
RUIS-PREVENTIE IN BELEIDSONTWIKKELING

ONDERZOEK NAAR RUIS-PREVENTIE IN HET BELEIDSPROCES



MASTER THESIS

Master Public Management (MPM)

Universiteit Twente

Professional Learning and Development Postbus 217

7500 AE Enschede

Piet P.D. Adelerhof

Master thesis begeleider

Dr. V. (Veronica) Junjan

Universitair docent Universiteit Twente

Medebeoordelaar

Dr. P.J. (Pieter Jan) Klok

Universitair docent Universiteit Twente

Publicatie: 3 juni 2022

VOORWOORD

De inspiratie voor mijn master scriptie is gevormd tijdens mijn carrière als informatiespecialist, architect, strateeg en beleidsmaker binnen de rijksoverheid. De publieke discussie over de negatieve effecten op burgers van beleid, gestoeld op wantrouwen en gestuurd met vooruitstrevende informatietechnologie, heeft mijn belangstelling voor de voorstelling van de beoogde effecten tijdens de vorming van beleid en de voorspelling over de uitvoering ervan doen groeien. Voorstellingen en voorspellingen die door ambtenaren zoals ik worden gemaakt. Ambtenaren die mens en burger zijn, beleid bedenken, strategieën uitdragen en computersystemen programmeren. Wie zijn wij als ambtenaar en mens tijdens het werk en hoe betrouwbaar is onze oordeelsvorming?

Tijdens de master Public Management heb ik dan ook met veel belangstelling de theoretische inzichten en colleges ten aanzien van beleidsontwikkeling en strategievorming gevolgd. En deze, met hulp van mijn thesisbegeleiders, uitgebreid met theorie en inzichten over oordeelsvorming en beslissingsprocessen voor het schrijven van deze master thesis. Deze nieuwe inzichten heb ik meegenomen in mijn werk als strateeg en beleidsadviseur bij de Douane en I-Interim Rijk als manager bij de beleidsontwikkeling van de vrachtwagen-kilometerheffing¹ bij het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Tijdens de master Public Management ontmoette ik veel interessante en leuke mensen die net als ik de publieke zaak een warm hart toedragen. Waarbij we door de corona-preventie maatregelen elkaar meer dan een jaar alleen in '2D' online konden ontmoeten. Tevens een periode waarin mijn onrust op de plek waar we toen woonden leidde tot onze verhuizing naar een mooi huis waar ik na 30 jaar op eigen erf omheen kan lopen. Dat betekende tijdens deze master thesis een huis kopen en verkopen, verbouwen, focus en discipline om literatuur, interviews en onderzoeksresultaten te verwerken in essays en deze master thesis.

Dit alles had ik niet kunnen doen zonder de hulp en het vertrouwen van collega's van de Douane die mij deze masterstudie gunden. Medestudenten, docenten en nieuwe mensen die kennis, ervaring, inspiratie en gezelligheid boden. En een programmadirectieteam Vrachtwagenheffing die collegiaal en behulpzaam mij de ruimte en gelegenheid boden deze master scriptie te schrijven.

Een speciaal dankwoord wil ik uiten naar mijn thesisbegeleiders. Dr. Veronica Junjan die met mij de zoektocht naar het onderwerp en beleidstheorie maakte en steeds stimuleerde achter mijn eigen gelijk te kijken. Dr. Pieter Jan Klok die mij hielp de juiste 'onderzoekslens' te kiezen, formuleringen uitdaagde en met korte vragen inspiratie en scherpheid overbracht. Als laatste wil ik Jacqueline Veltman die het grootste deel van deze master onze studiebegeleider was, bedanken. Altijd behulpzaam, positief en vooral oprecht!

Ik sluit af met grote dank en bewondering voor de steun en het begrip van mijn lieve vrouw Danielle. Steun om deze studie te doen, waarbij we allebei de switch van huis en baan meemaakten. Begrip voor mijn emotionele en mentale afwezigheid tijdens deze studie. Die je soms mopperend, maar altijd met waardering onderging! Dankjewel! Het zit erop;-)

¹ Zie www.vrachtwagenheffing.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding van het onderzoek.....	7
1.1	<i>Aanleiding.....</i>	7
1.2	<i>Probleemstelling.....</i>	7
1.3	<i>Onderzoeksvraag.....</i>	8
1.4	<i>Onderzoeksaanpak.....</i>	9
1.5	<i>Leeswijzer.....</i>	9
2	Kennismaking met Vrachtwagenheffing	10
2.1	<i>Vrachtwagenheffing.....</i>	10
2.2	<i>Beleidsontwikkeling.....</i>	11
2.3	<i>relevantie van de casus vrachtwagenheffing.....</i>	12
3	Theorie.....	13
3.1	<i>Oordeelsvorming.....</i>	13
3.1.1	<i>Professionele oordelen.....</i>	13
3.1.2	<i>Bias.....</i>	13
3.1.3	<i>Ruis.....</i>	14
3.1.4	<i>Gedragogerelateerde oorzaken van ruis.....</i>	15
3.1.5	<i>Systeemgerelateerde oorzaken van ruis.....</i>	16
3.2	<i>Beslissingen.....</i>	18
3.3	<i>Preventie van ruis.....</i>	18
3.4	<i>Antwoord op deelvraag 1.....</i>	19
3.5	<i>Ruis-preventie in beleidsontwikkeling.....</i>	20
3.6	<i>Managementinstrument voor ruis-preventie.....</i>	21
3.6.1	<i>Oordeelsvorming in publieke posities.....</i>	22
3.6.2	<i>Beslissingen over beleidsrealisatie.....</i>	23
3.7	<i>Antwoord op deelvraag 2.....</i>	24
4	Methodologie – Case study	25
4.1	<i>Opzet van het onderzoek.....</i>	25
4.2	<i>Onderzoeksontwerp.....</i>	25
4.3	<i>Casus criteria en selectie.....</i>	26
4.4	<i>Onderzoeksmethode en dataverzameling.....</i>	27

4.5	<i>Operationalisatie van het managemenkader</i>	28
4.6	<i>Documentatieonderzoek</i>	29
4.7	<i>Interviews</i>	30
4.8	<i>Betrouwbaarheid, privacy en openbaarheid</i>	31
4.9	<i>Procesverslag</i>	32
4.10	<i>Validatie en objectiviteit</i>	32
5	Resultaten en analyse	34
5.1	<i>Oordeelsvorming</i>	34
5.1.1	Beoordelingsrichtlijnen (3a)	35
5.1.2	Kalibratie (3b)	36
5.1.3	Deelvraag 3a en 3b – Samenvatting	38
5.2	<i>Beslissingen over beleidsrealisatie</i>	40
5.2.1	Segmentatie (4a)	41
5.2.2	Aggregatie (4b)	42
5.2.3	Deelvraag 4a en 4b - Samenvatting	43
6	Conclusies, beperkingen en aanbevelingen	45
6.1	<i>Conclusies</i>	45
6.1.1	Oordeelsvorming met ruis	45
6.1.2	Ruis-preventie in publieke posities	46
6.1.3	Oordeelsvorming binnen Vrachtwagenheffing	48
6.1.4	Beslissingsprocessen bij Vrachtwagenheffing	49
6.1.5	Ruis-preventie bij Vrachtwagenheffing	51
6.2	<i>Beperkingen</i>	53
6.3	<i>Aanbevelingen</i>	53
	Bijlage A – Interviews	58
	Bijlage B – Codering van de interviews	65
	Bijlage C – Resultaten Documentatieonderzoek	71

S A M E N V A T T I N G

De groeiende onvrede bij politiek en maatschappij over beleidseffecten en doelmatigheid leidt tot de wens (Meulen, 2021) en wettelijke plicht (Overheid, 2021) tot openheid over oordeelsvorming bij het doorlopen van de beleidsdriehoek (Bekkers, 2017). Beslisnota's, interne en externe onderzoeken en correspondentie tussen ambtenaren laten in toenemende mate de persoonlijke beleidsopvattingen en de wijze waarop beslissingsprocessen verlopen zien.

Oordelen van professionals over gelijke (beleids)vraagstukken kunnen soms onverklaarbaar verschillen. Ruis ('noise') is een recente wetenschappelijke term voor verschillen in oordeelsvorming van professionals (en organisaties) die niet wordt verwacht. Deze ruis is onzichtbaar aanwezig en kan tijdens oordeelsvorming en beslissingsprocessen preventief worden bestreden (D Kahneman & Sibony, 2021). Deze theorie van ruis als onzichtbaar risico, de preventiemogelijkheden en onderzoek naar de toepassing hiervan is het onderwerp van deze master scriptie. Dit onderzoek is als volgt uitgevoerd.

Onderzoeksvraag

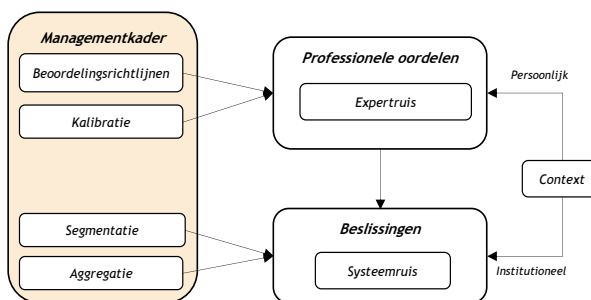
We veronderstellen de structurele aanwezigheid van ruis als een van de factoren die de betrouwbaarheid van beleidsoordelen en de uitkomsten van beleidsbeslissingen beïnvloed. Vanuit literatuuronderzoek naar oorzaken en preventie van ruis in publieke posities is een managementinstrument met ruis-preventieve maatregelen opgesteld. Daarna is door middel van documentatieonderzoek en diepte-interviews praktijkonderzoek uitgevoerd naar de toepassing van dit instrument in de beleidsontwikkeling van Vrachtwagenheffing tussen 2017 en 2021 bij de beleidskern van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De volgende hoofdvraag is onderzocht.

In hoeverre worden ruis-preventieve maatregelen binnen beleidsontwikkeling van Vrachtwagenheffing toegepast?

Literatuur en managementkader

Vanuit de literatuur is ruis in publieke posities onderzocht. Ruis ('noise') wordt door Kahneman & Sibony (2021) gedefinieerd als 'de variabiliteit in professionele oordelen die gelijk hadden moeten zijn'. Ruis kan optreden als gevolg van de kenmerken van de omstandigheden tijdens de oordeelsvorming. Bij beleidsontwikkeling in publieke posities betekent dit dat experts kwetsbaar zijn door deze omstandigheden (zichtbaarheid) waarin hun oordeelsvorming plaatsvindt. Deze kwetsbaarheid is benoemd als *expertruï*. Ook kan de druk tussen beleidsontwikkeling, politiek en maatschappij leiden tot '*optimism bias*', met herhaaldelijke overschatting van de werkzaamheid en onderschatting van kosten en middelen tot gevolg (Flyvbjerg, 2007). Deze structurele over- en onderschatting is benoemd als *systeemruis*.

Als preventie tegen het risico op deze twee vormen van ruis is op basis van een viertal 'beslissingshygiëne' factoren (D Kahneman & Sibony, 2021) een preventief managementkader ontwikkeld. Het kader bevat beoordelingsrichtlijnen en kalibratie als maatregel tegen het risico op *expertruï* en segmentatie en aggregatie als maatregel tegen het risico op *systeemruis*. Waarbij deze maatregelen ook de persoonlijke context van de expert en de institutionele context van beslissingen ruis-preventief beïnvloeden. Zie Figuur 1.



FIGUUR 1 - MANAGEMENTKADER VOOR RUIS-PREVENTIE

Dit managementkader is geoperationaliseerd en in de praktijk onderzocht.

Casestudy Vrachtwagenheffing

De casusomgeving ligt op het scheidsvlak van maatschappelijke doelstelling en doelmatigheid. Door deze positie is de beleidsontwikkeling kwetsbaar voor *expertruis*, externe druk door toenemende transparantie over de informatie die wordt gebruikt en het verloop van de oordeelsvorming. Experts hebben een kritische en academische werkhouding; oordeelsvorming wordt getoetst door extern en intern onderzoek. Ook zijn experts en het management zich meer en meer bewust van het gegeven dat de wijze waarop een beleidsvraagstuk wordt beoordeeld en er oplossingen worden geselecteerd steeds zichtbaarder wordt. De casusomgeving kent geen expliciete beoordelingsrichtlijnen en expert-ordeelskalibratie als specifieke managementmaatregel.

De organisatie van de casusomgeving is zodanig ingericht dat er bij oordeelsvorming en beslissingsprocessen sprake is van impliciete ruis-preventie ten aanzien van *systeemruis*. De informatie en kennis is als gevolg van organisatorische expertisegebieden gesegmenteerd. Doordat tevens impliciet en soms expliciet wordt gestuurd op het neutraliseren van selectieve dominantie en uniciteit van oordelen wordt het risico op *systeemruis* verminderd. Daarentegen, bij het komen tot een beleidsoordeel is parallelle, onafhankelijke oordeelsvorming op basis van selectief gedistribueerde informatie als preventiemaatregel tegen systeemruis niet expliciet aanwezig.

Conclusie

Er is geen sprake van toepassing van het managementkader als preventie tegen verondersteld aanwezige *expert- en systeemruis* risico's bij oordeelsvorming en beslissingsprocessen. De casusomgeving kent echter impliciet een aanzienlijke robuustheid tegen expertruis en systeemruis risico's. Dit komt in belangrijke mate door de kritische, academische houding van experts bij oordeelsvorming. Ook draagt de inrichting en beslissingsprocesgang in belangrijke mate bij aan tegenspraak als ruis-preventieve maatregel en voorkomt de sturing op consensus te dominante of afwijkende beleidsoordelen. Daardoor kan worden gesteld dat de coherentie van de praktijk met de conceptuele basis van het managementkader plausibel is (Connell & Keane, 2006).

Beperkingen

Het begrip 'ruis' staat als begrip en risico centraal in de literatuur en onderzoeken in private en enkele publieke organisaties van Kahneman & Sibony. De nadruk van de analyse en oplossingen ligt daardoor in enkele gevallen meer bij de commerciële gevolgen dan bij de maatschappelijke nadelen van het risico van ruis tijdens beleidsontwikkeling. Ook zijn de 'beslissingshygiëne' maatregelen gericht op segmentatie en aggregatie door de organisatie en procedures binnen ministeries minder van toepassing. De resultaten van dit onderzoek vormen een momentopname binnen één specifieke casusomgeving en daarmee niet generiek toepasbaar.

Aanbevelingen

Het actief zichtbaar maken van variabiliteit in oordeelsvorming kan als instrument dienen om de *voorstelling* van de effecten van beleid (doeltreffendheid) en de *voorspelling* van de kosten, ontwikkeltijd en efficiency van instrumenten (doelmatigheid) in het publieke debat te betrekken.

De instrumenten voor beleidsevaluatie in het publieke domein kunnen worden uitgebreid met kalibratie van de voorspellende waarde van oordeelsvorming door data-analyse tijdens beleidsontwikkeling. Bij evaluatie van de het beleid kunnen de ervaringsgegevens over de voorspellende waarde van beleidsontwikkeling bijdragen aan verbetering van publieke beleidsontwikkeling. Dit is ook de kern van de aanbeveling voor de casusomgeving Vrachtwagenheffing. Kalibratie van expert-oordelen bij het managen van beleidsprocessen kan de betrouwbaarheid van de voorstelling van doeltreffendheid en de voorspelling van doelmatigheid vergroten.

1 INLEIDING VAN HET ONDERZOEK

1.1 AANLEIDING

De onvrede over de uitvoering van overheidsbeleid groeit. Boze burgers wenden zich tot media en politiek over de naar hun mening onterechte behandeling die zij ervaren. Er volgt onderzoek op onderzoek waarin (vooral) de uitvoering van beleid onder het vergrootglas ligt (Donner, 2019) (Bosman, 2021). Een uitvoering die onder invloed van New Public Management sterk op doelmatigheid en output is gericht. Waardoor de werkelijkheid, de doeltreffendheid van wet- en regelgeving, in toenemende mate niet meer strookt met de alledaagse, unieke werkelijkheid (Bekkers, 2017) zoals burgers deze ervaren.

Ook de onzekerheid over de doelmatigheid van de uitvoering van beleid wordt groter. De Commissie Elias onderzocht in 2014 grote ICT-projecten die door de overheid werden uitgevoerd. Ze constateerde dat de rijksoverheid ICT-projecten niet onder controle had, de besluitvormingsstructuur gebrekkig was en onvoldoende inzicht in de kosten en baten van haar ICT had (Elias, Ulenbelt, Fokke, Bruins, & Meenen, 2014). Met effect; grote projecten zijn gestopt of bijgestuurd voordat ze ‘too big to fail’ zijn geworden (iBestuur, 2021).

Uitvoeringstoetsen² spiegelen sinds 2016 bij de overheid beleidsvoornemens aan de haalbaarheid en maakbaarheid van de uitvoering. Maatschappelijke kosten-baten analyses (IenW, 2021), effectstudies en modellen proberen ex-ante de doeltreffendheid van beleid te voorspellen. Voorspellingen van maatschappelijke effect, processen en systeeminrichtingskeuzes die de toekomst in modellen, cijfers en plannings maakbaar proberen voor te stellen.

1.2 PROBLEEMSTELLING

Veelal ligt in commissieonderzoeken, toetsen en modellen de nadruk op de juridische, institutionele en systeemtechnische ontwikkeling en evaluatie van beleid. Er lijkt weinig aandacht voor de mens, de beleidsambtenaar die informatie verzamelt, een selectie toepast en tot een oordeel komt. Beleidsambtenaren moeten, met de informatie die ze krijgen, een voorspelling doen over de *doeltreffendheid*, de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. En worden gevraagd aan de hand van uitvoeringstoetsen een oordeel te vormen over de *doelmatigheid* van beleidsrealisatie: de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd³.

Menselijke oordeelsvorming en beslissingsprocessen zijn, zoals we uit veel onderzoek weten, gevoelig voor afleiding en misleiding die feitelijke oordeelsvorming in de weg staat. Een voorbeeld hiervan is de extreme overschatting van kosten en tijd in grote projecten met lange planningshorizonnen, complexe relaties en politieke druk. De kans op optimistische (over)schatting (*‘optimism bias’*) is hier zeer groot, zo stelt Flyvberg (2007). Ook na eliminatie van bias blijven onverklaarbare verschillen in oordeelsvorming en beslissingen als ‘restverschijnsel’ over: *noise* (D. Kahneman, Rosenfield, Gandhi, & Blaser, 2016).

Deze ‘ruis’ is door Kahneman, Sibony en Sunstein via literatuur en veldonderzoek nader bestudeerd en in het boek *‘Noise. A flaw in Human Judgment’* (2021) beschreven. Ruis wordt door hen

² Uitvoeringstoets nieuwe stijl (UTNS), zie <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-805005.pdf>

³ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>

gedefinieerd als ‘de variabiliteit in professionele oordelen die gelijk hadden moeten zijn’. Voorbeelden die zij noemen zijn een groot verschil tussen de diagnose en het behandelvoorstel van twee artsen over dezelfde patiënt. Beleidsambtenaren die over dezelfde wet onverklaarbaar van mening verschillen. Of softwareontwikkelaars die ten aanzien van hetzelfde project en dezelfde informatie op verschillende momenten tot een ander oordeel over de verwachte kosten en tijd komen. Voorbeelden van afwijkingen in professionele oordelen en uitkomsten van beslissingsprocessen die als ‘systeemruis’ een structureel karakter kunnen krijgen als organisaties hier geen preventieve maatregelen tegen nemen (D Kahneman & Sibony, 2021, p. 369).

Kahneman & Sibony stellen dat de oorzaken van deze vormen van ruis gelegen zijn in de individuele verschillen tussen experts (*expertruis*), de variatie in omstandigheden waarin experts tot hun oordeel komen (*gelegenheidsruis*) of de organisatorische context en werking van het systeem (*systeemruis*). Deze ruis is onzichtbaar aanwezig en kan preventief worden bestreden door een aantal ‘beslissingshygiëne’ factoren bij het komen tot beslissingen in acht te nemen (D Kahneman & Sibony, 2021, pp. 376-379).

Deze beslissingshygiëne factoren zijn in dit onderzoek vertaald naar maatregelen die door managers kunnen worden toegepast om het risico op expert en systeemruis te verkleinen. Dit zijn enerzijds maatregelen die het acteren van de *expert* beïnvloeden, zoals het toepassen van beoordelingsrichtlijnen en kalibratie van oordelen op referenties en ervaring. Anderzijds zien deze maatregelen op de organisatie en het proces (*systeem*) van het komen tot beslissingen. Dan gaat het over taaksegmentatie en aggregatie van oordelen bij het komen tot beslissingen. Waarbij deze maatregelen ook de persoonlijke context van de expert en de institutionele context van beslissingen ruis-preventief beïnvloeden.

Daarmee zijn we bij het onderwerp en doel van dit onderzoek gekomen.

1.3 ONDERZOEKSVRAAG

We veronderstellen de structurele aanwezigheid van ruis als een van de factoren die de betrouwbaarheid van beleidsoordelen en de uitkomsten van beleidsbeslissingen beïnvloed. Op basis hiervan is literatuuronderzoek gedaan naar oorzaken en preventie van ruis in publieke context. Vervolgens is vanuit de literatuur een managementinstrument met ruis-preventieve maatregelen ontwikkeld. Aan de hand van een *casestudy* is de toepassing van dit instrument in de beleidsontwikkeling van Vrachtwagenheffing in de periode 2017 tot 2021 aan de hand van de volgende hoofdvraag onderzocht.

In hoeverre worden ruis-preventieve maatregelen binnen beleidsontwikkeling van Vrachtwagenheffing toegepast?

Deze hoofdvraag is vanuit theoretisch en empirisch onderzoek aan de hand van vier deelvragen beantwoord.

Aan de hand van literatuur is onderzocht:

1. Wat is oordeelsvorming met ruis en welke oorzaken en gevolgen heeft dit bij het komen tot beslissingen?
2. Welke ruis-preventieve maatregelen kunnen in publieke beleidsontwikkeling worden genomen?

In het empirisch deel van het onderzoek binnen de casusomgeving is onderzocht:

3. Wordt oordeelsvorming door beleidsprofessionals ruis-preventief ingekaderd?
 - a. *In welke mate en vorm is er sprake van toepassing van beoordelingsrichtlijnen die het risico op expertruis kunnen verminderen?*
 - b. *In hoeverre worden voorspellende oordelen gekalibreerd via referenties, ervaringsgegevens van de expert en ‘180 graden tegenspraak’?*
4. Worden ruis-preventieve maatregelen bij het managen van beslissingsprocessen toegepast?
 - a. *In hoeverre wordt in procedures voor beslissingsprocessen rekening gehouden met segmentatie van de oordeelsvorming door experts of teams?*
 - b. *In welke mate en vorm is er bij beslissingsprocessen sprake van aggregatie van informatie als preventieve maatregel tegen onverwachte of ongewenste variabiliteit in uitkomsten?*

1.4 ONDERZOEKSAANPAK

Het toepassingsonderzoek is uitgevoerd binnen de beleidskern⁴ van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die de invoering van vrachtwagenkilometerheffing (zie www.vrachtwagenheffing.nl) per 1 januari 2026 beleidsmatig voorbereid. Deze omgeving is als casus gekozen omdat ze a) ligt in het bereik van het theoretisch onderzoek rond expert- en beslissingsruis, b) binnen de publieke sector zichtbare beleidsprognoses over doeltreffendheid en doelmatigheid geeft en c) de beleidskring (Bekkers, 2017) doorloopt.

