstaat ?*

De beginselen van het concept Public Value zouden in de projectprocessen van Rijkswaterstaat gebruikt kunnen worden door het creëren van publieke waarde als doel te stellen. Dit kan de organisatie doen door meer kennis en expertise uit de regio's over de gebieden in te zetten voor het bepalen van de oplossingsgeschiktheid van een beoogde oplossing, en door ruimte te creëren voor het dialoog over de oplossingsrichtingen tussen het Ministerie en Rijkswaterstaat. Daarin zouden ook de marktpartijen willen meedenken over de oplossing. Rijkswaterstaat zou daarom niet alleen de elementen uit de strategische driehoek in balans moeten brengen, maar ook balans moeten vinden in het samenwerken aan infrastructurele vraagstukken op gelijkwaardige manier tussen ongelijke partners.

6 Aanbevelingen

Naar aanleiding van het onderzoek naar de toepassing van de beginselen van het concept Public Value heeft de onderzoeker de volgende aanbevelingen opgesteld.

- De onderzoeker zou aanbevelen om te onderzoeken waar in het proces van besluitvorming van het Ministerie van I&W, de oorzaak ligt waardoor medewerkers van Rijkswaterstaat ervaren dat niet de beste oplossing voor een probleem wordt gevonden. In het verlengde daarvan zou de onderzoeker aanbevelen te onderzoeken waar in het proces van ,met name V&R, projecten de uitwisseling van kennis en expertise van de regionale afdelingen over het gebied kan worden verbeterd zodat hier beter gebruik van gemaakt kan worden.
- Verder zou de onderzoeker aanbevelen voor Rijkswaterstaat om in samenwerking met het Ministerie van I&W te definiëren welke rol de organisatie kan aannemen in de totstandkoming van publieke waarde met de toepassing van het concept Public Value.
- Te overwegen valt om te kijken in hoeverre er onbewust al gewerkt wordt volgens de principes van het Public Value. Voorbeelden uit de interviews die onbewust elementen van het concept Public Value laten zouden hiervoor input kunnen vormen. Te denken valt aan voorbeelden uit de volgende interviews: Respondent 3, Respondent 6, Respondent 7, Respondenten 10 & 11.
- Tenslotte zou de onderzoeker adviseren te onderzoeken wat de meerwaarde kan zijn van het betrekken van marktpartijen in vroegere fase van een projectproces.

7 Discussie

Over de uitvoering van dit onderzoek zijn enkele zwakten te benoemen. Deze zijn tijdens de uitvoering van het onderzoek aan het licht gekomen. De invloed die dit heeft op de validiteit van de conclusies en aanbevelingen is hierbij genoemd. Afrondend is een voorstel voor een vervolgonderzoek geformuleerd.

Om te beginnen bestaat de gehele respondentengroep uit twaalf respondenten, wat gewoonlijk aangemerkt kan worden als 'theoretisch verzadigd'. Baarda et al stelt hier tegenover dat dit niet valide is vanwege de verdeling van de respondenten over extern en intern, waarin de groep extern onvoldoende vertegenwoordigd is. Het perspectief vanuit de marktpartijen is daardoor minder sterk vertegenwoordigd dan gewenst, en strikt genomen invalide. Wel is er voldoende informatie verzameld om antwoord te geven op de deelvragen en is er daarmee in praktijk voldoende theorie voor het formuleren van conclusies en aanbevelingen. Aanvullend is het goed te benoemen dat aanvullende resultaten kunnen leiden tot nieuwe inzichten.

Ook is het tijdens de interviews gebleken dat verschillende respondenten vanuit hun ervaringen verschillende interpretaties hebben van het concept 'Public Value'. Voor de consistentie van het onderzoek heeft de onderzoeker in het interviewprotocol een eenduidige definitie gehanteerd. Ondanks dat deze definitie met iedere respondent is gedeeld, blijkt uit de resultaten dat hun beelden bij het concept sterk uiteenlopen. De invulling van het begrip is daarom niet altijd hetzelfde geweest, wat het vormen van zeer specifieke aanbevelingen bemoeilijkt.