Het onderzoek is beperkt tot de ontwikkelfase van het beleidsproces zoals door Bekkers (2017 fig. 1.1) is omschreven. Conclusies en adviezen over verbeteringen zijn beperkt door de korte tijd en scope die dit thesisonderzoek heeft geboden. De theorie, het ontwikkelde managementkader en methode zijn geschikt om het onderzoek in een gelijkwaardige casusomgeving te herhalen. Als hierbij de theorie van ruis wordt verbonden met de toenemende vraag om transparantie en verantwoording over oordeelsvorming tijdens beleidsontwikkeling kan het managementkader worden versterkt.

1.5 LEESWIJZER

In het volgende hoofdstuk maken we kennis met de casus ‘Vrachtwagenheffing’. Hierin spelen zich beoordelings- en beslissingsprocessen af waarin het risico op expert- of systeemruis aanwezig is en we de toepassing van ruis-preventieve maatregelen onderzoeken.

Daarna gaan we in hoofdstuk 3 aan de hand van literatuur in op de theorie over ‘ruis’ en de veronderstelde rol hiervan in beleidsprocessen en beleidsvoering. Uit deze theorie is een managementkader ontwikkeld die de brug vormt naar het praktijkonderzoek, methodisch uitgewerkt in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 beschrijven we de resultaten en analyseren we de bevindingen ten aanzien van het managementkader in de casusomgeving. Vervolgens zijn in hoofdstuk 6 conclusies, beperkingen en aanbevelingen beschreven. Waarna verantwoording van de literatuur is opgenomen. Een overzicht van de opzet, codering en analyse van de interviews en het documentatieonderzoek is in de bijlagen opgenomen.

⁴ Directoraat-Generaal Mobiliteit, Programmadirectie Vrachtwagenheffing en Tijdelijke Tol

2 KENNISMAKING MET VRACHTWAGENHEFFING

In dit hoofdstuk wordt de casus, met hierin de beleidsopgave en beleidsoordelen als aangrijpingspunt voor literatuur en praktijkonderzoek, beschreven. In paragraaf 2.1 starten we met het regeerakkoord om tot een Vrachtwagenheffing te komen. Deze opgave speelt zich af in deze ‘beleidsarena’, waarvan de samenstelling, de beleidsontwikkeling en de gemarkeerde beleidsoordelen in paragraaf 2.2 is beschreven. Afsluitend wordt in paragraaf 2.3 de relatie gelegd tussen deze beleidsoordelen en de onderzoeksvragen.

2.1 VRACHTWAGENHEFFING

In het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ van het kabinet Rutte III 2017 (Koning, 2017) wordt beschreven dat, *“in navolging van omliggende landen, (Duitsland en België, red.) zo spoedig mogelijk een vrachtwagenheffing wordt ingevoerd. De inkomsten uit de heffing zullen in overleg met de sector worden teruggesluisd naar de vervoerssector door verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto’s en gelden voor innovatie en verduurzaming”*.

De beleidsdoelstellingen zijn in het beleidskader Vrachtwagenheffing (Waterstaat, 2018) uitgewerkt en vormt sindsdien de leidraad voor beleidsontwikkeling en voorbereiding van de realisatie.

De beleidsdoelen zijn:

1. Binnenlands en buitenlands vrachtverkeer laten betalen voor het gebruik van de weg, door omzetting van vaste belastingen (w.o. motorrijtuigenbelasting en Eurovignet) naar een variabele heffing waarbij per gereden kilometer wordt betaald. Zo gaat al het vrachtverkeer meer dan nu betalen voor het gebruik van de Nederlandse wegen.
2. Innoveren en verduurzamen van de Nederlandse vervoerssector. In het regeerakkoord is afgesproken dat de inkomsten van de vrachtwagenheffing in overleg met de sector worden teruggesluisd naar de vervoerssector. Naast verlaging van de motorrijtuigenbelasting op vrachtwagens en afschaffing van het Eurovignet in Nederland, wordt de netto-opbrengst aangewend voor innovatie en verduurzaming (terugsluis) van de vervoerssector.



FIGUUR 2 - WEGENNET VRACHTWAGENHEFFING

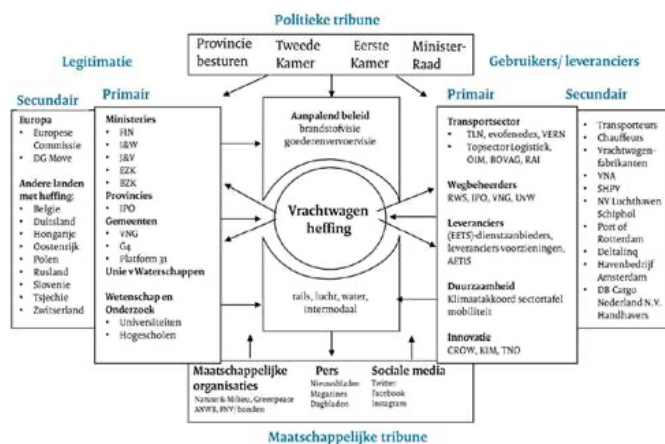
Een belangrijk uitgangspunt is de gebiedsverklaring; waar moet worden betaald per gereden kilometer? Dat worden de A (snelwegen) en N (regionale) wegen. Plus gemeentelijke wegen; daar waar men uitwijkgedrag⁵ verwacht. De kaart is vastgesteld en in het wetsvoorstel Vrachtwagenheffing (VWH) van 14 maart 2022 opgenomen. Als invoeringsdatum wordt in het beleidskader in eerste instantie 2024 genoemd. Later verschuift dit door vertraging en politieke redenen naar 2026. Tegelijkertijd met de invoering van VWH moet het Eurovignet systeem voor zware vrachtwagens in Nederland worden beëindigd.

⁵ Onder uitwijkgedrag wordt verstaan het actief en bewust kiezen van een niet onder de heffing vallende wegen.

2.2 BELEIDSONTWIKKELING

Het uitwerken van het regeerakkoord en de terugsluis zijn binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat belegd bij het Directoraat Generaal Mobiliteit, de programmadirectie Vrachtwagenheffing en Tijdelijke Tol. In het beleidskader VWH⁶ worden een groot aantal onderwerpen onderzocht en van beleid voorzien. De tariefhoogte (ongeveer €0,15 per gereden kilometer), de differentiatie (emissienormen bepalen de mate waarin nog bezitsbelasting moet worden betaald), de handhaving en de bestedingsrichtingen van de ‘terugsluis’ voor de vervoerssector. Ook de concurrentiepositie, het effect op de keuzes van bestuurders, milieu en verkeersveiligheid komen aan bod. In het beleidskader is ook de teruggave van de netto-opbrengst van de kilometerheffing als impuls voor verduurzaming van mobiliteit aan de vervoerssector uitgewerkt. Deze terugsluis van de netto-opbrengst zorgt ook voor bijstelling van de belastinginkomsten prognoses. Het ministerie van Financiën vraagt daarom een solide borging van dit nieuwe stelsel.

Door de samenloop van beleidsdoelen en effecten is een grote verscheidenheid van arena's (Bekkers, 2017, p. 249) en acties (Klok & Denters, 2020) ontstaan. We zien in deze arena een bonte verscheidenheid van publieke, maatschappelijke en private partijen terug. Het best geïllustreerd met het volgende plaatje:



FIGUUR 3 - ARENA'S VRACHTWAGENHEFFING. BRON: UITVOERINGSKADER VRACHTWAGENHEFFING

Een plaatje waarin gezag (politiek, regeerakkoord), legitimatie (Europa, wetgeving, spiegeling), marktsturing, onder heffing gestelden en netto-ontvangers van de opbrengst (vervoerssector) zijn terug te zien. Een arena waarin een compleet stelsel wordt ontwikkeld; nauwgezet gevolgd

EXPLOITATIE VRACHTWAGENHEFFING (bedrag x € 1,0 mln.)		2026
Heffingsopbrengst Vrachtwagenheffing		€ 807,0
Accijnsderving	€	-45,0
Beëindiging Eurovignet	€	-222,0
Verlaging mrb-tarieven vrachtwagens	€	-49,0
AF: Compensatie fiscale derving	jaarlijks	€ -316,0
AF: Terugbetaling Mobiliteitsfonds	5 jaren	€ -80,0
AF: Dekking exploitatiekosten Vrachtwagenheffing	jaarlijks	€ -125,0
Terugsluis		€ 286,0

Tabel 1 - Business case Vrachtwagenheffing
bron: nota naar aanleiding van het verslag 02 februari 2022

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/11/09/beleidskader-vrachtwagenheffing/beleidskader-vrachtwagenheffing.pdf>

door pers en media. Zeer belangrijke factoren voor een draagvlak wat breder moet zijn dan een regeerakkoord. En tot druk leidt op beleidsmakers, managers en topambtenaren om tot positieve voorspellingen over de te verwachten inkomsten versus de uitgaven te komen.

Op 9 november 2018 (Waterstaat, 2018) wordt het beleidskader Vrachtwagenheffing in de 2^e Kamer besproken. Een belangrijk onderdeel wat dan bekend wordt gemaakt zijn de totale investeringskosten. Die liggen volgens de dan bekende raming rond de € 200 miljoen.

Het wetsvoorstel Vrachtwagenheffing ligt na het demissionair worden van het Kabinet Rutte III (begin 2021) stil. Een motie van de Tweede Kamer dwingt de minister van Infrastructuur en Waterstaat echter vaart te maken met het wetsvoorstel Vrachtwagenheffing (Hagen & Geurts, 2021).

Tegelijkertijd maakt de programmadirectie VWH en de DG Mobiliteit de balans op van de uitvoeringsplannen en keuzes die sinds het publiceren van het beleidskader Vrachtwagenheffing in 2018 (Waterstaat, 2018) zijn ontwikkeld. De uitkomst is dat de prognose van de invoeringskosten uit 2018 is verdubbeld. In plaats van de beoogde E200 miljoen moet nu worden gemeld dat de prognose op E400 miljoen realisatiekosten uit gaat komen. De minister is onzeker over de betrouwbaarheid van de nu voorliggende voorspelling over de beleidsrealisatie en kondigt nieuw onderzoek aan.

De voorbereiding van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Vrachtwagenheffing wordt door de beleidsdirectie VWH-TTH vervolgd. Het wetsvoorstel Vrachtwagenheffing 35910, vergaderjaar 2020-2021, wordt in september 2021 door de kersverse minister van IenW⁷ ondertekent en via De Koning aangeboden aan de Tweede Kamer (Visser, 2021). Na het beantwoorden van 231 vragen van de 2^e Kamer op 14 maart 2022 wordt op 22 maart 2022 de wet 'Regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing)' door de 2^e Kamer met 115 stemmen voor aangenomen (Generaal, 2021-2022).

2.3 RELEVANTIE VAN DE CASUS VRACHTWAGENHEFFING

In de beleidsontwikkeling van Vrachtwagenheffing zien we terug dat er sprake is van een beleidsontwikkelingsomgeving die de beleidscirkel (Bekkers, 2017) volgt, de uitkomsten van het beleid op een aantal momenten publiek zichtbaar is en waarvan de omgeving (zie Arena's) een hoge mate van eensluidendheid in oordeelsvorming verwacht. Ook worden de verschillen in uitkomsten van prognoses over de realisatiekosten van E200 naar E400 miljoen openlijk bekritiseert (Logistiek, 2021) en vragen de Minister, bestuurders, beleidsmakers en de vervoerssector zich af hoe deze verschillen in uitkomsten hebben kunnen ontstaan. Hoe vond destijds de oordeelsvorming plaats? Hoe betrouwbaar is nu het voorstellend vermogen van beleidsmakers, management en staf van de uitvoeringsorganisaties? Kan deze variatie zich structureel gaan herhalen?

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/barbara-visser>

3 THEORIE

In dit hoofdstuk is het onderzoek naar literatuur rond oordeelsvorming, de variatie hierin die als ruis wordt ervaren, de oorzaken en preventie van ruis in beleidsprocessen beschreven.

In paragraaf 3.1 gaan we in op professionele oordeelsvorming, ruis als restverschijnsel van bias, een aantal oorzaken en verschijningsvormen van ruis. In paragraaf 3.2 plaatsen we oordeelsvorming en ruis in de context van nemen van beslissingen. Waarna we in paragraaf 3.3 ingaan op ruis-preventieve maatregelen en in paragraaf 3.4 deelvraag 1 beantwoorden. Daarna gaan we in paragraaf 3.5 in op ruispreventie in beleidsontwikkeling en vertalen in paragraaf 3.6 deze theoretische inzichten naar een managementkader tegen ruis-preventie. En sluiten in paragraaf 3.7 het onderzoek naar de theorie af met het antwoord op deelvraag 2.

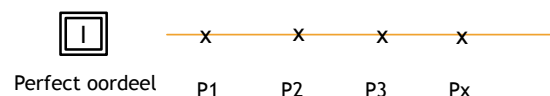
3.1 OORDEELSVORMING

3.1.1 PROFESSIONELE OORDELEN

“Een oordeel is een vorm van meten met de menselijke geest als instrument” (D Kahneman & Sibony, 2021). Een professioneel oordeel is de uitkomst van een beoordeling (‘judgment’) vanuit een specifieke professe.

Oordeelsvorming is een proces wat zich afspeelt in de menselijke geest van de professional. Professionals die niet in het luchtledige opereren, maar worden beïnvloed door macht of groepsdruk (Bekkers, 2017, pp. 411-412). Het oordeel zelf is niet goed te definiëren. Het laat zich meer omschrijven vanuit het gedrag en de persoonlijke vrijheid van de professional in beoordelingsprocessen. Het proces wat tot een oordeel leidt bestrijkt (of doorloopt) een grijs gebied tussen harde feiten en smaak of mening.

Van oordeelsvorming door professionals over dezelfde zaak of informatie wordt verwacht dat deze niet te veel afwijkt van het oordeel van een andere professional over dezelfde informatie. In tegenstelling tot ‘smaken verschillen’ of een mening over het weer van die dag wordt verwacht dat mensen die geschoold zijn in dezelfde professe ook tot hetzelfde oordeel komen (Daniel Kahneman & Frederick, 2002) (D Kahneman & Sibony, 2021). Ook eenmalig oordelen vallen onder deze verwachting door deze te zien als een terugkerende beslissing die eenmaal wordt gemaakt.



Een perfect oordeel vanuit een professionele context ziet er dan uit als in Figuur 4. Waarin I is gedefinieerd als de informatie (zaak) die wordt beoordeeld. P1-Px zijn de professionals die elk tot hetzelfde oordeel komen over dezelfde zaak I.

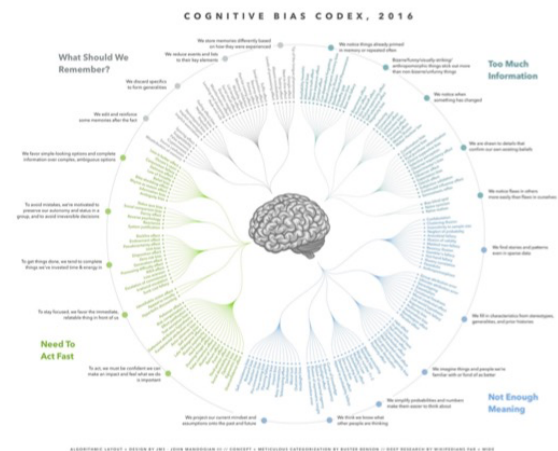
FIGUUR 4 - PERFECT OORDEEL

3.1.2 BIAS

In 1969 startte de ‘heuristics and biases approach’ met een onderzoek onder 84 deelnemers van een APA-meeting waaruit het idee ontstond dat heuristieken werden gebruikt om een moeilijke vraag te vervangen door een eenvoudiger te beantwoorden vraag. Een versimpeling waarmee niet de oorspronkelijke, lastige vraag geheel wordt beantwoord, maar vervangen door een eenvoudiger vraag en antwoord. In de jaren daarna leidend tot een stroming in onderzoek en denken over twee soorten (‘families’) van cognitieve processen genaamd System 1 en System 2 (Daniel Kahneman & Frederick, 2002). Het begin van een lange reeks van onderzoeken en publicaties over de wijze

waarop mensen denken en keuzes maken. Jaren later onder het grote publiek gebracht via het boek 'Thinking Fast and Slow' (D Kahneman, 2013).

Daarmee groeide ook de belangstelling voor bias. Intussen een term met een brede connotatie in politiek, beleidsmakers en juridische wereld. Bias wordt in de literatuur breed geïnterpreteerd als een 'irrationeel geloof dat het vermogen om een op feiten gebaseerde beslissing te nemen beïnvloed'. Een negatieve connotatie van bias. Neutraler gezien heeft cognitive bias een duidelijke functie: 'Every cognitive bias is there for a reason — primarily to save our brains time or energy.' (Benson, 2021a). Benson classificeert 175 ontdekte biasvormen tot een viertal categorieën: herinnering, informatie-overload, te weinig betekenis en de noodzaak om snel te handelen.

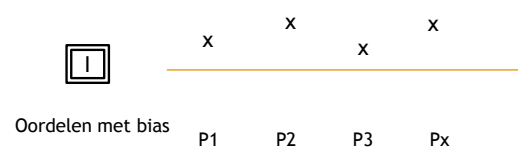


FIGUUR 5 - COGNITIVE BIAS CODES (BENSON, 2016)

De 'short-cut' bias bijvoorbeeld is gebaseerd op het simplificeren van de vraag ('heuristics') en kan helpen bij het nemen van een snelle of globale beslissing. Bij strategievorming in deze informatierijke tijd soms een noodzakelijke eigenschap (Acciarini, Brunetta, & Boccadelli, 2021). Of bias als afwijking die bij kwalitatief onderzoek door de interactie tussen onderzoeker en subject specifieke en nuttige inzichten kan opleveren (Schindler, 2018).

Naast de cognitieve betekenis die verwijst naar een psychologisch mechanisme wordt bias ook gebruikt als synoniem voor het hebben van een vooroordeel (D Kahneman & Sibony, 2021, p. 169 ev). In welke vorm dan ook, bias is herkenbaar als een systematische (consistente) afwijking die meetbaar is.

Een oordeel met bias vanuit een professionele context ziet eruit als in Figuur 6. Het oordeel van P1 tot Px is systematisch in afwijking. In dit geval als illustratie van het gedrag van professionals bij het beoordelen van megaprojects (Flyvbjerg, 2007) die het realisme van complexe projecten systematisch te hoog inschatten.



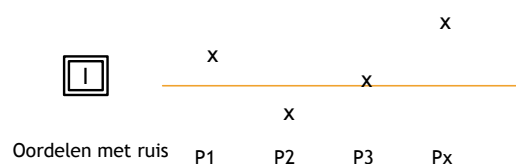
FIGUUR 6 - OORDELEN MET BIAS

Bias definiëren we voor dit onderzoek als een 'een vorm van afleiding bij oordeelsvorming die het vermogen om een op feiten gebaseerde beslissing te nemen beïnvloed'.

3.1.3 RUIS

Lang werd gedacht dat ontmaskering en eliminatie van alle systematische fouten mogelijk was. Het artikel 'Bias, Information, Noise: The BIN Model of Forecasting' (Satopää, Salikhov, Tetlock, & Mellers, 2020) maakt duidelijk dat er na uitsluiting van bias nog 'ruis' overblijft. Gedefinieerd als 'unpredictable, nonsystematic error'. Waarover in dit artikel wordt gesteld: 'by definition, it is impossible to anticipate the direction or magnitude of random errors.'

Kahneman en Sibony (2021) definiëren in hun boek ‘Noise’⁸ als de ‘ongewenste variabiliteit in oordelen’. Ruis kent, zoals Kahneman en Sibony onderzocht hebben, meerdere oorzaken en verschijningsvormen. Een verschijningsvorm is ‘systeemruis’: de ongewenste variabiliteit in oordelen over dezelfde zaak of een identiek probleem door verschillende individuen. Systeemruis kan zich laten zien door verschillen in het gemiddelde *niveau* van oordelen (de ene rechter oordeelt strenger dan de andere op dezelfde zaak) en door verschillen in het *patroon* van de oordelen van dezelfde persoon op dezelfde (type) zaak. Dit laatste kan veroorzaakt worden door *gelegenheidsruis*: verschillen in oordelen over (vrijwel) dezelfde informatie op meerdere momenten in de tijd.



FIGUUR 7 - OORDELEN MET RUIS

Een reeks oordelen met ruis in een professionele context ziet er dan uit als in Figuur 7. Het oordeel van P1 tot Px over dezelfde informatie I is onsystematisch in afwijking. Een voorbeeld hiervan is de beoordeling van meerdere managers, werkzaam in dezelfde organisatie, die de tijd of de kosten van hetzelfde project anders inschatten (systeemruis). Een andere vorm is ‘gelegenheidsruis’: manager P1 oordeelt op twee momenten in de tijd dezelfde projectinformatie en komt tot een verschillende uitkomst.

Ruis definiëren we voor dit onderzoek als de variabiliteit in professionele oordelen die gelijk hadden moeten zijn.

3.1.4 GEDRAGSGERELATEERDE OORZAKEN VAN RUIS

Een aantal oorzaken van ruis zijn te vinden in de omstandigheden en kenmerken van de professional binnen een organisatie.

De mens die oordeelt vertoont niet elke dag hetzelfde gedrag. Het brein en geheugen is gevoelig voor dagelijks stemming, stress en vermoeidheid. Zelfs het weer en recente emoties hebben invloed op de beoordelingen van professionals. Rechters oordelen tijdens hun werk anders op de maandag als hun thuisclub op de zondag ervoor onverwachts verlies leidt. (Eren & Mocan, 2018). Ook de gebeurtenissen en framing in de media hebben invloed op het menselijk oordeel. Bijvoorbeeld, als herhaaldelijk de relatie tussen overheid en burger als ‘kloof’ wordt geframed leidt dit tot het inslijten van afstandelijk gedrag en zal het oordeelsvorming beïnvloeden (Bruijn Hans, Schillemans, & Steen Martijn, 2014).

Oordeelsvorming gaat ook gepaard met het gedrag als expert vanuit de kennis die is opgedaan vanuit studie en ervaring. Van experts verwachten we dat ze verifieerbare expertise (en oordelen) hebben binnen hun taakgebied en zich volgens de (beroepsgroep)norm gedragen. Daarnaast vraagt het een bepaalde mate van intelligentie en een onbevooroordeelde wijze van denken. Vooral deze onbevooroordeelde wijze van denken, en daarmee het toelaten van andere inzichten en het herzien van eigen standpunten, is een eigenschap die oordeelsvorming verbetert (D Kahneman & Sibony, 2021, pp. 231-243).

Er zijn echter gebieden waarbij de verificatie van de beoordeling moeilijk (de werkelijke realisatiekosten van een ICT-project) of niet mogelijk is. Bijvoorbeeld, wie is een echte corona-expert?

⁸ Door Biekman en Mebius in het Nederlands vertaald onder de titel ‘Ruis: waarom we zo vaak verkeerde beslissingen nemen en hoe we dat kunnen voorkomen’.

Wetenschappers zijn het daar onderling bepaald niet over eens (Matthews, 2020). Toch krijgen mensen zonder goede verificatie van hun oordeel een expertstatus. Kahneman & Sibony typeren ze treffend als ‘respect-experts’: het vertrouwen in hun oordeel is volledig gebaseerd op respect van collega’s of de gemeenschap waar ze zich in bewegen. Vertrouwen in de expert is soms de enige factor die er echt toe doet (van Swol & Snizek, 2005). Respect-experts stralen veel zelfvertrouwen uit en zijn goed in het construeren van samenhangende verhalen waarmee ze hypothesen pseudo-causaal onderbouwen met ervaringspatronen en analogieën uit het verleden.

Een goede voorspeller van betere oordeelsvorming is de primaire cognitieve stijl die de professional van nature, of aangeleerd, toepast. Hoe groter de begripsbehoefte en daarmee het uitstellen van de eerste, intuïtieve gedachten (‘systeem 1’ denken, (D Kahneman, 2013)), hoe lager de vatbaarheid voor bekende bias. Ook is een effortgerichte cognitieve voorkeurstijl voor denken (‘need for cognition, NC’) een waardevolle eigenschap om ‘short-cut denken’ (bijvoorbeeld te intuïtief oordelen) tegen te gaan. (Carnevale, Inbar, & Lerner, 2011).

De NC behoefte is tevens een goede eigenschap om besluitvormingscompetenties te ondersteunen. Indien mensen goede besluitvormers zijn, zijn ze sceptisch ten opzichte van framingseffecten, zich bewust van de menselijke neiging tot ‘overconfidence’ (Flyvbjerg, 2007) en consistent in risicoperceptie (Staveren, 2018). Een specifieke competentie en indicator voor goede besluitvormers is de wijze waarop ze omgaan met ‘sunk-costs’. De neiging om door te gaan met investeren camoufleert de weerstand tegen toegeven dat onder jou besturing verspilling is opgetreden (Carnevale et al., 2011).

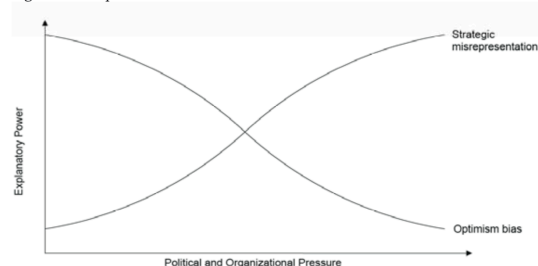
Expertruis - Samenvattend kunnen we stellen dat expert gerelateerde risico’s op het ontstaan van ruis liggen bij de mate van situatiebewustzijn, expertvaliditeit, een niet cognitief uitdagende werkhouding of een minder kritische houding ten opzichte van framingseffecten, uitgangspunten en consistentie in risicoperceptie.

3.1.5 SYSTEEMGERELATEERDE OORZAKEN VAN RUIS

Er zijn ook oorzaken van ruis die te maken hebben met complexe samenwerkingsrelaties en politieke of maatschappelijke druk. Publiek professionalisme is werken voor de publieke zaak. De kern van deze taak wordt door Svava (2009) omschreven als: “public professionalism is the overarching knowledge, values, and standards of practice that apply to serving society and advancing the public interest and to securing sound, democratic governance”. Dat laatste, als professional acteren in goed democratisch bestuur, gebeurt regelmatig onder grote druk van maatschappij en politiek. Gecombineerd met de mate waarin de professional zich als expert gedraagt geeft dit risico’s op ruis als gevolg (of eigenschap) van het systeem.

Een goede illustratie hiervan is de inschatting van kosten, tijd en baten van grote infrastructurele projecten. Bent Flyvbjerg volgt dit onderwerp al jaren. In zijn inauguriërende getiteld 'Truth and Lies about Megaprojects' (Flyvbjerg, 2007) schetst hij een onthutsend beeld van kostenschattingen ten aanzien van grote infrastructurele (rail, bridges and tunnels, road) projecten. Hij concludeert onder ander het volgende: *"psychological explanations account for cost overruns and benefit shortfalls in terms of what psychologists call the planning fallacy and optimism bias"*. En duidt dit later, verwijzend naar eerder onderzoek van Kahneman, Tversky en Lovallo met *"In the grip of the planning fallacy, planners and project promoters make decisions based on delusional optimism rather than on a rational weighting of gains, losses, and probabilities."*

Figure 1: Explanatory power of optimism bias and strategic misrepresentation, respectively, in accounting for forecasting inaccuracy as function of political and organizational pressure.



FIGUUR 8 - OPTIMISM AND STRATEGIC MISREPRESENTATION - FLYVBJERG 2007

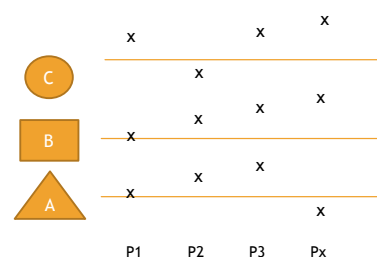
En volgt met de observatie dat optimistische schattingen en strategische misinterpretatie een functie zijn van politieke en organisatorische druk. Die hij weergeeft in een prikkelende, 'Machiavellian formula':

$$(\text{Underestimated costs}) + (\text{Overestimated benefits}) = (\text{Project approval})^9.$$

Als deze misinterpretaties of te optimistische inschattingen ook nog expert afhankelijk worden, kan een vorm van systeemruis optreden. Systeem moeten we in dit geval zien als de organisatie, bijvoorbeeld een beleidsafdeling binnen een ministerie, waarin uitwisselbare professionals werken. Uitwisselbaar wil zeggen, professionals met dezelfde kennis en taak van een werkveld waarvan wordt verwacht dat hun oordeel minimaal afwijkt van dat van hun collega-expert. Bijvoorbeeld claimbeoordelaars van verzekeringsmaatschappij. Als klant verwacht je dat het voor het oordeel en de beslissing van de verzekeringsmaatschappij over je claim niet uitmaakt welke expert binnen deze afdeling je claim behandelt.

Een voorbeeld van het optreden van systematisch optimisme als vorm van systeemruis zien we terug in de evaluatie van beleidsconclusies (Faber & Budding, 2019). De beleidsconclusie is sinds 2013 een verplichte bijlage bij de begrotingsverantwoording die een koppeling moet leggen tussen beleid, prestaties en middelen. In het rapport 'Weinig consistent, beperkt zelfkritisch' (Faber & Budding, 2019) wordt geconcludeerd dat vaak een optimistisch beeld wordt geschetst van deze relatie en 'de neiging lijkt te bestaan om het zwaartepunt bij positieve uitkomsten te leggen'.

Systeemruis kan er dan uitzien zoals in Figuur 9. Als professional P1 tot Px uitwisselbaar zijn mag er worden verwacht dat hun oordeel per zaak A, B of C gelijklopend is. We zien hier echter per professional een ander oordeel (en beslissing) over dezelfde zaak.



FIGUUR 9 - SYSTEEMRUIS

Systeemruis - Samenvattend kunnen we stellen dat systeemruis een vaak onzichtbaar en ongrijpbaar risico is binnen organisaties waarvan een hoge mate van eensluidendheid van expert-oordelen wordt verwacht.

⁹ Flyvbjerg, Cowi and Wachs, genoemd in inauguriërende Flyvbjerg 2007

3.2 BESLISSINGEN

Oordeelsvorming, of dat nu door de mens of een machine geschiedt, leidt tot een uitspraak die in één zin wordt samengevat. Beslissingen worden genomen nadat oordeelsvorming heeft plaatsgevonden. Een beslissing is een proces: het kent een vraag, daarna volgt informatieselectie, oordeelsvorming en een besluit. In die zin wordt een beslissing ‘gemaakt’ (Carnevale et al., 2011). De reden dat in het Engels gesproken wordt over ‘*make a decision*’. In het Nederlands spreken we over het *nemen* van een besluit; we leggen de nadruk op het eindstadium van oordeelsvorming (Taal, 2021).

De kern van besluitvorming is, in de klassieke rationele uitleg ervan, het op basis van alle beschikbare informatie nemen van een rationeel besluit. Bijvoorbeeld het nemen van een besluit door beslissers in een beleidsontwikkelproces over de wijze waarop doelen kunnen worden bereikt (Bekkers, 2017).

Echter, deze oordeelsvorming, en de besluiten die op basis hiervan worden genomen, vinden plaats in een ‘gebonden rationaliteit’. Bekkers (2017) beschrijft hoe Herbert Simon reeds in 1961 heeft laten zien dat beslissers zoeken naar ‘bevredigende oplossingen, waarbij zij slechts een beperkt aantal alternatieven in ogenschouw nemen’. Deels door onvolledige informatie, deels door het ontbreken van vermogen van mensen om rationele besluiten te nemen. Waarbij Bekkers kritiek uit op het toch zoveel mogelijk volgen van rationele besluitvormingsprocessen, terwijl in de praktijk van openbaar bestuur doelen en de te kiezen middelen veelal vaag zijn.

Het komen tot een oordeel en het nemen van een besluit kan gaan over een eenmalig voorliggend vraagstuk. Een eenmalig voorliggend vraagstuk zien we vaak bij de politieke besluitvorming. Waarbij tijdens deze besluitvorming een uniek maatschappelijk probleem van een antwoord moet worden voorzien. Eenmalig omdat het niet door dezelfde professional(s) wordt behandeld, unieke eigenschappen heeft en geen ‘kant-en-klare’ oplossingen kent (D Kahneman & Sibony, 2021, p. 40). Als voorbeeld kunnen we de coronapandemie nemen. Een pandemie zoals deze was voor het eerst in onze moderne samenleving aanwezig en leidde tot een reeks eenmalige beslissingen genomen op basis van actuele inzichten met soms maatschappelijke onvrede tot gevolg.

Daarentegen is bij een terugkerende beslissing sprake van herhaling van casuïstiek met vergelijkbare informatie. Waarbij de beslissingsondersteunende redenering sinds de jaren ‘90 in computers wordt gecodeerd in de vorm van (zelf)lerende of statische algoritmes. Wat in een ver doorgevoerde geautomatiseerde overheid tot ketenfouten tussen organisaties kan leiden (van Eck, 2018).

Eenmalige of terugkerende beslissingen zijn beide gevoelig voor bias en ruis die optreedt in de oordeelsvorming die hieraan voorafgaat. Vanuit dit perspectief gezien is het voorkomen van bias of ruis niet anders bij een eenmalige, unieke beslissing en een terugkerende beslissing (D Kahneman & Sibony, 2021; Nagtegaal, Tummers, Noordegraaf, & Bekkers, 2020).

3.3 PREVENTIE VAN RUIS

Het tegengaan van ruis vertoont gelijkenis met de vele maatregelen die sinds het nobelprijs winnende onderzoek naar bias en heuristics in economische voorspellingen (D Kahneman & Tversky, 1979) zijn ontwikkeld. Bias is als systematisch en meetbare (neiging tot) afwijking in vele richtingen te corrigeren. Flyvberg (2007) noemt bijvoorbeeld twee corrigerende maatregelen voor kosten en tijdschattingen en de voorspelling van de ontwikkeling hiervan in grote projecten. De eerste is ‘reference class forecasting’, ook wel genoemd de ‘*outside view*’. Deze in 2005 door de American Planning Association (APA) overgenomen maatregel plaatst het project in een statistisch verantwoord

gekozen reeks met data van vergelijkbare projecten en komt met correcties op de schattingen (Zuiderzee Lijn project, Flyvbjerg 2006). De tweede maatregel is gericht op de integriteit van planners (experts) als functie van het institutionele systeem. Flyvbjerg omschrijft dit integriteitsrisico als *'planners on the dark side are busy not with getting forecasts right and following the AICP Code of Ethics but with getting projects funded and built.'* De correctie baseert zich op het koppelen van publieke verantwoordelijkheden aan specifieke budgetten ('oormerking'), benchmarking, het delen van risico's in publiek-private samenwerkingen en het betrachten van transparantie hierover in de organisatie.

Ruis is echter een onvoorspelbaar 'restverschijnsel' als biasmaatregelen en (statische) correcties zijn getroffen (Satopää et al., 2020). Reden waarom (private en publieke) organisaties niet graag transparant over onverklaarbare of verrassende afwijkingen in het oordeel van hun experts zijn en dit negeren of bagatelliseren. Ook experts zelf vragen zich na hun studie en opleiding vaak niet actief af of een 'peer-expert' het misschien met hun oordeel oneens is. Of ze het, na het nogmaals bestudeert te hebben, oneens met zichzelf zijn (D Kahneman & Sibony, 2021, p. 375). Zeker als experts in publieke organisaties politiek en hoog-ambtelijke status hebben is dit risico aanwezig. De neiging om het specialistische oordeel van uitvoeringsexperts te negeren of te verbuigen naar politieke wensen is in het onderzoek 'Werk aan uitvoering' in de oorzaken en handelingsperspectieven terug te vinden (Vlist & Heerschop, 2020).

Een wetenschappelijk onderbouwde procedurele maatregel om afwijkende beoordelingen van individuele experts te analyseren, controleren, evalueren en verifiëren is het ACE-V protocol. Een protocol wat veel gebruikt wordt bij forensische opsporings-technieken zoals vinger- of voetafdruk analyse. Maar ook breder inzetbaar is. In het artikel *'resolving differing expert opinions'* maken Annosi en Brunetta (2018) er een procedure van die twee menselijke of een menselijke en een computer gebaseerd oordeel naast elkaar leggen. Waarbij de verificatie (V) niet alleen wordt gericht op de uitkomst, maar het gehele oordeels- en beslissingsproces van de experts beschouwd en tot een eindoordeel komt.

Samenvattend stellen Kahneman en Sibony dat gegeven de individuele verschillen tussen experts (*expertruis*), de variatie in omstandigheden (*gelegenheidsruis*), de organisatorische context en/of werking van het systeem (*systeemruis*) waarin dezelfde expert tot een nieuw of herhaald oordeel komt het risico op ruis altijd aanwezig is (D Kahneman & Sibony, 2021). Ze trekken hierna een parallel met het altijd aanwezige, voor het blote oog onzichtbare, risico als gevolg van ziekmakers als virussen en bacteriën. De maatregelen hiertegen liggen in het verlengde van deze vergelijking: hygiëne betrachten. Intussen vanuit de coronapandemie bestrijding een gedragsfactor waarvan men als preventieve maatregel (waarschijnlijk terecht) veel verwacht (RTL, 2020; Sajed & Amgain, 2020). Deze denklijn doortrekkend zal preventie tegen onzichtbare ruis gedragsrichtlijnen en procesrichtlijnen moeten inhouden.

3.4 ANTWOORD OP DEELVRAAG 1

In dit eerste theoretische gedeelte van het onderzoek is literatuur over professionele oordeelsvorming, ruis en beslissingen onderzocht. Waarmee deelvraag 1 kan worden beantwoord: *wat is oordeelsvorming met ruis en welke oorzaken en gevolgen heeft dit bij het komen tot beslissingen?*

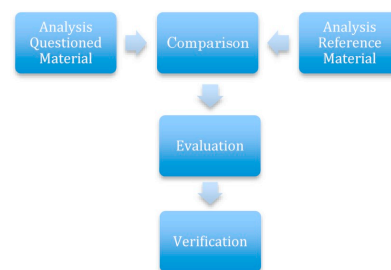


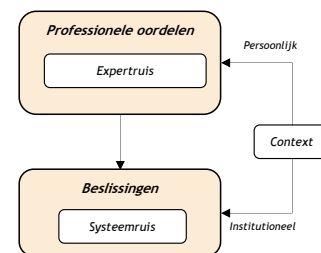
Fig. 2. The ACE-V pattern evidence examination procedure comprising the analysis of the questioned and reference material, their comparison, the evaluation and verification stages.

FIGUUR 10 - ACE-V EXPERTPROTOCOL (ANNOSI & BRUNETTA 2018)

In de literatuur is oordeelsvorming ‘een vorm van meten met de menselijke geest als instrument’ (D Kahneman & Sibony, 2021). Daarbij wordt verwacht dat de uitkomst van het oordeel door professionals van dezelfde professie (Daniel Kahneman & Frederick, 2002) over een gelijkwaardige zaak niet, of slechts minimaal, verschilt. Een oordeel waarin 175 vormen van bias kunnen zorgen voor afleiding ‘die het vermogen om een op feiten gebaseerde beslissing te nemen beïnvloed’ (B. Benson, 2021b; D Kahneman & Tversky, 1979; Satopää et al., 2020). Oordeelsvorming waarbij, na zoveel mogelijk uitsluiting van bias, een onvoorspelbaar en onsystematisch verschil in oordelen als restverschijnsel aanwezig blijft. Dit is *ruis*, gedefinieerd als ‘de variabiliteit in professionele oordelen die gelijk hadden moeten zijn’ (D Kahneman & Sibony, 2021). Ruis die kan optreden als gevolg van de kenmerken van de persoonlijkheid en de omstandigheden tijdens de oordeelsvorming van de professional: *expertruis*.

Deze expertruis kan van invloed zijn bij het komen tot een beslissing. Een beslissing is de uitkomst van oordeelsvorming uitgedrukt in één zin (D Kahneman & Sibony, 2021). Dit kunnen eenmalige of terugkerende beslissingen zijn die in de gebonden rationaliteit van de professional en de organisatie moeten worden genomen (Bekkers, 2017; Nagtegaal et al., 2020). Een beperkte beslissingsrationaliteit die nog verder begrensd kan worden door institutionele druk met optimisme-bias tot gevolg (Flyvbjerg, 2007). Dit kan leiden tot *systeemruis*, gedefinieerd als de onverklaarbare afwijking in oordelen van experts, werkzaam binnen en actierend namens organisaties waarvan een hoge mate van eensluidendheid van expert-oordelen wordt verwacht.

Het antwoord op deelvraag 1 is in een theoretisch kader geplaatst: Figuur 11. Samengevat kunnen we stellen dat professionele oordelen met kans op expertruis de oorzaak kunnen zijn van systeemruis bij het komen tot en nemen van beslissingen in organisaties.



FIGUUR 11 - THEORETISCH KADER OORDELEN EN BESLISSINGEN

3.5 RUIS-PREVENTIE IN BELEIDSONTWIKKELING

In deze paragraaf plaatsen we de theoretische inzichten over ruis-preventie in de context van een managementsysteem, passend bij beleidsontwikkeling in de publieke sector.

Kahneman & Sibony (2021, pp. 376-379) recapituleren in hun onderzoek zes principes die als ‘beslissingshygiëne’ factoren bij het komen tot beslissingen in acht genomen moeten worden. Dit zijn enerzijds principes die het acteren van de *expert* beïnvloeden, zoals nauwkeurigheid boven individualiteit, een externe blik hanteren en relatief oordelen. Anderzijds zien deze principes op de organisatie en het proces (*systeem*) van het komen tot beslissingen. Dan gaat het over taaksegmentatie, stroomlijning van informatie en aggregatie van oordelen. De kern van deze principes zien we ook terug als advies voor het beter inschatten van grote projecten (Flyvbjerg, 2007) of het verbeteren van beslissingen door leiders die een grotere NC hebben (NC = ‘need for cognition’, de natuurlijke neiging om het eigen oordeel kritisch van alle kanten te bekijken) (Carnevale et al., 2011).

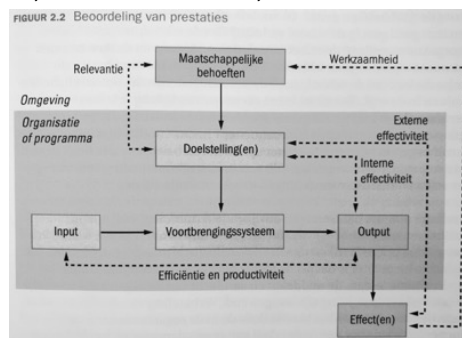
Deze ‘beslissingshygiëne’ factoren kunnen worden vertaald naar maatregelen die door managers kunnen worden genomen om het risico op expert en systeemruis te verkleinen. Managementmaatregelen zijn context en organisatie gebonden. Ze sturen binnen de context van een organisatie de wijze waarop doelstellingen door het primaire proces moeten worden bereikt. De beheersing van maatregelen leidt tot acties die deel uitmaken van een managementsysteem, bestaande uit monitoring, beoordeling en bijsturing (Groot & Helden, 2017).

Binnen dit onderzoek plaatsen we vier van de zes beslissingshygiëneprincipes in dit managementsysteem. Onder de beoordelende activiteiten kijken we naar de expertgerichte principes: nauwkeurigheid versus individualiteit en relatief oordelen. Onder de bijsturende activiteiten plaatsen we twee principes die zien op taaksegmentatie en aggregatie. Met de uitkomsten hiervan kan desgewenst nieuw onderzoek worden gedaan naar de overige principes, de (mate waarin) monitoring van experts (externe blik en de stroomlijning van informatie) in een beleidscontext plaatsvindt.

Een managementsysteem maakt bij haar beheersing onderscheid naar de externe en interne effectiviteit (doeltreffendheid of doelgerichtheid) van het productieproces en stuurt op de efficiency (doelmatigheid) van de ingezette middelen (input) per eenheid output (Groot & Helden, 2017, p. 43). Deze systematiek is vanuit de profit sector onder invloed van New Public Management (NPM) en later New Public Governance (NPG) ook in de meeste non-profit organisaties gangbaar geworden (Bekkers, 2017). Deze visies op public management en governance hebben onder andere geleid tot managementinstrumenten die de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid meten (Rijksfinancien, 2021).

Beleid is ‘het realiseren van bepaalde doelstellingen met behulp van bepaalde middelen in een bepaalde tijdsvolgorde’ (Bekkers, 2017; Lehning, 1987). Meer gericht op uitvoering spreken we over beleid als ‘de voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties gericht op de sturing van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen’ (Bovens (1996:80) e.a. in Bekkers, 2017). Beleidsmakers vertalen de maatschappelijke doelen die door de politiek worden gesteld via de beleidscirkel (Bekkers, 2017, p. 29 fig. 1.1) naar waarden, doelen en uitvoering.