Uit de interviews is tevens gebleken dat het ministerie I&W ook een rol speelt bij de ontwikkeling van het concept Public Value. Omdat er geen respondenten zijn geïnterviewd vanuit het ministerie als onderdeel van dit onderzoek ontbreekt dat perspectief. De rol van het ministerie blijkt in de interviews niet een significante rol te hebben maar meer een kader stellende rol voor Rijkswaterstaat. Waar input hierover wel bij had gedragen is het niet zwaarwegend voor de totstandkoming van aanbevelingen voor de opdrachtgever.

Tenslotte is er vanuit het perspectief van 'beheer en onderhoud' weinig input naar voren gekomen over het concept Public Value. Dit vormt een zwakte van dit onderzoek, omdat er slechts minimaal inzicht is gecreëerd over de werkzaamheden ten opzichte van dit onderzoek.

Bibliografie

- Baarda, B., Bakker, E., Boullart, A., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., & Van der Velden, T. (2018). *Basisboek Kwalitatief onderzoek*. Utrecht: Noordhoff Uitgevers.
- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). *Public Value Theory & Practice*. England: Palgrave Macmillan.
Opgeroepen op augustus 3, 2022
- de Bruijn, J. A., ten Heuvelhof, E. F., & in 't Veld, R. J. (2012). *Procesmanagement*. Amsterdam: Boom.
Opgeroepen op juli 26, 2022
- Dooren, K. (2022, juni 14). *VenR objecten in beeld*. Opgeroepen op augustus 3, 2022, van Intranet Rijkswaterstaat:
https://corporate.intranet.rws.nl/Projecten/Overig/Vervanging_en_Renovatie/VenR_objecten_in_beeld/
- Encyclo. (z.d.). *Infrastructuur*. Opgeroepen op augustus 3, 2022, van Encyclo:
<https://www.encyclo.nl/begrip/infrastructuur>
- Idenburg, I., & Weijnen, M. (2018, september 19). *Sturen op de sociale waarde van de infrastructuur*. Opgeroepen op augustus 3, 2022, van wwr:
<https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2018/09/19/sturen-op-sociale-waarde-van-infrastructuur>
- Janssen, J. (2022, juli 7). *Werkwijze V en R*. Opgehaald van Intranet Rijkswaterstaat:
https://corporate.intranet.rws.nl/Projecten/Overig/Vervanging_en_Renovatie/Werkwijze_VenR/
- Kockelkoren, T. (2021). *IBO Agentschappen: Samen werken aan publieke waarde*. Ministere van Financiën. Den Haag: Ministere van Financiën. Opgeroepen op Augustus 2022, 1, van
<https://open.overheid.nl/repository/ronl-a01c0fb5-ed57-460d-9b6b-7dd3ad018d04/1/pdf/bijlage-1-eindrapport-ibo-agentschappen-samen-werken-aan-publieke-waarde.pdf>
- Laane, W. (2020, januari 9). *Wat is MIRT?* Opgeroepen op augustus 2, 2022, van Intranet Rijkswaterstaat:
https://corporate.intranet.rws.nl/Kennis_en_Expertise/Kennisvelden/Duurzaamheid_en_Leefomgeving/MIRT_en_MER/Wat_is_MIRT/
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press. Opgeroepen op juli 14, 2022
- Rijkswaterstaat. (2019, Mei). *Achtergronden*. Opgehaald van vitaleinfrasector:
<https://www.vitaleinfrasector.nl/achtergronden+1/achtergronden/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2195955>
- Rijkswaterstaat. (2020, Maart). *Achtergronden*. Opgehaald van vitaleinfrasector.nl:
<https://www.vitaleinfrasector.nl/achtergronden+1/achtergronden/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2201751>
- Rijkswaterstaat. (2021, December 23). *Toekomstige infra-opgave: nieuwe kennis, kunde en samenwerking gevraagd!* Opgeroepen op augustus 3, 2022, van Rijkswaterstaat:
<https://www.rijkswaterstaat.nl/nieuws/archief/2021/12/toekomstige-infra-opgave-nieuwe-kennis-kunde-en-samenwerking-gevraagd>
- Rijkswaterstaat. (2022, mei). *VenR werkproces (doorklikplaat)*. Opgeroepen op augustus 2, 2022, van werkwijzer: <https://werkwijzer.apps.cf-am2.intranet.rws.nl/index.html>