Binnen de stappen van de beleidscirkel wordt van experts, de beleidsmakers, vanuit een macro-perspectief gevraagd een vertaling te maken van maatschappelijke doelen en waarden naar instrumenten en vervolgens een oordeel te geven over de toekomstige doeltreffendheid (*outcome of werkzaamheid*) hiervan. Van directeuren, managers en staf van uitvoeringsorganisaties wordt op meso niveau verwacht dat zij in de ontwikkelfase van beleid een voorspelling geven over de te verwachten doelmatigheid van uitvoeringsprocessen in contact met burgers, bedrijven en leefomgeving. Waarbinnen de manager op haar of zijn terrein de dagelijkse werkstroom moet verbinden met de (meso) verwachtingen op organisatieniveau. Maatschappelijke, bestuurlijke en managerial perspectieven die we terugzien in de wijze waarop prestaties van non-profit organisaties worden beoordeeld (Groot & Helden, 2017 fig. 2.2).



FIGUUR 12- BEOORDELING VAN PRESTATIES (GROOT EN HELDEN, 2017, FIG. 2.2)

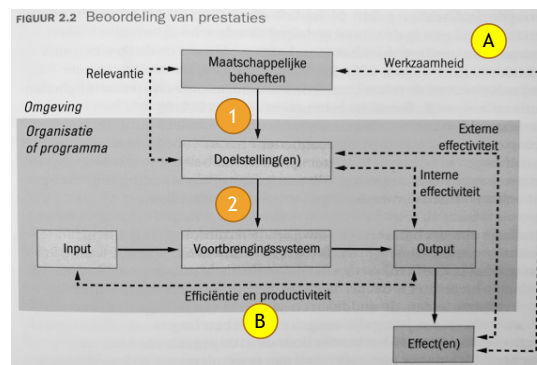
3.6 MANAGEMENTINSTRUMENT VOOR RUIS-PREVENTIE

Uiteindelijk wordt van de manager gevraagd om op microniveau te zorgen voor een handlingsrepertoire. Door Groot & van Helden (2017) omschreven als ‘op voorhand omschreven aanwijzingen [...] op welke wijze beheersingsacties moeten worden uitgevoerd’. Dit handlingsrepertoire kan ingezet worden voor het beheersen van de wijze waarop experts tot een oordeel komen en voor het sturen op de wijze waarop beslissingsprocessen worden doorlopen.

Dit handelingsrepertoire beschouwen we vanuit twee, voor preventie van ruis in beleidsontwikkeling relevante, posities in het managementsysteem. Positie een (1) is de politiek-maatschappelijke invloed op een beleidsprogramma en de expertruis die het gevolg van deze positie kan zijn. Positie twee (2) is de sturing van een beleidsprogramma op de ontwikkeling van de voortbrenging: de realisatie van de beleidsinstrumenten die tot het gewenste effect moeten leiden.

De maatregelen op deze posities zien tegelijkertijd op de wijze waarop het expertoordeel, het doorlopen beslissingsproces en beleidsoordeel, zijnde de voorspelling over de doeltreffendheid en doelmatigheid (positie A en B), in ex-post beleids-evaluaties of het politieke debat terug kan komen.

Zie Figuur 13, positionering van ruis-preventie in de context van het prestatiemetingssysteem van Groot & van Helden (2017).

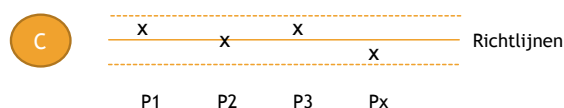


FIGUUR 13 - POSITIONERING VAN RUIS-PREVENTIE OP GROOT & VAN HELDEN, 2017, FIG. 2.2

3.6.1 OORDEELSVORMING IN PUBLIEKE POSITIES

Experts die vanuit een beleidsontwikkelingsopdracht, namens de portefeuille van de minister, een oordeel moeten geven zijn kwetsbaar als beoordelingspersoonlijkheid (expertruis). Doordat de beoordelingspersoonlijkheden van experts onderling verschillen bestaat er vanuit de expertruis oorzaken, zoals dagelijkse stemmingsgevoeligheid tot besluitvormingscompetenties, het risico op gelegenheidsvariatie in oordelen van experts. Ook kan het systeem, het proces en de druk op dit scharniervlak tussen beleidsontwikkeling, politiek en maatschappelijke kritiek leiden tot bijvoorbeeld overschatting van de werkzaamheid (doeltreffendheid) en onderschatting van kosten of uitvoeringsmogelijkheden (doelmatigheid).

Beoordelingsrichtlijnen - Deze combinatie maakt dat *beoordelingsrichtlijnen* kunnen helpen de bandbreedtes waarbinnen experts op het grensvlak maatschappij - beleidsontwikkeling (Figuur 13 positie 1A) tot een oordeel komen inperken. Dit type beoordelingsrichtlijnen stimuleert de creativiteit voor het genereren van probleemoplossing, maar beperkt (of neutraliseert) vervolgens de individualiteit en gelegenheidscontext van de expert in het oordelen over de (eigen) oplossingen (D Kahneman & Sibony, 2021, p. 377).



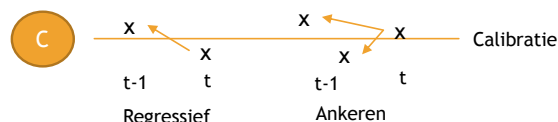
FIGUUR 14 - BEOORDELINGSRICHTLIJNEN (1, A)

Kalibratie – Het grensvlak tussen maatschappij en beleidsontwikkeling bevat een grote schat aan ervaringsgegevens met betrekking tot eerdere oordelen en beslissingen die in de beleidskernen van ministeries zijn genomen. Het actief betrekken van de mate waarin de voorspelling over doeltreffendheid versus doelmatigheid van vergelijkbare beleidsontwikkeltrajecten juist was (of vooral, de mate waarin deze niet juist was) is een eerste vorm van het *kalibreren* van oordelen en beslissingen. De historie van voorspellingen wordt daarmee een *ankerpunt* of referentie (Flyvbjerg, 2007; D Kahneman & Sibony, 2021, p. 377).

Kalibratie van het oordeel van de individuele expert door de juistheid van hun eerdere voorspellingen te kennen is een maatregel die door managers in het proces kan worden betrokken en als persoonlijke *competentie* kan worden gestimuleerd. De proceskant is gericht op het actief corrigeren

door 'regressie naar het gemiddelde'. De competentieontwikkeling is gericht op het kennen van het eigen oordeelsvermogen: 'mensen kunnen niet worden bekritiseerd omdat ze het onvoorspelbare niet kunnen voorspellen, maar een gebrek aan bescheidenheid wat betreft hun voorspelling kan ze wel kwalijk worden genomen' (D Kahneman & Sibony, 2021).

Een vorm van kalibratie is ook het actief doorbreken van een referentiefraam ('a certain set of thoughts') door de 'consider-the-opposite' maatregel (Nagtegaal et al., 2020, pp. 567-568). Deze maatregel stimuleert de eigen 'ankers', de beschikbare 'system 1' referenties, te onderzoeken en deze te bekritisieren vanaf het tegenovergestelde perspectief (Carnevale et al., 2011).



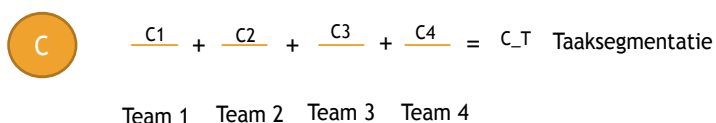
FIGUUR 15 - KALIBRATIE VAN OORDELEN

3.6.2 BESLISSINGEN OVER BELEIDSREALISATIE

Bij de vertaling van beleidsdoelstellingen vanuit maatschappelijk en politiek perspectief (Figuur 13 positie 1A) in de volgende fase van beleid, namelijk de realisatie ervan, wordt de druk van voorspellingen uit positie 1A meegenomen. Beleidsrealisatie gaat in eerste aanleg over het beoordelen van beleidsinstrumenten naar uitvoerbaarheid. De middelen die voorhanden zijn of moeten worden ontwikkeld vormen met elkaar, vertaalt naar realisatie en exploitatiekosten, een beeld van de doelmatigheid van de in te zetten instrumenten (Bekkers, 2017). De stap van voorspellingen over doeltreffendheid en realisatie-aannames wordt vanuit de doelstellingen naar het voortbrengingssysteem overgebracht. Een kwetsbare fase waarin zowel expertruis als systeemruis risico's (Figuur 13 positie 2B) aanwezig zijn.

Procesmatige segmentatie – De expert die op deze positie (2B) in een beleidsprogramma acteert loopt het gevaar te zoeken naar 'bevredigende oplossingen waarin een beperkt aantal alternatieven in ogenschouw worden genomen' (Bekkers, 2017). Dit wordt versterkt door de menselijke neiging om informatie te verdraaien of (tegen beter weten in) te negeren (Flyvbjerg, 2007). De betrouwbaarheid van oordeelsvorming lijdt hieronder doordat er (onbewust) vermenging plaatsvindt van informatie over afzonderlijke aspecten en belangen van een vraagstuk en daarmee tot een (onbewust te) optimistische voorspelling te komen.

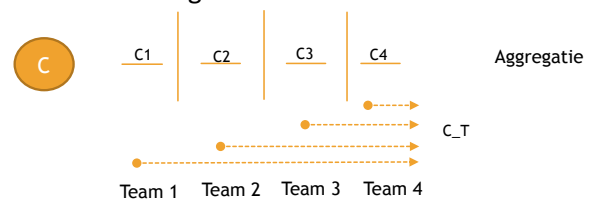
Een maatregel hiervoor is sturing op segmentatie van de beoordelingsaspecten van een beleidsrealisatievraagstuk. Een complexe beoordeling wordt dan a) opgedeeld in afzonderlijke delen (perspectieven) en b) toegewezen aan diverse teams of afdelingen. Zie Figuur 16.



FIGUUR 16 - PROCESMATIGE SEGMENTATIE

Als hierbij ook de communicatie onderling wordt verbroken wordt de wederzijdse beïnvloeding van oordeelsvorming geminimaliseerd. De informatie over de afzonderlijke delen wordt door de procesbewaker gestroomlijnd en aan het eind, zonder actieve beïnvloeding van de beoordelende teams, bij elkaar gebracht. Zie Figuur 17.

Aggregatie – Daarmee is ook de basis gelegd voor de middeling van de variabiliteit in oordelen van experts door aggregatie van oordelen naar een algemeen, neutraal niveau. Aggregatie door actieve neutralisatie is geschikt om het risico op systeemruis, die het gevolg is van de wijze waarop een beleidsafdeling ‘ankers’ heeft ontwikkeld die het totale denkframe van een afdeling beïnvloeden, te verminderen. Groepsdiscussies in een dergelijk denkframe versterken de polarisatie van gezichtspunten die de oordeelsvorming beïnvloeden (D Kahneman & Sibony, 2021, p. 379). Door actieve aggregatie als middel in het managementsysteem kan groeps- of afdelingspolarisatie worden geneutraliseerd.

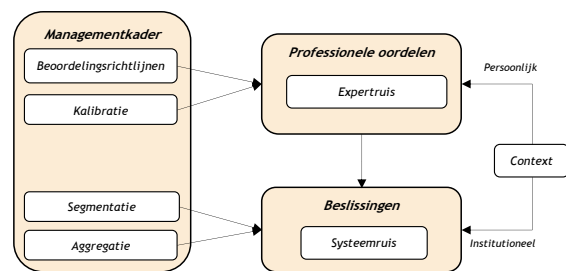


FIGUUR 17 - AGGREGATIE VAN INFORMATIE

3.7 ANTWOORD OP DEELVRAAG 2

In dit tweede theoretische gedeelte van het onderzoek is literatuur over ruis-preventieve maatregelen onderzocht en in de context van beleidsontwikkeling geplaatst. Waarmee deelvraag 2 kan worden beantwoord: *Welke ruis-preventieve maatregelen kunnen in publieke beleidsontwikkeling worden genomen?*

Deze maatregelen vallen uiteen in a) maatregelen die sturen op de oordeelsvorming van de individuele expert als mens en professional in een beleidscontext en b) maatregelen die het proces van oordeelsvorming en het komen tot beslissingen ruis-preventief structureert. Hieruit ontstaat een managementkader waarmee de veronderstelde aanwezigheid van ruis door een aantal preventieve maatregelen kan worden voorkomen.



FIGUUR 18 - MANAGEMENTKADER VOOR RUIS-PREVENTIE

De combinatie van de theorie uit deelvraag 1 en 2 leidt tot het eindplaatje van het theoretische gedeelte. Zie Figuur 18.

Dit managementkader is de theoretische basis waarmee de hoofdvraag is onderzocht.

Worden ruis-preventieve maatregelen bij beleidsontwikkeling van Vrachtwagenheffing toegepast?

Het toepassingsonderzoek is uitgevoerd aan de hand van de volgende deelvragen:

3. Wordt oordeelsvorming door beleidsprofessionals ruis-preventief ingekaderd?
 - a. In welke mate en vorm is er sprake van **beoordelingsrichtlijnen** die het risico op expertruis verminderen?
 - b. In hoeverre worden voorspellende oordelen **gekalibreerd** via referenties, ervaringsgegevens van de expert en/of ‘180 graden tegenspraak’?
4. Worden ruis-preventieve maatregelen bij het managen van beslissingsprocessen toegepast?
 - a. In hoeverre wordt in procedures voor beslissingsprocessen rekening gehouden met **segmentatie** van de oordeelsvorming door experts of teams?
 - b. In welke mate en vorm is er bij beslissingsprocessen sprake van **aggregatie** van informatie als preventieve maatregel tegen onverwachte of ongewenste variabiliteit in uitkomsten?

4 METHODOLOGIE – CASE STUDY

In dit hoofdstuk is de methode van onderzoek beschreven. Als eerste is in paragraaf 4.1 de opzet van het onderzoek in de context van MPM en de politiek-ambtelijke omgeving van de auteur. Vervolgens is in paragraaf 4.2 het ontwerp van het kwalitatieve onderzoek uitgevoerd als casestudy beschreven. De criteria van de casestudy en de selectie komen in paragraaf 4.3 aan bod, waarna in paragraaf 4.4 de onderzoeksmethode en wijze van data verzameling is beschreven.

De begrippen die hierin gehanteerd zijn worden beschreven in paragraaf 4.5 en de betrouwbaarheid en validatie in paragraaf 4.6. Vervolgens komt in paragraaf 4.6 het documentatieonderzoek aan bod en wordt in paragraaf 4.7 de opzet en uitwerking van de interviews beschreven. De betrouwbaarheid, privacy en openbaarheid van het onderzoek volgt in paragraaf 4.8, waarna we afsluiten met een procesverslag in paragraaf 4.9 en validatie en objectiviteitstoets in paragraaf 10.

4.1 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Voor dit onderzoek veronderstellen we de structurele aanwezigheid van ruis als een van de factoren die de betrouwbaarheid van beleidsoordelen en de uitkomsten van beleidsbeslissingen beïnvloed. Deze betrouwbaarheidsvraag is afgeleid van een generieke probleembeschrijving: de groeiende maatschappelijke, politieke en ambtelijke onvrede en onzekerheid over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid.

Het proces van oordeelsvorming door experts en/of teams die voorspellingen over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid moeten komen is vanuit de theorie in een theoretisch managementkader geplaatst. Dit managementkader stuurt op een aantal generieke, ruis-preventieve maatregelen en is zodanig van opzet dat het geschikt is om beleidsontwikkelprocessen op aanwezigheid van deze maatregelen te onderzoeken, mits deze processen aan bepaalde kenmerken voldoen (zie casuselectie). Door deze opzet hopen we een kleine bijdrage te leveren aan de verhoging van de betrouwbaarheid van publieke beleidsontwikkeling vanuit actuele inzichten uit de wetenschap en de masterclasses van de Master Public Management (MPM) van de Universiteit Twente.

In het empirische deel van dit onderzoek voeren we voor het eerst dit toepassingsonderzoek uit in de casus 'Vrachtwagenheffing' (zie hoofdstuk 2). We stellen op basis van het managementkader uit de theorie (paragraaf 3.7) vast welke maatregelen er in de praktijk worden genomen. Op basis hiervan doen we vervolgens aanbevelingen voor verbetering van ruis-preventieve maatregelen met als doel de betrouwbaarheid van beleidsontwikkeling te vergroten.

4.2 ONDERZOEKSONTWERP

Om tot de beantwoording van de hoofdvraag te komen is onderzoek gedaan naar de wijze waarop het managementkader uit de theorie in een praktijkcasus kan worden onderzocht. Hiervoor is gebruik gemaakt van methoden en inzichten uit het boek 'Business Research Methods' (Schindler, 2018) en case selectie inzichten van Seawright & Gerring (2008).

Het eerste kwalitatieve onderzoekskenmerk, procesonderzoek, past bij het doorgronden van de wijze waarop beslissingsprocessen zijn ingericht (procedures) en verlopen (praktijk). Dit is uitgevoerd met een documentatieonderzoek in de administraties van de casusomgeving. Dit geeft de meeste antwoorden op de deelvragen 4 a en b, het onderzoek naar *segmentatie* en *aggregatie van oordelen binnen* processen. Het tweede kenmerk, interpretatie en verdieping, past bij deelvraag 3 a

en b en is gericht op het meten van het gebruik van beoordelingsrichtlijnen en *kalibratie* van de oordelen van experts. De casus zelf geeft de *persoonlijke* en *institutionele* context die van invloed is op het ontstaan van *ruis*.

Voor het verdiepen van dit onderzoek is een specifieke vorm van kwalitatief onderzoek gekozen: de casestudy aanpak. Een casestudy combineert drie elementen die in dit onderzoek zijn ingezet. Als eerste biedt een goed gekozen case het onderzoek voldoende historische en actuele praktijkinformatie. Dit is gebruikt voor de uitvoering van het documentatieonderzoek. Ten tweede geeft een casestudy aanpak de mogelijkheid de uitkomsten van het documentatieonderzoek via interviews nader te verdiepen. Als derde maakt de casestudy aanpak dit onderzoek en de uitkomsten specifiek en daarmee bruikbaar in de caseomgeving, terwijl het theoretisch model en de gekozen aanpak herhaling van het onderzoek in een ander casus mogelijk maken.

De uitvoering van dit onderzoek is gericht op één casus, waarbij de uitkomsten niet generiek toepasbaar zijn. Daarmee ligt de focus op een *idiographic study* (Gerring, 2006), waarbij een synchrone, cross-sectionele aanpak wordt gevolgd. Synchroon omdat het documentatieonderzoek en de interviews binnen dezelfde periode één keer wordt uitgevoerd, hetgeen een momentopname van de onderzochte casus oplevert. Een momentopname die de start van een verbetering kan zijn en een aanpak die als voordeel heeft dat dit in een kortere tijd kan worden uitgevoerd dan een longitudinaal onderzoek, waarin de ontwikkeling wordt gevolgd (Schindler, 2018).

Door deze aanpak kan het theoretisch model door herhaald toepassingsonderzoek verbeteren terwijl de resultaten managers kunnen helpen met inzicht (Schindler, 2018, pp. 142-143) in hun eigen managementscope.

De aanbevelingen die uit deze aanpak zijn voortgekomen kunnen bijdragen aan a) het aanscherpen van het ontwikkelde managementkader, b) de instrumenten voor beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie van de overheid aanvullen en c) binnen de casusomgeving tot verbetering van het beleidsontwikkelp proces leiden.

4.3 CASUS CRITERIA EN SELECTIE

Voor het toepassingsonderzoek is een case gekozen die aan drie criteria voldoet.

a) De case moet liggen in het bereik van het theoretisch onderzoek rond expert- en beslissingsruis als onzichtbaar fenomeen bij organisaties waarvan een hoge mate van eensluidendheid van expert-oordelen wordt verwacht (*systeemruis*).

b) De case moet gelegen zijn binnen de publieke sector (Seawright & Gerring, 2008 'population of interest') en een zodanige positie in de overheid hebben dat tijdens de beleidsontwikkeling voor politiek en publiek zichtbare beleidsprognoses (afkomstig van oordelen en beslissingen door beleidsexperts) zijn afgegeven (*ruis in publieke posities*).

c) De casus moet de beleidscirkel (Bekkers, 2017) zodanig doorlopen dat het maatschappelijk probleem, via agendering (bv in een regeerakkoord) de fase beleidsvoorbereiding doorlopen heeft, of bezig is dat te doen (*managementkadering*). Zie hiervoor Figuur 13 - Positionering van ruispreventie op Groot & van Helden, 2017, fig. 2.2.

Deze criteria zijn van toepassing op de gekozen casus waar het toepassingsonderzoek is uitgevoerd. Deze casus ligt binnen de beleidskern¹⁰ van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat die de invoering van vrachtwagenkilometerheffing (zie www.vrachtwagenheffing.nl) per 1 januari 2026 beleidsmatig voorbereid. De publieke uitingen hierover in de periode 2018 tot 2021 (ad a) worden door politiek en media nauwkeurig gevolgd vanwege het onderwerp (kilometerheffing of rekeningrijden) en de variatie in beleidsprognoses (zie paragraaf 2.3, ad b)). Als laatste is er sprake van het doorlopen van de beleidskring tot en met beleidsvoorbereiding en door managers aangestuurde processen om tot uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid te komen (ad c).

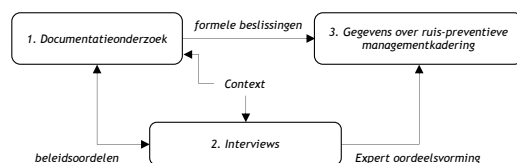
4.4 ONDERZOEKSMETHODE EN DATAVERZAMELING

Voor het empirisch deel van het onderzoek is een operationalisering van het theoretische managementkader ontwikkeld. Dit operationele managementkader is als onderzoeksstructuur toegepast bij de twee gevolgde dataverzamelmethode: documentatieonderzoek en persoonlijke diepte-interviews.

Het documentatieonderzoek is in een drietal managementsystemen uitgevoerd. Hierbij zijn meerdere zoekslagen toegepast volgens de *snowball* methode, van conceptueel (theorie) naar specifiek, gevoed vanuit de interviews. Dit heeft gegevens opgeleverd over het voorkomen van kalibratie van oordelen en formele (en informele) beslissingsprocedures die gevolgd zijn bij de beleidsontwikkeling van de casus in de periode 2017 tot en met 2021.

Na de eerste iteratie van het documentatieonderzoek zijn tien interviews gehouden. Deze interviews zijn gehouden met medewerkers die betrokken waren bij de beleidsontwikkeling van de casus in de periode 2017 tot en met 2021. In de interviews is aan de hand van informatie uit het documentatieonderzoek en de structuur van het operationele managementkader de oordeelsvorming van experts en de wijze waarop beslissingsprocessen worden gestructureerd onderzocht.

Op de uitkomsten van beide onderzoeksmethoden is een synthese toegepast, zijn resultaten benoemd en is een advies opgesteld. Zie Figuur 19.



FIGUUR 19 - WEERGAVE ONDERZOEKSMETHODE EN DATAVERZAMELING

Bij het onderzoek zijn de vier kernbegrippen en achterliggende concepten van het operationele managementkader onderzocht. Daarbij is geanticipeerd op een afwijking van de praktijk ten opzichte van de zuivere theoretische omschrijving van oordeels- en beslissingsmaatregelen. Hiermee zijn ook maatregelen in de vorm van een zich herhalend patroon of een vorm van kaderstelling of managementsturing bij het onderzoek betrokken.

Om te bepalen in hoeverre deze praktijkmaatregelen lijken op de theorie is een plausibiliteitscheck toegepast. Plausibiliteitsbepaling is volgens Connell & Keane (2006) een oordeel over de mate van '*concept-coherence; that is, how well a particular scenario conceptually coheres with prior knowledge*'. Concept-coherentie op onderzochte maatregelen ten opzichte van de theorie definiëren we daarom in dit onderzoek als de mate waarin een aangetroffen maatregel uit het in de praktijk toegepaste managementsysteem conceptueel-coherent is aan het- of de concept(en) van de theorie.

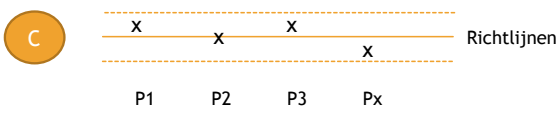
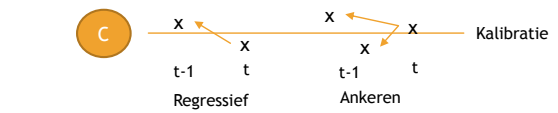
In de paragrafen hierna volgt de uitwerking van elke stap.

¹⁰ Directoraat-Generaal Mobiliteit, Programmadirectie Vrachtwagenheffing en Tijdelijke Tol

4.5 OPERATIONALISATIE VAN HET MANAGEMENTKADER

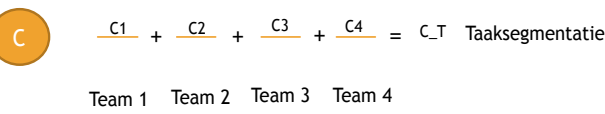
Tijdens het empirische deel van dit onderzoek, waarin de twee deelvragen centraal staan, is het theoretisch managementkader als volgt geoperationaliseerd. Als eerste is van elke deelvraag het kernconcept bepaald en van een definitie voorzien. Vervolgens is dit concept vertaald naar een patroon, uitgedrukt in een schema. Als laatste zijn maximaal twee patroonskenmerken gedefinieerd waarmee de plausibiliteit van de overeenkomst tussen theorie en praktijk via conceptueel-coherentie kan worden bepaald. In tabel 1 en tabel 2 is deze onderzoeks aanpak uitgewerkt.

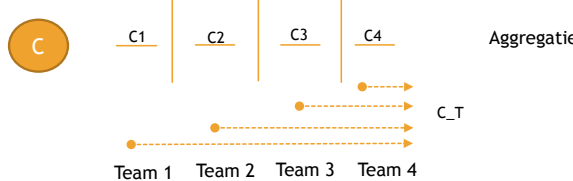
In tabel 1 is deelvraag 3 uitgewerkt: *Wordt oordeelsvorming door beleidsprofessionals ruispreventief ingekaderd?*

Deelvraag	Kernbegrip en definitie	Patroon en omschrijving
3a. In welke mate en vorm is er sprake van beoordelingsrichtlijnen die het risico op expertruis verminderen?	Beoordelingsrichtlijn <i>Definitie</i> - Een vorm van kading tijdens de expert-beoordeling van een beleidsvraagstuk die individualiteit en/of gelegenheidscontext van de expert neutraliseert.	 1 - Een vorm van kading, gericht op een kennis- en ervaringsgemiddelde van alle experts Px gegeven een beleidsvraag C. 2 - Een vorm van kading die een bandbreedte van informatielectie en de uitkomst van een oordeel over een beleidsvraagstuk C aangeeft.
3b. In hoeverre worden voorspellende oordelen gekalibreerd via referenties, ervaringsgegevens van de expert en/of '180 graden tegenspraak'?	Kalibratie <i>Definitie</i> - Een vorm van ex-ante ijking van een voorspellend oordeel via buiten het beleidsterrein gelegen ijkpunten.	 1 - Een vorm van ijking via een externe referentie die in dezelfde klasse valt als het beleidsonderwerp (Reference Class Forecasting, (Flyvbjerg, 2007; D Kahneman, 2013). 2 - Een vorm van ijking van het oordeel van de expert of groeps-oordeel van experts (organisatieonderdeel) op basis van eerder afgegeven oordelen over een ander beleidsonderwerp. 3 - Een vorm van ijking door 'tegenspraak' door het actief betrekken van externe expertise in het uiteindelijke oordeel (aka second opinion).
Context bij oordeelsvorming (toegepast bij interviews)	Persoonlijk <i>Definitie</i> - De persoonlijke kenmerken en omstandigheden van de expert.	1 - Persoonkenmerken die betrokken zijn: # jaren ervaring in het beleidsterrein en maximaal 2 expertisegebieden ontwikkeld door studie of opleiding. 2 - Omstandigheden die betrokken zijn: indrukken over de mate van gevoeligheid voor framing van de beleidsopdracht in de media en politiek draagvlak.

TABEL 2 - OPERATIONALISERING DEELVRAAG 3

In tabel 2 is deelvraag 4 uitgewerkt: *Worden ruis-preventieve maatregelen bij het managen van beslissingsprocessen toegepast?*

Deelvraag	Kernbegrip en definitie	Patroon en omschrijving
4a. In hoeverre wordt in procedures voor beslissingsprocessen rekening gehouden met segmentatie van de oordeelsvorming door experts of teams?	Segmentatie <i>Definitie</i> - Een vorm van opdeling van een beleidsvraagstuk in disjuncte delen die afzonderlijk worden beoordeeld.	 1 - Een bewuste actie (regelmatig of incidenteel) gericht op de opdeling van informatie in niet overlappende expertisegebieden, OR 2 - Een bewuste actie (regelmatig of incidenteel) die informatie distribueert over twee of meerdere groepen experts AND waarbij

Deelvraag	Kernbegrip en definitie	Patroon en omschrijving
4b. In welke mate en vorm is er bij beslissingsprocessen sprake van aggregatie van informatie als preventieve maatregel tegen onverwachte of ongewenste variabiliteit in uitkomsten?	Aggregatie <i>Definitie</i> – Een vorm van clustering van oordelen op een zodanige wijze dat de uniciteit van de samenstellende delen onherkenbaar en niet herleidbaar is.	deze informatie (grotendeels) parallel wordt gebruikt in oordeelsvorming.  1 - Een bewuste actie (regelmatig of incidenteel) die (voorspellende) oordelen over hetzelfde beleidsvraagstuk van twee of meer experts of groepen van experts (organisatieonderdeel) samenvoegt tot één (voorspellend) oordeel. 2 - Een bewuste actie (regelmatig of incidenteel) die oordeelsvorming, gebaseerd op twee of meer gesegmenteerde informatiedelen (zie segmentatie) samenvoegt op een zodanige wijze dat organisatieonderdeel en expert niet herleidbaar zijn. 3 - Betrokken aspecten zijn: de positie van het ministerie en het beleidsonderwerp in het politieke veld (partijkleur) en de gevoeligheid van het onderwerp voor kritiek op doelmatigheid en/of kostenschattingen.
<i>Context bij beslissingsprocessen</i>	Institutioneel <i>Definitie</i> – De meso aspecten van de beleidsafdeling die een rol (kunnen) spelen bij de uitkomst van beslissingsprocessen.	3 - Betrokken aspecten zijn: de positie van het ministerie en het beleidsonderwerp in het politieke veld (partijkleur) en de gevoeligheid van het onderwerp voor kritiek op doelmatigheid en/of kostenschattingen.

TABEL 3 - OPERATIONALISERING DEELVRAAG 4

4.6 DOCUMENTATIEONDERZOEK

Voor het documentatieonderzoek is gebruik gemaakt van de formele administraties binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en openbare bronnen. Er zijn twee typen administraties gekozen. De eerste is gericht op het ondersteunen van het beoordelingsproces van experts (Relatics Grip en Samenwerkingsfunctionaliteit). Het tweede type is gericht op de formele 'stukkenstroom'; het structureert het proces en de parafering van beleidsmaker (expert), via de managers naar de top-ambtenaren (DG en SG), de Staatsecretaris en/of de Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

Er is gericht gezocht op publieke beleidsuitingen gericht op kaderstelling en prognoses over doeltreffendheid en doelmatigheid, de onderzoeksdocumentatie hiervan, begeleidende (interne) beslissnota's, voortgangsbrieven van de minister aan de 2^e Kamer op drie momenten: 2017 (regeerakkoord), 2019 (beleidskader en prognose) en 2021 (voortgangsbrief 2). Van deze documentatie is het beoordelingsproces onderzocht op procedures voor beslissingen. Tijdens het documentatieonderzoeks zijn de drie beleidsprognoses geselecteerd die als input voor de interviews zijn gebruikt.

De uitkomst van het documentatieonderzoek is gecodeerd volgens de aanpak van James Woodall¹¹ en Schindler, met gebruikmaking van de operationele uitwerking van de deelvragen 3 en 4 uit paragraaf 4.5. Daarbij zijn de begrippen uit het managementkader naar het voorbeeld van Woodall als 'vlag' gebruikt bevindingen te koppelen aan de deelvragen.

Het onderzoek is in verband met de coronamaatregelen op afstand (thuis) uitgevoerd via de werkkplekomgeving van het ministerie van IenW. Hiervan is geen herleidbare opname gemaakt.

¹¹ <https://youtu.be/eT-EDgwRvRU>

4.7 INTERVIEWS

Op basis van de eerste uitkomsten van het documentatieonderzoek is een semi-gestructureerd interview opgesteld. Een semi-gestructureerde wijze van interviewen geeft de onderzoeker de mogelijkheid, vanuit een bredere vraagstelling door te vragen en te trechteren naar specifieke onderdelen. Dat is gebruikt om in het gesprek met de experts zicht te krijgen op hun individuele en unieke beoordelingsaanpak en de het onderzoeken van de kalibratie hiervan.

Selectie en uitnodiging

De selectie van te interviewen medewerkers is op basis van drie criteria uitgevoerd. Als eerste een evenredige verdeling over de onderzochte periode 2017 tot en met 2021, waarmee met de interviewgegevens deze periode bestrijken. Als tweede criteria is gekeken naar de positie in de organisatie volgens Figuur 13 - Positionering van ruis-preventie op Groot & van Helden, 2017, fig. 2.2.

Daarvoor zijn drie medewerkers die werkzaam zijn of dit in de periode waren op positie 1 met zicht op werkzaamheid in maatschappelijk perspectief en politieke realiteit (A) en drie medewerkers op positie 2 met zicht op efficiëntie en productiviteit (B) geselecteerd.

Als derde en laatste criteria is onderscheid gemaakt in functie (project of programmamanager) en expert gebaseerde functies (beleidsmedewerker of ondersteuner). Daarmee wordt geborgd dat de geïnterviewden diepte kennis hebben van het proces, de managementsturing, de inhoud en/of ondersteuning van de beleidsontwikkeling in de onderzochte casus. Bij de schriftelijke uitnodiging van de eerste interviewronde is het begrip en het voorkomen van 'ruis' als onverwachte afwijking in oordelen van experts middels een korte impressie van de theorie meegestuurd (Schindler, 2018, p. 129 pretasking).

Uitvoering interviews

De interviews zijn als individueel diepte interview (Schindler, 2018) uitgevoerd¹². Ter introductie werd over de herkenning van de theorie over 'ruis', de (herkenning van) zichtbare gevolgen hiervan voor (voorspellende) beleidsoordelen gesproken.

Het eerste deel van het interview was gericht op deelvraag 3a en b. Hierin staat de professionele expertise (en niet de persoonlijke mening) centraal. Het interview startte met vier vragen met betrekking tot de context van de medewerker binnen de casus. Via de vragen werd de functietoelichting, ervaring, kennis, periode en de focus vanuit het werk bij de casus in overeenstemming met Figuur 13 in beeld gebracht. Vanuit deze focus werd de mate van bewuste of onbewuste externe druk op de expert besproken en vastgelegd. Vervolgens werden de deelvragen 3a en 3b via (in totaal) acht vragen (met deelvragen) besproken en samenvattend genoteerd.

Het tweede deel van het interview was gericht op deelvraag 4a en b. Hiervoor zijn de geïnterviewden bevraagd op hun kennis en ervaring met betrekking tot managementsturing of kadering van beslissingsprocessen. Dit deel werd voorafgegaan door een zestal vragen die de institutionele context van managementsturing en/of beslissingsprocessen in kaart brachten. Via deze vragen werd

A	Periode werkzaam	Positie in de organisatie
1	2016-heden	1A
2	1991-heden	1A en 2B
3	2017-heden	1A en 2B
4	2016-heden	1A en 2B
5	2017-heden	1A en 2B
6	2017-2021	1A en 2B
7	2016-heden	1A
8	2017-heden	1A en 2B
9	2017-2021	2B
10	2018 – heden	1A

TABEL 4 - PERIODE EN POSITIE GEINTERVIEWDEN

¹² In verband met de coronamaatregelen en vanwege praktische voordelen zijn deze via videogesprekken op afstand afgenomen.

de positie van het ministerie, politieke leiding en invloed, zichtbaarheid van- en invloed op beleidsontwikkeling door managers en experts in kaart gebracht. Daarna werden de deelvragen 4a en 4b via (in totaal) zeven vragen (met deelvragen) besproken en samenvattend genoteerd.

Transcriptie en analyse

De antwoorden van de interviews zijn door de onderzoeker samenvattend uitgeschreven en ter validatie na afloop van het interview één keer teruggedraaid bij de geïnterviewden. Alle geïnterviewden hebben hierop positief, met soms kleine aanvullingen, gereageerd. Daarna is elk interviewverslag volgens de aanpak van James Woodall¹³ en Schindler, met gebruikmaking van de operationele managementkader van de deelvragen 3 en 4 uit paragraaf 4.5 gecodeerd en geanalyseerd.

Voor alle interviews is elk antwoord, vertrekkend vanuit de kernbegrippen beoordelingsrichtlijn, kalibratie, segmentatie en aggregatie ingedeeld naar de aan het kernbegrip gekoppelde patronen. Daarbij is op een 3-puntsschaal de mate waarin het antwoord conceptueel-coherent lijkt aan het concept(en) van elk patroon gekoppeld. Vervolgens is de combinatie van samenvattend antwoord, koppeling aan patroon en de mate van conceptuele coherentie gecodeerd volgens een aantal tijdens de analyse opgestelde sleutelbegrippen. Als laatste stap is elke combinatie in Excel opgevoerd en, na analyse op patroontype, conceptuele coherentie en sleutelbegrippen (codering) voorzien van een dominant patroon per deelvraag en concept.

Deze resultaten zijn gekoppeld aan de operationele uitwerking van het managementkader uit paragraaf 4.5 en in hoofdstuk 5 beschreven.

4.8 BETROUWBAARHEID, PRIVACY EN OPENBAARHEID

Voor het documentatieonderzoek is gebruik gemaakt van de formele administraties binnen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De onderzochte documentatie blijft vanwege het deels vertrouwelijke karakter binnen de formele administraties opgeslagen en wordt niet gepubliceerd. Verder is gebruik gemaakt van www.rijksoverheid.nl en www.tweedekamer.nl voor onderzoeksverslagen, kamerstukken, brieven en bijlagen.

De tien geïnterviewde personen zijn geselecteerd uit formeel betrokken medewerkers uit het programma Vrachtwagenheffing en Tijdelijke Tol (DGMO VWH-TTH) van het Directoraat-Generaal Mobiliteit (Min. van IenW). Formeel wil zeggen dat ze een aanstelling binnen die programma hebben of hebben gehad en een beleidsbepalende en beslissing beïnvloedende factor waren in beslissingsprocessen wat leidde tot politieke behandeling van het beleidskader in 2017/2018, de tussenliggende periode van doorontwikkeling van het beleid en het aanbieden van het wetsvoorstel Vrachtwagenheffing aan de Tweede Kamer in 2021. Geïnterviewden en deelnemers zijn persoonlijk benaderd en kregen een verklaring overhandigd waarin de vertrouwelijkheid werd geborgd.

Van het literatuuronderzoek, het documentatieonderzoek en de interviews is verslag gelegd. De namen van de geïnterviewden en de verslaglegging blijft intern vertrouwelijk. Intern vertrouwelijk wil zeggen dat de regels van de master Public Management van de Universiteit Twente en de wet- en regelgeving van de (open) overheid worden gevolgd. Toegang tot deze onderzoeksgegevens is alleen mogelijk na toestemming van de programmadirectie DGMO van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Als toestemming is gegeven zullen vervolgens altijd de regels omtrent actieve openbaarmaking en persoonlijke beleidsopvattingen zoals in de Wet Open Overheid van 2021 is vastgelegd

¹³ <https://youtu.be/eT-EDgwRvRU>

(Koninkrijksrelaties, 2021) worden toegepast. Dit gebeurt op de wijze die intern door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is vastgelegd. Als laatste en beslissende stap zullen alle geïnterviewde medewerkers in de besluitvorming over inzicht in onderzoeksgegevens worden betrokken.

De interviewschema's en antwoorden zijn geregistreerd. Alle verkregen informatie uit gesprekken en interviews is geanonimiseerd en als persoonlijke beleidsopvatting van de ambtenaar geclassificeerd (Staten-Generaal, 2021) behandeld. De verkregen informatie is gecodeerd volgens het operationele kader en de hierin opgenomen begrippen. Voor analyse en interpretatie is gebruik gemaakt van de geoperationaliseerde deelvragen 3 en 4 en gecodeerd volgen de concept-coherentie aanpak zoals in paragraaf 4.5 is uitgewerkt.

De resultaten van de onderzoeksgegevens uit het documentatieonderzoek, de interviews en de eerste interpretatie hiervan zijn in eerste aanleg in een vertrouwelijke versie van deze scriptie verwerkt. Daarmee is een verificatieronde uitgevoerd bij de geïnterviewden. Na verwerking van deze resultaten is dit voorgelegd en besproken met de scriptiebegeleiders. Na verwerking van deze feedback is, met toepassing van de regelgeving zoals hiervoor beschreven, een publicatieversie opgesteld en aan de programmadirectie DGMO VWH-TTH ter goedkeuring voorgelegd.

Er is sprake van een werkrelatie tussen mij als onderzoeker en de geïnterviewde medewerkers voor de periode juli 2021 tot uitvoering onderzoek in het voorjaar van 2022. Er is geen beleid beïnvloedende participatie van mij als onderzoeker geweest in het object van onderzoek, de beleids-oordeelsvorming tussen 2017 en het versturen van de Wet Vrachtwagenheffing naar de Tweede Kamer in het laatste kwartaal van 2021.

4.9 PROCESVERSLAG

De aanleiding van dit onderzoek is gestart met oriëntatie en documentatieonderzoek vanuit de aangeboden colleges en materiaal uit de studie MPM, toegepast in de eigen werkomgeving. Volgens is de probleemdefinitie en onderzoeksvraag is geformuleerd en het theoretisch kader opgebouwd. Literatuuronderzoek is uitgevoerd volgens de 'snowball' methode en onderzoek in wetenschappelijke bronnen (findUT Universiteit Twente, Scopus, Web of Science, Google Scholar) langs (het ontstaan van) het theoretische managementkader.

Na goedkeuring van de onderzoeksopzet is als eerste het documentatieonderzoek uitgevoerd. Gelijktijdig zijn de te interviewen medewerkers geselecteerd, uitgenodigd en eenmaal persoonlijk (video op afstand) geïnterviewd. Na de interviews is het documentatieonderzoek beperkt herhaald op punten waar verduidelijking nodig was. Hierdoor is een basis van documentatie en interviewresultaten opgebouwd die representatief is voor het ontstaan van beleidsoordelen en voorstellingen met de veronderstelde aanwezigheid van ruis in de onderzochte periode. De verwerking van de interviews is bij de respondenten getoetst en de resultaten zijn in een analysedocument beschreven. Na bespreking en goedkeuring van de scriptiebegeleiders is tot afronding van deze thesis overgegaan.

4.10 VALIDATIE EN OBJECTIVITEIT

Voor interne validatie is getoetst of de positionering van het onderzoek (zie ook Interviews in paragraaf 4.4.2) met de onderzochte periode overeenkwam. Ook is de representatie van documentatie en interviews getoetst op formele externe en interne bronnen: Rijksoverheid.nl/documenten, TweedeKamer.nl, ConfiguratieManager (systeem voor interne beheersing van publicatie van

stukken vanuit de ambtelijke top van het Ministerie van IenW) en de digitale Samenwerkingsfunctionaliteit (SWF) van SSC-ICT (BZK). Daarnaast is gebruik gemaakt van beslissings- en besluitvormingsnotities en interne beheersingsplannen met een formele status binnen het Ministerie van IenW.

Representativiteit van de geïnterviewden is getoetst ten opzichte van de personele status in de programmadirectie VWH, het Ministerie van IenW of de hieraan gelieerde uitvoeringsorganisaties. De documentatie is gevalideerd ten opzichte van de administraties die aan het programma VWH ter beschikking staan en worden ingezet voor beleidsvorming.

De codering van de interviewverslagen is twee keer uitgevoerd. De eerste keer bij het schrijven van de samenvatting, de tweede keer na de toetsing van het conceptverslag door de geïnterviewden. In deze tweede coderingsslag is verfijning aangebracht op de codering en met name het dominante patroon.

5 RESULTATEN EN ANALYSE

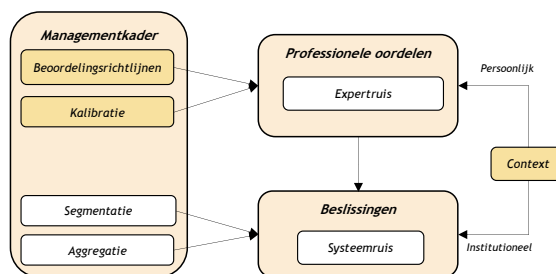
In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het documentatieonderzoek en de diepte-interviews beschreven. Deze beperken zich tot de periode van beleidsontwikkeling in de casus VWH tussen 2017 en 2021.