Rijkswaterstaat. (z.d- a). *Onze historie*. Opgehaald van Rijkswaterstaat:

<https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/onze-historie>

Rijkswaterstaat. (z.d- b). *Missie Rijkswaterstaat*. Opgehaald van Rijkswaterstaat:

<https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/onze-missie>

Rijkswaterstaat. (z.d). *Het MIRT*. Opgeroepen op Augustus 2, 2022, van rwseconomie.nl:

<https://www.rwseconomie.nl/werkwijzers/mkba-bij-mirt-verkenningen/het-mirt>

Rijkswaterstaat. (z.d-c). *Op weg naar een vitale infrasector*. Opgehaald van Rijkswaterstaat:

<https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/op-weg-naar-een-vitale-infrasector#plan-van-aanpak>

Rijkswaterstaat. (z.d-d). *Strategische Verkenningen*. Opgehaald van Rijkswaterstaat:

<https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/veranderen-voor-de-toekomst/strategische-verkenningen#een-open-karakter>

Van den Berg, C. F., Van der Steen, M. P., & Tummers, L. G. (2021). *Openbaar Bestuur*. Deventer: Wolters Kluwer. Opgeroepen op juli 28, 2022

Waterstaat, M. v. (z.d). *Wat is een MIRT- verkenning*. Opgehaald van mirttrajecten.nl:

<https://www.mirttrajecten.nl/wat-is-een-mirt-verkenning>

Bijlage I Transcripten

De transcripten van de gehouden interviews zijn beschikbaar per aanvraag via: famkefs@gmail.com

Bijlage II Interview protocol

Bijlage III Interviewprotocol

De interviews over het onderwerp werken met het concept Public Value zijn gehouden aan de hand van de vooraf bepaalde interviews vragen zoals weergegeven in de onderstaande tabel.

De respondenten van de gehouden interviews hebben vooraf aan het interview de volgende informatie ontvangen via mail.

Over het concept Public Value:

Public Value is de publieke waarde van een organisatie of activiteit voor de maatschappij. Vanuit het concept Public Value is het, om het vraagstuk op te kunnen lossen, noodzakelijk dat overheidsbeleid ruimte biedt voor de overheidsorganisaties om het dialoog over zowel het probleem als over de achtergrond van het probleem aan te gaan met stakeholders en inwoners. De oplossing vanuit het Public Value moet eigenlijk zoveel mogelijk aansluiten op wat de maatschappij wil. De strategische driehoek toont de noodzakelijk de wisselwerking tussen legitimiteit/steun, de mogelijkheden en middelen (operationeel vermogen) om iets uit te voeren en de te creëren publieke meerwaarde (Mark H. Moore).

Een indruk van de vragen die ik doormiddel van het interview hoop te beantwoorden:

(Op welke manier denkt u dat uw organisatie zou kunnen bijdragen aan de publieke waarde van de infrastructuur

Op welke manier denkt u dat Rijkswaterstaat publieke waarde zou kunnen creëren in samenwerking met de omgeving voor de infrastructuur

Op welke manier denkt u dat het werken met publieke waarden de werkzaamheden van uw organisatie zouden kunnen veranderen