Aan de hand van het managementkader (Figuur 18) en het operationele begrippenkader (Tabel 2 en Tabel 3) doorlopen we in paragraaf 5.1 de oordeelsvorming van experts. We laten zien in welke context dit plaatsvond, welke richtlijnen men toepaste en in welke mate kalibratie van oordeelsvorming aanwezig was. Vervolgens beschrijven we in paragraaf 5.2 de beslissingsprocessen waar de oordeelsvorming van experts aan bijdraagt. Dit start met de institutionele context van beslissingsrichtlijnen, waarna wordt beschreven of er sprake was van sturing op segmentatie en aggregatie als ruis-preventieve maatregel. We sluiten af met paragraaf 5.3, waarin we een samenvattende analyse van de resultaten beschrijven. Waarna we in hoofdstuk 6 de conclusies en aanbevelingen geven.

5.1 OORDEELSVORMING

Experts die vanuit een beleidsontwikkelingsopdracht een oordeel moeten geven zijn kwetsbaar als beoordelingspersoonlijkheid (expertruis). Dat wordt versterkt als de ontwikkeling zichtbaar is vanuit de politiek verantwoordelijke top (de Minister van IenW).

Doordat de beoordelingspersoonlijkheden van experts onderling verschillen bestaat er vanuit expertruis oorzaken, zoals dagelijkse stemmingsgevoeligheid tot besluitvormingscompetenties, het risico op gelegenheidsvariatie in oordelen van experts. Ook kan het systeem, het proces en de druk op dit scharniervlak tussen beleidsontwikkeling, politiek en maatschappelijke kritiek leiden tot bijvoorbeeld overschatting van de werkzaamheid (doeltreffendheid) en onderschatting van kosten of uitvoeringsmogelijkheden (doelmatigheid). Hiervoor werd in het onderzoek als eerste de context in kaart gebracht. Daarna werd de mate waarin er volgens de documentatie en respondenten sprake was van beoordelingsrichtlijnen en kalibratie van oordelen onderzocht.



FIGUUR 20 ONDERZOEK OORDEELSVORMING

Context

De persoonlijke kenmerken van de expert werden gemeten door het aantal jaren waarin actief is bijgedragen aan het beleidsterrein van de casus en de wijze waarop men zich door opleiding(en) of studie(s) tot beleids- of managementexpert heeft ontwikkeld. Verder zijn de respondenten bevraagd over mate waarin men gevoeligheid toonde of heeft ervaren gedurende de beleidsontwikkeling door media, ambtelijke top en politiek.

Uit het onderzoek bleek dat er bij alle (beleids) experts in de casus ruime ervaring (10+ jaren) aanwezig is met beleidsontwikkeling bij de rijksoverheid. Waarbij hun bijdrage aan de casus Vrachtwagenheffing tussen de 3 en 5 jaar ligt. Ook is een beeld verkregen van de positionering van hun werk, verwerkt in de volgende tabel.

Aantal experts	Functietypering	Positie	Gevoeligheid externe druk	Bewustzijn externe druk
4	Beleidsexpert +	1A	1	bewust
5	Beleids- en management expert	1A en 2B	1	bewust
1	Manager	2B	0,5	onbewust

TABEL 5 - OORDEELSVORMING IN PUBLIEKE POSITIES

In Tabel 5 zien we dat vier experts acteren op posities waarin men zich bewust is dat hun oordeelsvorming op het gebied van maatschappelijke doeltreffendheid (1A) ligt. Vijf experts acteren in het (spannings)veld tussen doelstellingen op doeltreffendheid en invloed op doelmatigheid (1A en 2B). Eén managementexpert ervoor onbewust externe druk in het werk vanuit de directie van de uitvoeringsorganisatie, die onder aansturing van de beleidskern van het ministerie van IenW werkt.

Ook zijn er experts waarbij werk en oordeelsvorming per definitie zichtbaar is. Dit laatste is het geval bij respondenten die meewerken aan het schrijven van wetten of lagere regelgeving die door het Parlement wordt goedgekeurd. Daarnaast werkten zeven van de tien experts tijdens het Kamerdebat op 14 maart 2022 in directe zin mee aan de beantwoording van Kamervragen over de Wet Vrachtwagenheffing door de Minister van IenW.

5.1.1 BEOORDELINGSRICHTLIJNEN (3a)

Vanuit documentatie en interviews is onderzocht of er in de onderzochte periode sprake was van een vorm van (in)kadering van de experts tijdens hun informatieselectie en oordeelsvorming om het risico op expertruis te verminderen (deelvraag 3a). Het gaat dan om inkadering die de individualiteit en/of gelegenheidscontext van de expert in een bepaalde mate begrenst om te grote verschillen te voorkomen.

Daarbij werd gekeken naar een vorm van kadering, gericht op een kennis- en ervaringsgemiddelde van experts (3a1). In dit onderzoek bestonden de experts uit de functies beleidsadviseurs met en zonder managementtaken, managers, een directeur en beleidsondersteuners. Bij het documentatieonderzoek werd gekeken naar richtlijnen voor het uitvoeren van extern onderzoek. Ook werd een tweede vorm van kadering, gericht op beperking van de bandbreedte van informatieselectie en de uitkomst van een oordeel (3a2), in het onderzoek meegenomen.

Beide vormen zijn in het documentatieonderzoek en de interviews als concept behandeld. Waarbij het aantal keren dat er een bepaalde mate van overeenstemming tussen een praktijkrichtlijn en het concept via een 3-puntsschaal is aangegeven. Daarbij komt een 0 overeen met 'geen overeenkomst', 0,5 geeft aan dat het wordt herkend en voorkomt en een 1 geeft aan dat het conceptueel gelijk is. In de interviewverslagen is aan het patroon, de weging en de interviewtekst een codering gekoppeld die de kern van deze combinatie aangaf. Uit deze codering is een dominant patroon afgeleid. Dit geeft vanuit de diepte-interviews voor beoordelingsrichtlijnen (3a) het volgende overzicht.

Aantal keren benoemd	Patroon	Conceptuele coherentie	Dominant patroon
3	3a	0	Geen overeenkomst met beoordelingsrichtlijnen onderkend
10	3a1	0,5	Ex-post weging ervaring expert ((on)bewust)
4	3a1	1	Dossierstudie Dialoog
3	3a1	1	Ex-ante expert judgment – intern
7	3a1	1	Ex-post weging ervaring expert (ijking)

Aantal keren benoemd	Patroon	Conceptuele coherentie	Dominant patroon
9	3a2	1	Bandbreedte beperking
4	3a2	1	Kwaliteit informatieproces en oordeel

TABEL 6 - BEOORDELINGSRICHTLIJNEN

Hieruit zien we dat drie keer wordt aangegeven dat geen enkele vorm van kadering door richtlijnen wordt ervaren. Dat is anders bij kadering op kennis- en ervaringsgemiddelde. Daar wordt zichtbaar dat er in beperkte mate conceptuele overeenstemming is. De afwijking ligt bij formalisatie van het kader; tien keer wordt aangegeven aan dat hun expertise in een bepaalde mate wordt gewogen door terug te kijken op eerdere oordelen en de wijze waarop men werkt. Deze weging gebeurt meer passief; door henzelf als uiting van professionaliteit en door het management die een expert selecteert voor een voorliggend vraagstuk.

Ook kaderen experts en managers zich vanuit professionaliteit in door vanuit dossierstudie- en kennis in dialoog met anderen hun oordeelsvorming te ijken. Dit kadering gebeurt tijdens oordeelsvorming van een actueel vraagstuk, maar ook achteraf. Zeven keer wordt een vorm van ijking van uitgangspunten en aannames genoemd. Bijvoorbeeld over de weging van zwaarte en tijdsbeslag van voorgenomen werkzaamheden (functiepuntenanalyse binnen de IT) die in het verleden in planningsoverzichten is verwerkt. Deze informatie wordt in de actualiteit gebruikt, waarbij men enkele keren aangeeft dat dit te weinig gebeurt.

Eenzelfde grote overeenstemming tussen de praktijk en het concept ligt bij bandbreedte van informatieselectie. Negen keer wordt aangegeven dat door henzelf, mede als gevolg van het proces in de beleidsdirectie, wordt gestuurd op de informatie die meegewogen wordt in een eindoordeel. Specifieke kadering op de uitkomst van een expertoordeel wordt niet herkend. Aan deze kadering wordt soms toegevoegd dat men dit ook als niet gepast zou ervaren. Een analyse van het informatieselectieproces werd viermaal als belangrijk genoemd om het oordeel van een (groep van) expert(s) kwalitatief te wegen.

Documentatieonderzoek - Parafering

Vanuit het documentatieonderzoek is een beperkte mate van beoordelingsrichtlijn aangetroffen. Dit is zichtbaar in de wijze waarop beleidsoordelen, besluiten en brieven via een informatie- en archiefsysteem de politieke en ambtelijke top bereiken. Deze worden bestuurd door zogenaamde 'paraferlijnen'. Daarmee wordt de individualiteit van afdelingen gerespecteerd door ze een plaats te geven in de paraferlijnen en de kans te geven een oordeel te wegen en soms aan te passen. Tegelijkertijd wordt hiermee de individualiteit van een afdeling (of soms expert) beperkt doordat elke schakel een deel vormt van het gehele advies.

Een vorm van kadering van de gelegenheidscontext is in beperkte mate af te leiden uit de paraferlijn zelf. Adviezen aan de Minister, de SG of de DG kennen elk een eigen paraferlijn en tijdstip. Een voorbeeld hiervan is de 'tas van de Minister'. Een specifiek tijdstip waarop een advies bij de minister moet zijn om door hem gelezen te worden op een bepaald moment (weekend, vakantie, werkweek, etc).

5.1.2 KALIBRATIE (3b)

Een tweede ruis-preventieve maatregel is de mate waarin voorspellende oordelen gekalibreerd worden via referenties, ervaringsgegevens van de expert of '180 graden tegenspraak'. Om dit na te gaan lag de kern van het documentatieonderzoek en interviews bij een drietal vormen van ex ante ijking van een voorspellend oordeel via buiten het beleidsterrein gelegen ijkpunten.

Ijking van oordeelsvorming door externe referenties in eenzelfde klasse als het beleidsonderwerp of vraagstuk (3b1) is in kaart gebracht via de interviews en het documentatieonderzoek. Ijking van het oordeel van (groepen van) experts (3b2) is in de diepte-interviews besproken en gedocumenteerd. De ijking van oordeelsvorming, een voorgenomen oordeel of prognose door het betrekken van externe expertise (3b3) in het uiteindelijke oordeel werd zowel bij het documentatieonderzoek als in de interviews aangetroffen.

Elke vorm is in het documentatieonderzoek en de interviews als concept behandeld. Dit geeft vanuit de diepte-interviews het volgende overzicht.

Aantal keren benoemd	Patroon	Conceptuele coherentie	Dominant patroon
4	3b	0	Geen overeenkomst met kalibratie onderkend
6	3b1	1	Ex-ante expert judgment – extern referentieel
4	3b2	0,5	Ijking eigen voorspellend vermogen niet optimaal
9	3b3	0,5	Ex-ante expert judgment – intern referentieel
7	3b3	0,5	Ex-ante tegenspraak – oordeelsbevestigend
2	3b3	1	Actieve tegenspraak – extern second opinion
6	3b3	1	Ex-ante expert judgment – intern referentieel

TABEL 7 - KALIBRATIE

Een viertal keren wordt aangegeven dat er geen actieve of passieve vorm van kalibratie wordt onderkend. Ijking van oordeelsvorming door externe referenties in eenzelfde klasse als het beleidsonderwerp of vraagstuk (3b1) is een effectief ruis-preventief middel als aannames uit het heden kunnen worden vergeleken met aannames uit het verleden in een andere, vergelijkbare omgeving. Deze vorm van ijking wordt zesmaal herkend, waarbij een drietal keren deze vorm ook actief is gestimuleerd en gehanteerd. Ingaand op de vorm waarin actuele oordeelsvorming van experts, projecten of afdelingen actief en openlijk wordt vergeleken met eerder afgegeven oordelen (3b2) wordt dit vier keer onderschreven als een goede aanpak die wordt herkend in de praktijk. Waarbij een aantal keren wordt aangegeven dat deze vergelijking met eerdere oordelen door tijdgebrek en het ontbreken van specifieke sturing niet of zeer beperkt plaatsvindt.

Daar tegenover staat dat de vorm van ijking middels ‘tegenspraak’ wordt herkend en als positief middel gekwalificeerd. Indien tegenspraak iets ruimer wordt gezien dan ‘180 graden tegenovergesteld’ (3b3) wordt zestien keer aangegeven dat er bij oordeelsvorming actief wordt gezocht naar een andere expertmening. Dat vindt vaak plaats tussen experts op hetzelfde terrein; modelsimulaties, risicobeheersing, planningsactiviteiten en kosteninschattingen lenen zich hiervoor. Dit is in de meeste gevallen gericht op het bevestigen van het concept-oordeel, die dan wordt voorgelegd aan een andere expert.

De vorm waarin 180-graden tegenspraak wordt gezien als een zuivere second-opinion, waarbij de beschikbare informatie met dezelfde vraag voor een tweede, onafhankelijk oordeel bij een andere (groep van) expert(s) op hetzelfde werkterrein ligt (3b3), wordt twee keer herkend. Dit wordt dan gedaan door het betrekken van een externe partij. Een zestal keren wordt aangegeven dat deze tegenspraakvorm wordt gestimuleerd door de gekozen organisatievorm, waarbij de expertiseterreinen gekoppeld zijn aan projecten. Waardoor tegenspraak ontstaat als het voorstel vanuit één onderdeel (bv project) in het geheel (bv managementteam) wordt gebracht. Waarbij ook een bepaalde mate van segmentatie ontstaat. Dit komt later in deze resultaten aan bod.

Documentatieonderzoek

Tijdens het documentatieonderzoek is handmatig via het intranet en de website van de casus en middels queries in het documentair informatiesysteem gekeken naar het voorkomen van een van de drie vormen van kalibratie. Daaruit blijkt dat in de casus veelvuldig (14+) gebruik is gemaakt van externe tegenspraak (3b3) door gericht onderzoek. In een aantal onderzoeken wordt daarin, actief en op verzoek van het ministerie, de voorgenomen beleidsprognose referentieel getoetst aan vergelijkbare stelsels als de casus in omringende landen (3b1). In het overzicht is één onderzoek te zien die als actieve vorm van second opinion, uitgevoerd op gehanteerde aannames, wordt gepositioneerd. Het Beheersmodel Grote Projecten bevat aanwijzingen die de informatieselectie en de presentatie binnen kaders van beheersing van grote (ICT) projecten plaatst. Ook is de institutionele context van kalibratie als voorbeeld opgenomen (2019, context Minister IenW).

Jaar	Documentnaam	Documenttype	Positionering	Kernbegrip	Deelvraag en patroon	Conceptuele overeenkomst
2016	Beheersmodel Grote Projecten (def concept)	Interne richtlijn	2B	Kalibratie	3a2 bandbreedte	0,5
2018	IENW BSK-2018 126306 Bijlage 03 Onderzoek combinatie tol en vrachtwagenheffing v6.pdf	Extern onderzoek	1A	Kalibratie	3b2 ijking	0,5
2018	Onderzoek naar invulling publieke taken voor de uitvoering van vrachtwagenheffing	Extern onderzoek	2B	Kalibratie	3b3 tegenspraak	0,5
2021	IENW BSK-2018 17955 Pva Omgevingsmanagement (versie 2)	Plan van Aanpak	1A	Kalibratie	3b3 tegenspraak	0,5
2018	06 Bijlage KPMG internationaal onderzoek vrachtwagenheffing n.d.f	Extern onderzoek	1A	Kalibratie	3b1 refentieel	1
2018	Europese vrachtwagenheffingsstelsels	extern onderzoek	1A	Kalibratie	3b1 refentieel	1
2018	Rapportage Verkenning plaatsing OBU-uitgiftepunten	extern onderzoek	2B	Kalibratie	3b2 ijking	1
2018	IENW BSK-2018 251726 Validiteitsoordeel businesscase.pdf	Extern onderzoek	1A en 2B	Kalibratie	3b2 ijking	1
2018	Onderzoek on-board units en dienstverlening - Pantea 10.9.2018	Extern onderzoek	2B	Kalibratie	3b3 tegenspraak	1
2020	Wat vindt de wetenschap? 15.04.2020	Extern onderzoek	1A	Kalibratie	3b3 tegenspraak	1
2018	Rapportage Optimalisatie Handhavingslocaties Vrachtwagen	Extern onderzoek	2B	Kalibratie	3b3 tegenspraak	1
2018	Effecten van een vrachtwagenheffing: Literatuuranalyse en een conceptueel denkkader	extern onderzoek	1A	Kalibratie	3b3 tegenspraak	1
2010	Second opinion basisgegevens Anders Betalen voor Mobiliteit	Extern onderzoek	1A en 2B	Kalibratie	3b3 tegenspraak	1
2019	IENW BSK-2022 14155 2. Presentatie voor themasessie vrachtwagenheffing en tijdelijke tolheffing	Context (minister IenW)	1A en 2B	Kalibratie	4a institutioneel	1

TABEL 8 - DOCUMENTATIERESULTATEN KALIBRATIE

5.1.3 DEELVRAAG 3A EN 3B – SAMENVATTING

Kijkend naar de resultaten van interviews en documentatieonderzoek en de uitkomsten van de analyse kunnen we het volgende vaststellen.

3a. In welke mate en vorm is er sprake van beoordelingsrichtlijnen die het risico op expertruis verminderen?

Er is sprake van impliciete beoordelingsrichtlijnen. Impliciet omdat deze, vanuit het concept gezien, aanwezig zijn in de wijze waarop experts zich vanuit hun professionaliteit gedragen. Men kadert de informatieselectie vanuit de professie of vanuit de afspraken (bv bij modelinterpretaties) tijdens de oordeelsvorming in. Ook het proces helpt hierin (ook weer conceptueel gezien) mee, doordat de informatiegeleiding naar de ambtelijke en politieke top wordt gestuurd ('parafeerlijnen').

3b. In hoeverre worden voorspellende oordelen gekalibreerd via referenties, ervaringsgegevens van de expert en/of '180 graden tegenspraak'?

Samenvattend kunnen we stellen dat de beleidsontwikkeling van de casus zichtbaar en bewust ondersteund wordt door het concept 'kalibratie'. Ook hier geldt dat het niet bewust als ruispreventieve maatregel wordt ingezet, maar vanuit onderzoek professionaliteit als bewuste actie wordt gestuurd. Er wordt door veel respondenten en in de maatregelen binnen de systemen veel belang gehecht aan kalibratie door tegenspraak. Deze maatregel wordt in de meeste gevallen als validatie van het concept beleidsoordeel ingezet.

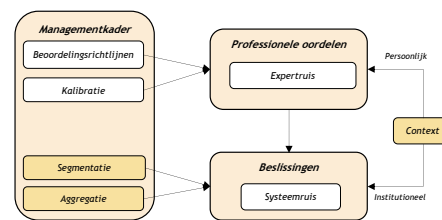
Deze samenvatting is in onderstaande tabel verwerkt. Het aantal keren dat het kernbegrip vanuit het patroon conceptueel coherent overeenkomsten vertoont met daarbij het dominante patroon: de mate van herkenning, aanpak van de expert of sturing van de organisatie.

Aantal keren genoemd	Kernbegrip	Patroon	Conceptuele coherentie	Dominant patroon
2	Beoordelingsrichtlijnen	3a	0	Geen coherentie op concept
1	Expert kadert zichzelf	3a1	0	Geen coherentie op concept
10	Expert kadert zichzelf	3a1	0,5	Ex-post weging ervaring expert (bewust)
4	Expert kadert zichzelf	3a1	1	Dossierstudie Dialoog
3	Expert kadert zichzelf	3a1	1	Ex-ante expert judgment – intern
7	Expert kadert zichzelf	3a1	1	Ex-post weging ervaring expert (ijking)
9	Bandbreedte	3a2	1	Bandbreedte beperking
4	Bandbreedte	3a2	1	Kwaliteit informatieproces en oordeel
3	Kalibratie	3b	0	Geen coherentie op concept
6	Referentie ijking	3b1	1	Ex-ante expert judgment – extern referentieel
4	Ex-post oordeelsijking	3b2	0,5	Ijking eigen voorspellend vermogen niet optimaal
3	Tegenspraak / expert judgment	3b3	0	Geen coherentie op concept 3b3
9	Tegenspraak / expert judgment	3b3	0,5	Ex-ante expert judgment – intern referentieel
7	Tegenspraak / expert judgment	3b3	0,5	Ex-ante tegenspraak – oordeelsbevestigend
2	Tegenspraak / expert judgment	3b3	1	Actieve tegenspraak – extern second opinion
6	Tegenspraak / expert judgment	3b3	1	Ex-ante expert judgment – intern referentieel

TABEL 9 - SAMENVATTING DEELVRAAG 3

5.2 BESLISSINGEN OVER BELEIDSREALISATIE

Beleidsrealisatie gaat in de onderzochte casus voornamelijk over het beoordelen van beleidsinstrumenten naar uitvoerbaarheid. De organisaties die de uitvoering gaan doen en de middelen die voorhanden zijn of moeten worden ontwikkeld vormen met elkaar, vertaalt naar realisatie en exploitatiekosten, een beeld van de doelmatigheid van de in te zetten instrumenten.



FIGUUR 21 - BESLISSINGSPROCESSEN

Deze beleidsrealisatie wordt actief vergeleken met de opbrengsten, die vanuit maatschappelijk en politiek perspectief gewenst zijn. In de casus aangeduid als 'Terugsluis', zijnde de opbrengsten van de kilometerheffing van vrachtwagens minus de gedeelde belastinginkomsten en de systeemkosten van de realisatie en de exploitatie. Daarbij wordt de druk op het voorspellend vermogen (Figuur 13 positie 1A) ervaren (Kamer, 2021-2022).

EXPLOITATIE VRACHTWAGENHEFFING (bedrag x € 1,0 mln.)		2026
Heffingsopbrengst Vrachtwagenheffing		€ 807,0
Accijnsderving	€ -45,0	
Beëindiging Eurovignet	€ -222,0	
Verlaging mib-tarieven vrachtwagens	€ -49,0	
AF: Compensatie fiscale derving	jaarlijks	€ -316,0
AF: Terugbetaling Mobiliteitsfonds	5 jaren	€ -80,0
AF: Dekking exploitatiekosten Vrachtwagenheffing	jaarlijks	€ -125,0
Terugsluis		€ 286,0

TABEL 10 - BUSINESSCASE VRACHTWAGENHEFFING

Bron: Nota naar aanleiding van het Verslag 02 februari 2022

Context

Door deze context van beleidsontwikkeling in de onderzochte casus is de stap van voorspellingen over doeltreffendheid en realisatie-aannames vanuit de doelstellingen naar het voortbrengingssysteem (in casu de Dienst Wegverkeer en de uitvoeringsorganisaties die hieraan bijdragen) kwetsbaar voor zowel expertis als systeemrisico's (Figuur 13 positie 2B). Dit blijkt als we de resultaten van het contextueel onderzoek tijdens de interviews bekijken. In de eerste kolom staat het aantal keren dat de positie van de organisatie (kolom 2) en het dominante patroon van invloed (kolom 3) op het grensvlak is aangetroffen.

Aantal keren benoemd	Positie organisatie	Dominant patroon van invloed
9	1A	Politiek bedrijf drukt stempel
10	1A	Politieke sturing beleidsontwikkeling merkbaar
2	1A	Geen directe sturing experts
3	1A	Uitvoering beperkend (-)
10	1A 2B	Beleidsbepalend en uitvoeringsverantwoordelijk
9	1A 2B	Doelmatigheid + doeltreffendheid bekend
	Politieke leiding 2017-2021	VVD

TABEL 11 - CONTEXT BESLISSINGSPROCESSEN

Als we kijken naar de positie van de beleidsontwikkeling in de casus wordt zichtbaar dat deze zich op het scheidsvlak (of overgangsvlak, zoals een respondent aangaf) van maatschappelijke doelstelling naar doelmatigheid bevindt (1A). In de casusperiode was de politieke leiding en portefeuille van de VVD. Doordat het ministerie van IenW beleidsverantwoordelijk is en tegelijkertijd de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van de toekomstige realisatie en bekostiging van de uitvoering draagt is enige vorm van politieke sturing onvermijdelijk.

Omdat (top)ambtenaren in de casus werken vanuit de portefeuille van de minister van IenW wordt indirect invloed uitgeoefend, zo wordt tien keer aangegeven. Dit komt tot uiting bij timing van

wetsvoorstellen in het politieke bedrijf. Waarbij enkelen benadrukken dat het politieke bedrijf haar eigen checks-and-balances heeft, waardoor politieke dominantie beperkt is.

Er is geen direct verband aangetoond met een bekend risico voor (beleids)experts op zichtbare posities, namelijk het ‘zoeken naar bevredigende oplossingen waarin een beperkt aantal alternatieven in ogenschouw worden genomen’ (Bekkers, 2017). Aanvullend documentatieonderzoek op basis van een actueel voorbeeld¹⁴ laat zien dat er in de onderzochte periode sprake is geweest van beleidsoordelen die samenvielen met de mate waarin kennis (vanuit extern en intern onderzoek) aanwezig was.

5.2.1 SEGMENTATIE (4a)

Om systeemruis risico's vanuit deze gevoelige positie (1A) en de gevoelde verantwoordelijkheid voor een toekomstige doelmatige uitvoering (2B) te verminderen is onderzocht in hoeverre er in procedures voor beslissingsprocessen rekening wordt gehouden met segmentatie van de oordeelsvorming door experts of teams. Waarbij is gezocht naar een vorm van opdeling van een beleidsvraagstuk in disjuncte delen die afzonderlijk worden beoordeeld.

Daarbij werd gemeten of er in de casus sprake was van een conceptuele overeenkomst met bewuste actie(s) (regelmatig of incidenteel) gericht op de opdeling van informatie in niet overlapende expertisegebieden. Een tweede conceptuele vorm kan hieraan worden gekoppeld, als regelmatig of incidenteel de informatie gedistribueerd wordt over twee of meerdere groepen experts en deze informatie parallel wordt gebruikt in oordeelsvorming.

Bij het houden van de interviews werd duidelijk dat velen segmentatie herkennen en actief gebruiken. En dat er bij het concept segmentatie een dominante projectie is, namelijk de wijze waarop programma- en projectorganisatie in gangbare zin als disjuncte expertgebieden zijn georganiseerd. Bij elkaar genomen komt het volgende beeld naar voren.

Aantal keren benoemd	Patroon	Conceptuele coherentie	Dominant patroon
9	4a	0	Niet binnen werkkterrein of niet herkend
7	4a1	0,5	Consensusgerichte procesgang
8	4a1	1	Organisatorische segmentatie
3	4a2	0,5	Sequentiële parafering
8	4a2	0,5	Organisatorische segmentatie
3	4a2	1	Consensusgerichte afweging tussen disciplines

TABEL 12 - SEGMENTATIE

In de antwoorden valt op dat negen keer wordt genoemd dat het lastig is om te bepalen in hoeverre de informatie als bewuste procedurele actie werd opgedeeld. Vanuit meer verdieping in het interview kon worden achterhaald dat er veelal sprake is van een consensus gerichte wijze van werken. Dat is terug te zien in de procesgang (7x genoemd) die gekoppeld aan de indeling van de programmadirectie (Directie, Terugsluis, Beheersing, Beleid en Juridisch Kader, Stelselimplementatie, Omgeving en Communicatie) een bepaalde mate van segmentatie tijdens oordeelsvorming (4a1) bevordert.

¹⁴ <https://www.nt.nl/wegvervoer/2021/09/16/nog-veel-vragen-over-kosten-en-terugsluis-vrachtwagenheffing/>

Tijdens beslissingsprocessen wordt gebruik gemaakt van deze opdeling. Daarbij is veelal dezelfde set van informatie door alle experts te raadplegen, maar elke discipline selecteert de bij deze discipline horende informatie er zelf uit (sequentiele parafering of organisatorische segmentatie, 4a2). De expert voegt er tijdens de oordeelsvorming zelf informatie aan toe.

Informatieverrijking wordt het meest duidelijk bij de afstemming tussen de beleidsomgeving en de uitvoeringsorganisatie(s). Uitvoeringsorganisaties vormen ten opzichte van de beleidsomgeving een disjuncte omgeving waarin efficiency, voorspelbaarheid en nauwkeurigheid voorop staan. In uitvoeringstoetsen wordt dit zichtbaar. Deze uitvoeringstoetsen worden in belangrijke mate vanuit niet overlappende disciplines ontwikkeld. In deze organisatie wordt de regie op methode en informatiestroom geïnstitutionaliseerd in een 'design office'. Bij de reden van het ontstaan en de verwachte werking van een design-office wordt drie keer aangegeven dat consensus bereiken de kern van beslissingsprocessen vormt. Een respondent gaf aan dat segmentatie aan het begin van het beleidsproces, waarin de belangenafweging speelt, ongebruikelijk en zelfs ongewenst is, omdat dit het leggen van dwarsverbanden hindert.

Een specifieke vorm van segmentatie is gevolgd tijdens het Kamerdebat over de wet Vrachtwagenheffing op 14 maart 2022. In de oordeelsvorming die door de Minister tijdens de voorbereiding van het debat, en tijdens de uitvoering van het debat zelf, wordt de organisatorische segmentatie zichtbaar bij het samenstellen van 'fiches' en 'Q&A's'. Dit proces is drie keer als voorbeeld genoemd van parallelle oordeelsvorming, waarbij de beleidsdirectie (mede namens de uitvoeringsorganisaties) zichzelf tot maximale consensus dwingt om de Minister ondubbelzinnige antwoorden te kunnen laten geven.

Documentatieonderzoek

In het documentair informatiesysteem en de digitale samenwerkingsomgeving zijn twee vormen van segmentatie zichtbaar. Aan de ene kant is er de opdeling in expertomgevingen. Zie paragraaf 4.6 onder documentatieonderzoek. Aan de andere kant is de organisatorische segmentatie in informatie en de processen van het bewerken van informatie tot beleidsoordelen en adviezen zichtbaar. Dit wordt vaak handmatig, door beleidsondersteuners, begeleid. De meest in het oog springende vorm hiervan is in de alinea hiervoor (debatvoorbereiding) beschreven.

5.2.2 AGGREGATIE (4b)

In het onderzoek is, in het verlengde van segmentatie, gekeken naar de mate en vorm waarin er bij beslissingsprocessen in de casus sprake is van aggregatie van informatie als preventieve maatregel tegen onverwachte of ongewenste variabiliteit in uitkomsten. Op een zodanige wijze dat de uniciteit van de samenstellende delen onherkenbaar en niet herleidbaar is.

Dit kan een bewuste actie (regelmatig of incidenteel) zijn die (voorspellende) oordelen over hetzelfde beleidsvraagstuk van twee of meer experts of groepen van experts (organisatieonderdeel) samenvoegt tot één (voorspellend) oordeel (4b1). Aggregatie kan gesegmenteerde oordeelsvorming als basis hebben. Dan komt het tot uiting via een regelmatige actie die oordeelsvorming samenvoegt op een zodanige wijze dat organisatieonderdeel en expert niet herleidbaar zijn (4b2).

In de interviews bleek deze vorm het minst bekend. Tenminste, als het ging om aggregatie als een zichtbaar en zelfstandige managementactie. Uit de interviews komt het volgende totaalbeeld naar voren.

Aantal keren benoemd	Patroon	Conceptuele coherentie	Dominant patroon
7	4b1	0,5	Clustering beleidsoordeel procesmatig
9	4b1	1	Neutraliseren dominant perspectief
8	4b2	0,5	Interne autoriteit construeert eindoordeel
1	4b2	1	Directe herkenning expert inbreng (wet)

TABEL 13 - AGGREGATIE

Van de meer conceptuele vorm werd tien keer aangegeven dat uniciteit in oordeelsvorming geaccepteerd en zelfs wenselijk is om de expert als onderzoeker of manager tot zijn of haar recht te komen. Als oordeelsvorming leidt tot een advies of rapport wat de programmadirectie naar een ander directoraat-generaal, uitvoeringsorganisatie of het ministerie moet verlaten wordt hierover zeventien keer aangegeven dat herleidbaarheid tot één persoon of onderdeel (project) van de programmadirectie niet herkenbaar aanwezig moet zijn (4b1). En dat hier specifiek op gestuurd wordt door het neutraliseren van de oordeelsvorming door de expert(s) zelf (9x) of door de organisatie (8x, interne autoriteit).

Vanuit de uitvoeringsorganisatie is aangegeven dat de 'design office' (hiervoor reeds omschreven bij segmentatie) de expliciete verantwoordelijkheid heeft tot een geaggregeerd eindoordeel te komen en de directie te adviseren. Waarbij de directie zelf stuurt op deze activiteit (4b2). Deze vorm is minder expliciet aanwezig bij de beleidsdirectie, maar wel degelijk actief. Namelijk bij het beantwoorden van Kamervragen en het adviseren van de minister. In dit proces wordt actief gestuurd op segmentatie (het zogenaamde 'uitletteren'). Later in het proces wordt aggregatie toegepast om individuele of specifieke (uit een project) inbreng tot een antwoord te brengen in een vorm waarin de uniciteit van inbreng is geneutraliseerd.

Desgevraagd wordt ten aanzien van het concept aggregatie meerdere keren aangegeven dat dit niet bewust gericht is op het voorkomen van 'ruis' in de context van dit onderzoek. Maar dit behoort bij een professionele en verantwoorde procesgang. Als laatste wordt twee keer aangegeven dat uniciteit soms vanzelfsprekend zichtbaar is en blijft. Dat is het geval bij experts die wetteksten, memories van toelichting, AMvB's en Kamerbrieven schrijven.

5.2.3 DEELVRAAG 4A EN 4B - SAMENVATTING

4a. In hoeverre wordt in procedures voor beslissingsprocessen rekening gehouden met segmentatie van de oordeelsvorming door experts of teams?

Segmentatie blijkt een herkenbare sturende (management)actie en expertactiviteit te zijn. Zeker ook omdat men beseft te acteren vanuit een voor de buitenwereld zichtbare positie. Die ook een herkenbare politieke visie draagt over het concept onder het beleidsonderwerp Vrachtwagenheffing, namelijk kilometerbeprijzing.

Vanuit segmentatie als concept gezien ziet men deze procedurele vorm van opdeling terug in de wijze waarop de organisatie is ingericht. Hierin is binnen de beleidsdirectie en in de uitvoeringsorganisatie geen verschil. De organisatie stuurt zichzelf in belangrijke mate gesegmenteerd, grotendeels disjunct, aan. Voor beleidsoordelen en adviezen aan de politieke top wordt het concept van segmentatie procedureel ondersteund via het afgedwongen proces van 'parafering'.

4b. In welke mate en vorm is er bij beslissingsprocessen sprake van aggregatie van informatie als preventieve maatregel tegen onverwachte of ongewenste variabiliteit in uitkomsten?

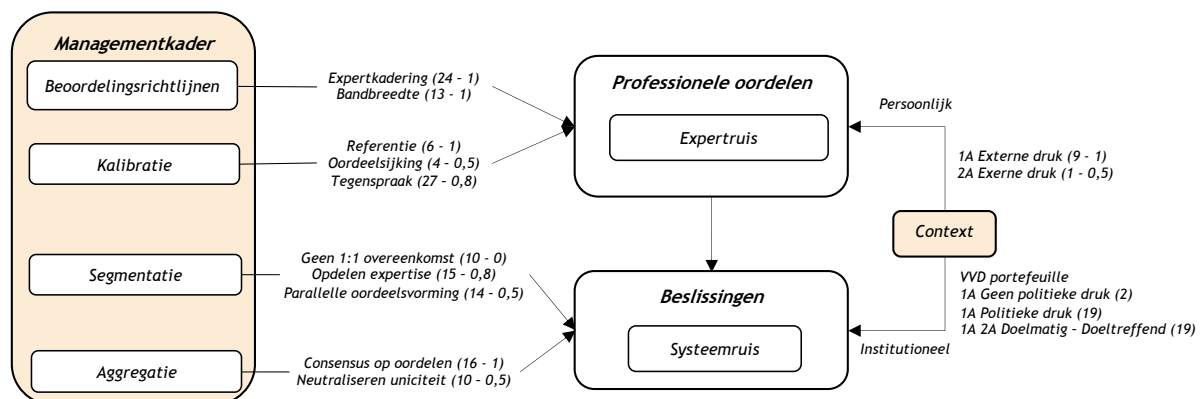
In het onderzoek bleek deze vorm, waarbij aggregatie als een zichtbaar en zelfstandige managementactie wordt ingezet, het minst bekend. Als oordeelsvorming leidt tot een advies of rapport wat namens de programmadirectie of de directie van een uitvoeringsorganisatie in het proces richting de ambtelijke of politieke top wordt gebruikt vinden allen dat herleidbaarheid tot één persoon of onderdeel (project) van de organisatie niet herkenbaar aanwezig moet zijn.

Deze samenvatting is in onderstaande tabel verwerkt. Het aantal keren dat het kernbegrip vanuit het patroon conceptueel coherent overeenkomsten vertoont met daarbij het dominante patroon: de mate van herkenning, aanpak van de expert of sturing van de organisatie.

Aantal	Kernbegrip	Patroon	Conceptuele coherentie	Dominant patroon
10	Segmentatie	4a	0	Geen coherentie of herkenning op segmentatie of aggregatie
7	Opdelen informatie per expertise	4a1	0,5	Consensusgerichte procesgang
8	Opdelen informatie per expertise	4a1	1	Organisatorische segmentatie
11	Parallele oordeelsvorming	4a2	0,5	Organisatorische segmentatie
3	Parallele oordeelsvorming	4a2	1	Consensusgerichte afweging tussen disciplines
7	Samenvoeging expertoordelen	4b1	0,5	Clustering beleidsoordeel procesmatig
9	Samenvoeging expertoordelen	4b1	1	Neutraliseren dominant perspectief

TABEL 14 - SAMENVATTING DEELVRAAG 4

Vanuit de resultaten van de deelvragen kan een overzicht worden afgeleid, die in aan het managementkader is gekoppeld.



FIGUUR 22 - MANAGEMENTKADER MET RESULTATEN

In deze figuur zijn op de relatie tussen het managementkader en de doelomgevingen, oordeelsvorming en beslissingen, zichtbaar. Op deze relatie is het dominante patroon geplot met het aantal keren dat dit werd genoemd of in het documentatieonderzoek werd aangetroffen en het gemiddelde van de conceptuele overeenkomst met de theorie.

6 CONCLUSIES, BEPERKINGEN EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk sluiten we de master thesis af met conclusies, enkele aanbevelingen en beperkingen. Paragraaf 6.1 schetst de hoofdlijnen van het onderzoek en trekt conclusies vanuit de resultaten en analyse van de vier deelvragen. Daarna is in paragraaf 6.2 de hoofdvraag beantwoord en wordt ingegaan op de beperkingen van dit onderzoek. Tenslotte wordt in paragraaf 6.4 een aantal aanbevelingen gedaan voor verbetering van ruis-preventie in de onderzochte casus.

6.1 CONCLUSIES

We zijn dit onderzoek gestart op basis van de veronderstelling dat de structurele aanwezigheid van ruis een van de factoren is die de betrouwbaarheid van beleidsoordelen en de uitkomsten van beleidsbeslissingen beïnvloed. Op basis hiervan is literatuuronderzoek gedaan naar oorzaken en preventie van ruis.

Vervolgens zijn vanuit de literatuur een viertal ruis-preventieve maatregelen afgeleid. Deze zijn gericht op ruis-preventie in het proces van oordeelsvorming door (groepen van) experts die onder managementsturing van beslissingsprocessen tot voorspellingen over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid moeten komen. Deze ruis-preventieve maatregelen zijn in een theoretisch managementkader geplaatst en empirisch onderzocht.

In het empirisch deel van dit onderzoek voerden we toepassingsonderzoek uit in de casus ‘Vrachtwagenheffing’ (zie hoofdstuk 2). Hiervoor is een kwalitatieve onderzoeksmethode gevolgd op basis van een cross-sectionele casestudy aanpak, gericht op één casus. Een casus die is geselecteerd volgens een drietal criteria: een verondersteld risico op systeemruis (a) door het werken in zichtbare en gevoelige posities (b) en waarbij de beleidskring (Bekkers, 2017) herkenbaar wordt doorlopen (c).

De casus werd onderzocht door het theoretisch kader naar een operationeel managementkader (paragraaf 3.7) te vertalen. Aan de hand van dit kader werden de deelvragen 3 (expertruis) en 4 (systeemruis) door middel van documentatieonderzoek en interviews onderzocht binnen de periode 2017 tot 2021. We stelden vast welke ruis-preventieve maatregelen er in de praktijk van de onderzochte casus worden genomen. En welke niet, of zeer beperkt worden genomen. Op basis hiervan doen we enkele aanbevelingen voor verbetering met als doel de betrouwbaarheid van beleidsontwikkeling te vergroten.

De volgende hoofdvraag is onderzocht.

In hoeverre worden ruis-preventieve maatregelen binnen beleidsontwikkeling van Vrachtwagenheffing toegepast?

De beantwoording van deze vraag is theoretisch en empirisch aan de hand van een viertal deelvragen onderzocht.

6.1.1 OORDEELSVORMING MET RUIS

Vanuit de literatuur werd deelvraag 1 beantwoord: *wat is oordeelsvorming met ruis en welke oorzaken en gevolgen heeft dit bij het komen tot beslissingen?*

Expertruis

In de literatuur is oordeelsvorming ‘een vorm van meten met de menselijke geest als instrument’ (D Kahneman & Sibony, 2021). Daarbij wordt verwacht dat de uitkomst van het oordeel door

professionals van dezelfde professie (Daniel Kahneman & Frederick, 2002) over een gelijkwaardige zaak niet, of slechts minimaal, verschilt. Een oordeel waarin 175 vormen van bias kunnen zorgen voor afleiding ‘die het vermogen om een op feiten gebaseerde beslissing te nemen beïnvloed’ (B. Benson, 2021b; D Kahneman & Tversky, 1979; Satopää et al., 2020). Oordeelsvorming waarbij, na zoveel mogelijk uitsluiting van bias, een onvoorspelbaar en onsystematisch verschil in oordelen als restverschijnsel aanwezig blijft. Dit is *ruis*, gedefinieerd als ‘de variabiliteit in professionele oordelen die gelijk hadden moeten zijn’ (D Kahneman & Sibony, 2021). Ruis die kan optreden als gevolg van de kenmerken van de persoonlijkheid en de omstandigheden tijdens de oordeelsvorming van de professional: *expertruis*.

Systeemruis

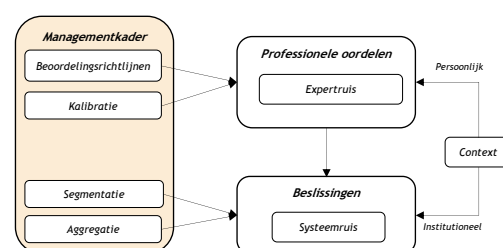
Expertruis kan van invloed zijn bij het komen tot een beslissing: de uitkomst van oordeelsvorming uitgedrukt in één zin (D Kahneman & Sibony, 2021). Dit kunnen eenmalige of terugkerende beslissingen zijn die in de gebonden rationaliteit van de professional en de organisatie moeten worden genomen (Bekkers, 2017; Nagtegaal et al., 2020). Een beperkte beslissingsrationaliteit die nog verder begrensd kan worden door institutionele druk met optimisme-bias tot gevolg (Flyvbjerg, 2007). Dit kan leiden tot *systeemruis*, gedefinieerd als de onverklaarbare afwijking in oordelen van experts, werkzaam binnen en acterend namens organisaties waarvan een hoge mate van eensluidendheid van expert-oordelen wordt verwacht.

Samengevat kunnen we stellen dat *expertruis*, veroorzaakt door de kenmerken en persoonlijke omstandigheden van de expert tijdens oordeelsvorming, de oorzaak kunnen zijn van *systeemruis*: onverklaarbare afwijkingen in (samengestelde) oordelen bij het komen tot en nemen van beslissingen in organisaties.

6.1.2 RUIS-PREVENTIE IN PUBLIEKE POSITIES

In de tweede fase van het literatuuronderzoek werd het risico op expertruis en systeemruis in publieke posities onderzocht en de wijze waarop dit risico kan worden verminderd. Daarmee komen we op de beantwoording van deelvraag 2: *welke ruis-preventieve maatregelen kunnen in publieke beleidsontwikkeling worden genomen?*

Deze vraag is beantwoord door een viertal principes voor ruis-preventie, door Kahneman & Sibony (D Kahneman & Sibony, 2021) ‘beslissingshygiëne’ factoren te selecteren. Dit zijn principes die tijdens oordeelsvorming van de expert de nauwkeurigheid versus individualiteit en de relativiteit van expertoordelen beïnvloeden: beoordelingsrichtlijnen en kalibratie van oordelen. Deze principes zijn in dit onderzoek gecombineerd met twee principes die beslissingsprocessen beïnvloeden, namelijk segmentatie en aggregatie van oordeelsvorming. Hieruit is een managementkader voor ruis-preventie afgeleid.



FIGUUR 23 - MANAGEMENTKADER RUIS-PREVENTIE

Dit managementkader voor ruis-preventie is in het managementsysteem voor beleidsontwikkeling in publieke context geplaatst. Een managementsysteem biedt de manager op microniveau een handelingsrepertoire. Door Groot & van Helden (2017) omschreven als ‘op voorhand omschreven aanwijzingen [...] op welke wijze beheersingsacties moeten worden uitgevoerd’. Vervolgens is dit handelingsrepertoire in de context van publieke beleidsontwikkeling geplaatst. Hiervoor is gebruik gemaakt van het prestatiebeoordelingsmodel voor non-profitorganisaties (Groot & Helden, 2017).