- *Op welke manier denkt u dat het werken met publieke waarden werkzaamheden zouden vergemakkelijken*
- *In hoeverre denkt u dat het werken met publieke waarde werkzaamheden zouden kunnen bemoeilijken?*
- *Op welke manier denkt u dat samenwerkingsrelaties met Rijkswaterstaat zou kunnen veranderen wanneer de organisatie gaat werken volgens de principes van het Public Value?*
- *Wat zou deze verandering voor u/ uw organisatie kunnen betekenen?*

Mocht u onbekend zijn met het Public Value dan is dat geen probleem, gedurende het interview geef ik hier meer uitleg over. Het interview zal worden gebruikt voor het onderzoek van Rijkswaterstaat naar de infra opgave van de toekomst. De transcripten van het interview zullen met u gedeeld worden voor controle. Hopelijk geeft dit u voldoende inzicht in wat u van het interview kunt verwachten.

Mocht vragen hebben over dit verzoek dan beantwoord ik deze natuurlijk graag.

Ik hoor graag zo spoedig mogelijk van u terug.

Ik ben ook bereikbaar via 0618132475.

Met vriendelijke groet,

Famke Stienstra

Stagiair Programma strategische verkenningen (RWS, WVL)

0618132475

Vooraf aan het interview is bij de respondenten toestemming gevraagd voor het maken van opname van het interview ten behoeve van het verwerken van de resultaten doormiddel van transcripten. De transcripten zijn ter controle gedeeld met de respondenten.

Gedurende de interviews is niet meer duiding gegeven aan het begrip Public Value zoals beschreven in de informatie die de deelnemers vooraf aan het interview hebben ontvangen.

Tabel interviewvragen

	Vraag	Onderwerp
1	Op welke manier bent u vanuit uw rol betrokken bij de werkzaamheden van Rijkswaterstaat	Betrokkenheid
2	Op welke manier is uw organisatie betrokken bij de werkzaamheden van Rijkswaterstaat Op welke manier geeft u/ uw organisatie input voor projecten	Betrokkenheid
3	In hoeverre bent u bekend met het concept public value	Visie op Public Value
4	Wat is volgens u de publieke waarde van de infrastructuur	Visie op Public Value
5	Wat is voor u de publieke waarde van Rijkswaterstaat	Visie op Public Value
6	Op welke manier denkt u dat uw organisatie bijdraagt aan de publieke waarde van de infrastructuur	Visie op Public Value
7	Op welke manier denkt u dat u/ uw organisatie zou kunnen bijdragen aan het creëren van publieke waarde van de infrastructuur	Mogelijkheden voor Public Value
8	Op welke manier denkt u dat u vanuit uw rol zou kunnen bijdragen aan het creëren van publieke waarde in de infrastructuur	Mogelijkheden voor Public Value
9	Op welke manier denkt u dat het werken met publieke waarden de werkzaamheden van uw organisatie zouden kunnen veranderen	Mogelijke veranderingen door Public Value
10	Op welke manier denkt u dat het werken met publieke waarden uw werkzaamheden zouden vergemakkelijken	Mogelijke positieve veranderingen door Public Value
11	In hoeverre denkt u dat het werken met publieke waarde (uw) werkzaamheden zouden kunnen bemoeilijken?	Mogelijke negatieve veranderingen voor Public Value
12	Op welke manier denkt u dat samenwerkingsrelaties met Rijkswaterstaat zou kunnen veranderen wanneer de organisatie gaat werken volgens de principes van het Public Value?	Mogelijke veranderingen samenwerking door Public Value
13	Wat zou deze verandering voor u/ uw organisatie kunnen betekenen?	Mogelijke veranderingen samenwerking door Public Value
14	Wat zou deze verandering voor uw werkzaamheden kunnen betekenen?	Mogelijke veranderingen samenwerking door Public Value
15	Wat zou volgens u de juiste manier zijn voor Rijkswaterstaat om te werken volgens de beginselen van het Public Value?	Uitvoering Public Value

--	--	--

Tabel 7.1 Interviewvragen