Positie 1A – Doeltreffendheid

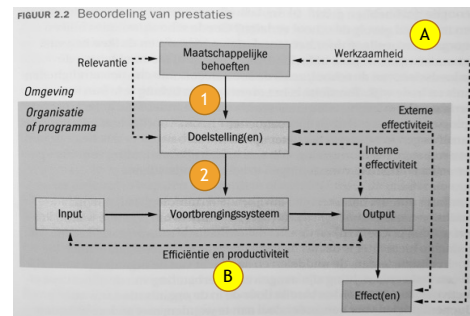
Experts die vanuit een beleidsontwikkelingsopdracht, namens de portefeuille van de minister, een oordeel moeten geven zijn kwetsbaar als beoordelingspersoonlijkheid (expertruis). Daarom zijn de maatregelen van het managementkader gekoppeld aan de politiek-maatschappelijke invloed op een beleidsprogramma en de expertruis die het gevolg van deze positie kan zijn. Dit is aangeduid als positie 1A, de vertaling van het maatschappelijke vraagstuk naar doelstelling die later op werkzaamheid worden gemeten.

Positie 2B - Doelmatigheid

Ook kan het systeem, het proces en de druk op dit scharniervlak tussen beleidsontwikkeling, politiek en maatschappelijke kritiek leiden tot bijvoorbeeld overschatting van de werkzaamheid (doeltreffendheid) en onderschatting van kosten of uitvoeringsmogelijkheden (doelmatigheid). Om deze reden zijn de managementmaatregelen gekoppeld aan de plaats waar binnen een beleidsprogramma de sturing op de ontwikkeling van de voortbrenging plaatsvindt. Dit is aangeduid als positie 2B.

Managementkader

Het managementkader bevat als preventie voor **expertruis** tijdens oordeelsvorming de volgende maatregelen.



FIGUUR 24 - Positionering van ruis-preventie

GROOT & VAN HELDEN, 2017, FIG. 2.2

Beoordelingsrichtlijnen. Experts die vanuit een beleidsontwikkelingsopdracht, namens de portefeuille van de minister, een oordeel moeten geven zijn kwetsbaar als beoordelingspersoonlijkheid (expertruis). Ook kan het systeem, het proces en de druk op dit scharniervlak tussen beleidsontwikkeling, politiek en maatschappelijke kritiek leiden tot bijvoorbeeld overschatting van de werkzaamheid (doeltreffendheid) en onderschatting van kosten of uitvoeringsmogelijkheden (doelmatigheid).

Om deze risico's te verminderen zijn er richtlijnen beschreven die het kennis- en ervaringsgemiddelde van experts te koppelen aan de uitkomst van hun expertoordeel. Ook zien deze richtlijnen op de kadering van de informatieselectie en oordeelsvorming: de bandbreedtes waarbinnen experts op het grensvlak maatschappij - beleidsontwikkeling (positie 1A) tot een oordeel komen.

Kalibratie. Een tweede ruis-preventieve maatregel is gericht op het actief betrekken van de mate waarin voorspellende oordelen over doeltreffendheid en doelmatigheid van vergelijkbare beleidsontwikkeltrajecten juist was. Anders gezegd, hoe juist was een eerder, vergelijkbaar oordeel?

De maatregelen op dit punt zien op ijking van oordeelsvorming door externe referenties in eenzelfde klasse, ijking van oordeelsvorming van experts onderling en het doorbreken van vaste of door *bias* beïnvloede denkpatronen door externe contra expertise ('180-graden tegenspraak') te organiseren.

Het managementkader bevat als preventie voor **systeemruis** die op kan treden tijdens beslissingsprocessen de volgende maatregelen.

Procesmatige segmentatie – Experts die op positie 1A werken en gelijktijdig verantwoordelijk zijn voor oordeelsvorming in een beleidsprogramma op positie 2B lopen het gevaar te zoeken naar 'bevredigende oplossingen waarin een beperkt aantal alternatieven in ogenschouw worden genomen' (Bekkers, 2017). Dit wordt versterkt door de menselijke neiging om informatie te verdraaien of (tegen beter weten in) te negeren (Flyvbjerg, 2007). De betrouwbaarheid van oordeelsvorming lijdt hieronder doordat er (onbewust) vermenging plaatsvindt van informatie over afzonderlijke aspecten en belangen van een vraagstuk om daarmee tot een (onbewust te) optimistische voorspelling te komen.

De maatregel uit het managementkader gericht op actieve sturing op segmentatie van de beoordelingsaspecten van een beleidsrealisatievraagstuk over (groepen van) experts. Als hierbij ook de communicatie onderling wordt verbroken wordt de wederzijdse beïnvloeding van oordeelsvorming geminimaliseerd.

Aggregatie – Een actieve vorm van segmentatie legt ook de basis voor de middeling van de variabiliteit in oordelen van experts. Een te grote variabiliteit van expertoordelen kan het gevolg zijn van de wijze waarop een afdeling ‘ankers’ heeft ontwikkeld die het totale denkframe van een afdeling beïnvloeden. Groepsdiscussies in een dergelijk denkframe versterken de polarisatie van gezichtspunten die de oordeelsvorming beïnvloeden (D Kahneman & Sibony, 2021, p. 379).

Door actieve aggregatie als middel in het managementsysteem kan groeps- of afdelingspolarisatie worden geneutraliseerd doordat oordelen naar een algemeen, neutraal niveau worden gebracht. Indien aggregatie wordt toegepast nadat er al bij informatiedistributie en de daaropvolgende oordeelsvorming een vorm van segmentatie zonder communicatie plaatsvindt, wordt het risico op variabiliteit in oordelen extra verlaagd.

6.1.3 OORDEELSVORMING BINNEN VRACHTWAGENHEFFING

In het empirisch onderzoek is de actieve toepassing van het managementkader in de casus onderzocht volgens deelvraag 3: *wordt oordeelsvorming door beleidsprofessionals ruis-preventief ingekaderd?*

Context van de expert(s)

Als eerste is de context van beleidsprofessionals (de experts) in kaart gebracht. De conclusie is dat professionals in de casus over het geheel genomen veel ervaring (10+ jaren) hebben in beleidsontwikkeling. In de meeste gevallen (7) op posities waarin men zich bewust is dat de oordeelsvorming op het scheidsvlak tussen maatschappelijke doeltreffendheid (1A), doelstellingen op doelmatigheid (1A en 2B) en invloed op doelmatigheid (2B) zichtbaar kan worden, of dit per definitie is (degene die wetteksten schrijft). Verder kan uit de resultaten worden afgeleid dat deze positie (1A en 2B) leidt tot een bewuste, en in een aantal gevallen, onbewuste mate van externe druk die bij informatieselectie (wat wordt gebruikt, wat niet) en oordeelsvorming (hoe kijken we) wordt ervaren.

3a. Beoordelingsrichtlijnen – *In welke mate en vorm is er sprake van toepassing van beoordelingsrichtlijnen die het risico op expertruis kunnen verminderen?*

Van een beoordelingsrichtlijn is sprake als er een vorm van (in)kadering van de experts tijdens hun informatieselectie en oordeelsvorming om het risico op expertruis te verminderen (deelvraag 3a). Het gaat dan om inkadering die de individualiteit en/of gelegenheidscontext van de expert in een bepaalde mate begrenst om te grote verschillen te voorkomen.

Uit het onderzoek is gebleken dat er sprake is van impliciete beoordelingsrichtlijnen. Impliciet omdat deze, vanuit het concept gezien, aanwezig zijn in de wijze waarop experts zich vanuit hun professionaliteit gedragen. In enkele gevallen is de beoordelingsrichtlijn zichtbaar aanwezig. Bijvoorbeeld bij de interne richtlijn hoe een externe EU-richtlijn te gebruiken. Ook bevatten enkele handboeken richtlijnen voor doorgeleiding van informatie en beleidsoordelen (adviezen, kamerbrieven, etc) die de informatieselectie en beoordeling inkaderen.

Conclusie 3a

Het antwoord op deelvraag 3a is dat er, vanuit het concept beoordelingsrichtlijn gezien, sprake is van een impliciete vorm van kadering die de professional(s) en de organisatie (beleidskern IenW en programmadirectie) zichzelf oplegt. Ook organiseert de programmadirectie in een aantal gevallen een interpretatierichtlijn voor verdere beleidsontwikkeling. Daarmee wordt in beperkte

mate de individualiteit en de gelegenheidscontext ingekaderd. Er is niet aangetoond dat er actief beoordelingsrichtlijnen zijn ontwikkeld als preventie tegen het risico van *expertruis* door individualiteit of gelegenheidscontext tijdens oordeelsvorming.

3b. Kalibratie – *In hoeverre worden voorspellende oordelen gekalibreerd via referenties, ervaringsgegevens van de expert en ‘180 graden tegenspraak’?*

We spreken over kalibratie als er een vorm van (management)sturing plaatsvindt op ijkking van een voorspellend oordeel via buiten het beleidsterrein gelegen ijkpunten. De begrenzing van beleidsterrein betekend ligt soms tussen organisatieonderdelen (directoraten-generaal met een specifieke taak). Externe kalibratie is ruis-preventief het sterkste als er ijkking plaatsvindt buiten de beleidskern van het ministerie. Externe kalibratie kan plaatsvinden door tegenspraak vanuit (bijvoorbeeld) een uitvoeringsorganisatie (3b3), door externe vergelijking met referenties die vergelijkbaar zijn met het beleidsonderwerp (3b1) of het toetsen van eerdere oordeelsvorming van de experts op een ander beleidsonderwerp (3b2).

In het onderzoek is vastgesteld dat de beleidsontwikkeling van de casus zichtbaar en bewust ondersteund wordt door ‘kalibratie’. Gericht valideren van het eigen concept inzicht door extern onderzoek met specifiek hierop gekozen referentiegegevens een actieve vorm van tegenspraak (‘expert judgment’ of second opinion) zijn vaak toegepast. Ook is vastgesteld dat de casusomgeving een vorm van actieve tegenspraak kent die door de inrichting van de programmadirectie in projectmatige gestuurde expertisegerieden en interne ‘*expert judgments*’, ook met de uitvoeringsorganisaties, actief wordt gestimuleerd.

Conclusie 3b

Het antwoord op deelvraag 3b, kalibratie, is dat er sprake is van twee vormen van kalibratie die in onderzochte periode binnen de casusomgeving is toegepast. Conceptueel gezien zijn de aangetroffen kalibratievormen grotendeels gelijk aan ex-ante ijkking van oordeelsvorming op referentiegegevens (3b1) en (180-graden) tegenspraak (*expert-judgment*, 3b3). Op de kalibratievorm waarin ijkking van het actuele (concept) oordeel van een specifieke (groep van) experts ten opzichte van eerder afgegeven oordelen wordt getoetst (3b2) wordt niet actief gestuurd. De twee kalibratievormen die zijn aangetroffen worden niet bewust als ruis-preventieve maatregel ingezet. Ze dragen echter actief aan ruis-preventie bij door hun hoge mate van conceptuele overeenkomst (0,5 – 1) met kalibratie van oordeelsvorming.

6.1.4 BESLISSINGSPROCESSEN BIJ VRACHTWAGENHEFFING

Ook werd de actieve toepassing van het deel van het managementkader wat ziet op beslissingsprocessen in de casus onderzocht volgens deelvraag 4: *worden ruis-preventieve maatregelen bij het managen van beslissingsprocessen toegepast?*

Context van de organisatie

De institutionele context waarbinnen beslissingsprocessen zich binnen de casusomgeving afspelen is in beeld gebracht om risico’s als gevolg van zichtbaarheid van beleidsoordelen (en oordeelsvorming), politieke en maatschappelijke druk te meten. Deze zichtbaarheid, politieke en maatschappelijke druk kunnen het risico op *expertruis* (beleids-experts) en *systeemruis* (systematische ruis in de organisatie) vergroten.

Bij het onderzoek naar de beslissingsprocessen over beleidsontwikkeling binnen de casus is vooral aandacht geweest voor het risico dat expert(s) en manager(s) lopen op posities waarin de ver-

taling van doelstellingen op het effect van beleid (*doeltreffendheid*) naar de uitvoeringsvorm van beleid (*doelmatigheid*) plaatsvindt. De expert (of manager) die op deze positie (1A en tegelijkertijd ook 2B) in een beleidsprogramma acteert loopt het gevaar te zoeken naar 'bevredigende oplossingen waarin een beperkt aantal alternatieven in ogenschouw worden genomen' (Bekkers, 2017).

Uit het onderzoek wordt zichtbaar dat de casusomgeving zich op het scheidsvlak van maatschappelijke doelstelling naar doelmatigheid bevindt (1A naar 2B). Het ministerie van IenW is beleids- en realisatieverantwoordelijk en wordt in de onderzochte periode gestuurd vanuit een VVD-portefeuille. Aangetoond is dat enige vorm van sturing, vanuit het politieke bedrijf met haar eigen checks-and-balances, in deze periode bij met name de programmering van de beleidsontwikkeling en de timing van het wetsvoorstel aanwezig was. Er is geen direct verband aangetoond met het hiervoor genoemde risico op beperking van alternatieven die meegenomen wordt in beslissingsprocessen om een (voor maatschappij, politiek of ministerie) bevredigende oplossing te vinden.

4a. Segmentatie - *In hoeverre wordt in procedures voor beslissingsprocessen rekening gehouden met segmentatie van de oordeelsvorming door experts of teams?*

Vanuit de hiervoor omschreven institutionele context kan de betrouwbaarheid van oordeelsvorming negatief worden beïnvloed doordat er (onbewust) vermenging plaatsvindt van informatie over afzonderlijke aspecten en externe (maatschappelijke, politieke of institutionele) belangen. Deze (onbewuste) vermenging kan leiden tot een (onbewust te) optimistische beleidsrealisatieprognose.

Segmentatie is een vorm van opdeling van een beleidsvraagstuk in disjuncte delen die afzonderlijk worden beoordeeld. Dit kan vanuit (management)sturing een bewuste actie zijn, gericht op de opdeling van informatie als grondstof voor oordeelsvorming in niet overlappende expertisegerieden die afzonderlijk worden beoordeeld. Een tweede vorm kan de distributie van dezelfde informatie over twee of meerdere groepen experts zijn voor parallelle oordeelsvorming.

Uit het onderzoek valt op te maken dat het lastig is om te bepalen in hoeverre informatie tijdens oordeelsvorming als bewuste ruis-preventieve actie wordt opgedeeld. Eén vorm van segmentatie springt eruit, namelijk de wijze waarop de programma- en projectorganisatie in niet-overlappende expertisegerieden is georganiseerd. Deze opdeling in expertisegerieden leidt georganiseerd tot het opdelen van een beleidsvraagstuk of beleidsprognose over meerdere expertisegerieden. Ook wordt deze opdeling in expertisegerieden gebruikt om tot consensus te komen, gericht op het neutraliseren van een (te) dominante mening door een actieve vorm van tegenspraak. Binnen de uitvoeringsorganisatie is het proces van uitvoeringstoetsen en de taak van een 'design-office' een voorbeeld van segmentatie en tegenspraak.

Conclusie 4a

Het antwoord op deelvraag 4a, segmentatie, is dat er binnen de casusomgeving sprake is van segmentatie van informatie tijdens oordeelsvorming en de beslissingsprocessen waar deze oordelen tot een neutraal eindoordeel worden gebracht. Deze segmentatie is voor een belangrijk deel in de organisatiestructuur, afwegings- en goedkeuringsprocessen bij oordeelsvorming aanwezig.

Bij beleidsontwikkeling en beleidsrealisatie wordt deze structuur en afwegingsprocessen gebruikt om verschillende belangen parallel te wegen en bij het samenstellen van een (eind)oordeel een te dominante inbreng (van één expert of afdeling te neutraliseren. Impliciet wordt hiermee een organisatorische maatregel tegen het risico op *systeemruis*, een terugkerende vorm van expert of afdelingsafhankelijke misinterpretatie of optimistische voorspellingen, door segmentatie tegenge-

gaan. Deze segmentatie is een gevolg van de organisatie en werkwijze en kwalificeert niet als bewuste ruis-preventieve actie. De conceptuele overeenkomst is echter groot (1) dat er impliciet sprake is van ruis-preventie.

4b. Aggregatie – *In welke mate en vorm is er bij beslissingsprocessen sprake van aggregatie van informatie als preventieve maatregel tegen onverwachte of ongewenste variabiliteit in uitkomsten?*

Aggregatie tijdens beslissingsprocessen waarin beleidsoordelen worden samengesteld is een preventieve maatregel om het risico op ongewenste variabiliteit in oordelen van (groepen van) experts, leidend tot systematische ruis door een bepaald denkframe, te verminderen. Als bewuste actie kan het oordelen over hetzelfde beleidsvraagstuk van twee of meer (groepen van) experts samen te voegen tot één oordeel. Als deze samenvoeging plaatsvindt nadat bewust segmentatie van informatie is toegepast wordt het denkframe of dominantie doorbrekende effect van aggregatie versterkt.

Aggregatie wordt als conceptuele, ruis-preventieve aanpak, in de casusomgeving als een vorm van consensus herkend. Vanuit dit perspectief zijn experts en managers tijdens beslissingsprocessen over een (eind)oordeel gericht op het neutraliseren van een (te) uniek oordeel. Waarbij er wel degelijk ruimte blijft voor de uniciteit in oordeelsvorming om de kennis en creativiteit van expert of manager niet te vroeg in het proces te beperken. Het aggregeren van oordelen komt grotendeels voort uit de organisatie inrichting die segmentatie in niet-overlappende gebieden als basis heeft. Deze organisatievorm en procesgang bij besluitvorming (schrijven, reviewen en e-paraferen) leidt bij het samenstellen van een beleidsoordeel (advies, Kamerbrief, uitvoeringstoets) tot minimalisatie van de herleidbaarheid van het oordeel tot één expert, afdeling of project.

Conclusie 4b

Het antwoord op deelvraag 4b, aggregatie, is dat in de casusomgeving aggregatie als zelfstandige managementactie, specifiek gericht op preventie van ruis als ongewenste variabiliteit in oordeelsvorming, niet wordt herkend. Aggregatie als concept is wel aanwezig. Het concept van werken met aggregatie is een inherent gevolg van de wijze waarop de organisatie is ingericht. Waarbij men zich er bij oordeelsvorming bewust van is dat een beleidsoordeel een groepsproces en organisatie-oordeel is, waarin het beperken van een te grote uniciteit van oordelen bij een verantwoorde, op academische leest gestoelde, procesgang hoort.

6.1.5 RUIS-PREVENTIE BIJ VRACHTWAGENHEFFING

Dit brengt ons bij de slotconclusie ten aanzien van het beantwoorden van de hoofdvraag. Het antwoord hierop leiden we in vanuit de twee deelvragen.

Als eerste kijken we naar de vraag: *wordt oordeelsvorming door beleidsprofessionals ruis-preventief ingekaderd?*

De casusomgeving bleek in de onderzochte periode kwetsbaar voor *expertruis*. Het risico op expertruis werd veroorzaakt door bewuste en (in de meeste gevallen) onbewuste externe druk bij informatieselectie (wat wordt gebruikt, wat niet) en oordeelsvorming (hoe kijken we naar een beleidsvraagstuk).

Oordeelsvorming door beleidsprofessionals wordt in de casusomgeving door een vorm van beoordelingsrichtlijnen ingekaderd. Deze beoordelingsinkadering vindt plaats vanuit het professionele besef rond verantwoorde informatieselectie, onderzoek en oordeelsvorming van de beleids- en

managementexperts. Er is ook sprake van een actieve vorm van inkadering doordat actief wordt gezocht naar tegenspraak en ijking van conceptoordelen via referentiegegevens. Ijking van experts op de trefzekerheid van hun eerdere, vergelijkbare oordelen is niet aangetoond. Ze dragen echter actief aan ruis-preventie bij door hun hoge mate van conceptuele overeenkomst (0,5 – 1) met kalibratie van oordeelsvorming.

Vervolgens beantwoorden we de vraag: *worden ruis-preventieve maatregelen bij het management van beslissingsprocessen toegepast?*

De casusomgeving ligt op het scheidsvlak van maatschappelijke doelstelling en doelmatigheid. Beleidsontwikkeling vindt in de onderzochte periode plaats onder leiding van een VVD-politicus met indirecte invloed, gevoeld bij de programmering en timing van het wetsvoorstel richting het Parlement. Er is geen direct verband aangetoond met het *systeemruis* risico op beperking van alternatieven in oordeelsvorming om politieke of maatschappelijk bevredigende oplossingen te vinden.

Ten aanzien van ruis-preventieve maatregelen bij beslissingsprocessen kunnen we stellen dat in de casusomgeving de organisatiestructuur, het proces van gesegmenteerde oordeelsvorming wat hier het gevolg van is en de op aggregatie van oordelen gerichte beslissingsprocessen impliciet als ruis-preventie maatregel kunnen worden geduid. Impliciet omdat zowel segmentatie als aggregatie vooral vanuit een verantwoorde, op academische leest gestoelde oordeelsvorming wordt ingezet. Waarbij ongewenste variatie in oordelen als een te elimineren risico wordt beleefd en niet als (verondersteld altijd) aanwezige ruis.

Daarmee kunnen we de hoofdvraag beantwoorden. **In hoeverre worden ruis-preventieve maatregelen binnen beleidsontwikkeling van Vrachtwagenheffing toegepast?**

In de casusomgeving is sprake van een hoog bewustzijn van juiste informatieselectie en de hierop te baseren oordeelsvorming. Experts zijn kritisch op hun eigen oordeelsvermogen en zoeken na grondig dossieronderzoek via dialoog aanscherping van hun beleidsoordelen. Ook worden concept beleidsoordelen in de onderzochte periode zeer regelmatig via tegenspraak en referentiele kalibratie getoetst. Het risico op expertruis wordt, zonder dat hier expliciet notie van is, door het professionele gedrag van experts verlaagd.

De organisatie van de casusomgeving is daarnaast zodanig ingericht dat er bij oordeelsvorming en beslissingsprocessen sprake is van impliciete ruis-preventie ten aanzien van systeemruis. De informatie en kennis wordt op basis van disjuncte expertisegebieden gesegmenteerd. Doordat ook impliciet en soms expliciet wordt gestuurd op het neutraliseren van selectieve dominantie en uniciteit van oordelen wordt het risico op *systeemruis* verminderd. Echter, bij het komen tot een beleidsoordeel is parallelle, onafhankelijke oordeelsvorming op basis van selectief gedistribueerde informatie minder aanwezig.

Samenvatting

Er is geen sprake van toepassingen van het managementkader als preventie tegen verondersteld aanwezig *expert-* en *systeemruis* risico bij oordeelsvorming en beslissingsprocessen. De casusomgeving kent echter impliciet een aanzienlijke robuustheid tegen expertruis en systeemruis risico's. Dit komt in belangrijke mate door de kritische, academische houding van experts bij oordeelsvorming. Ook draagt de inrichting en beslissingsprocesgang in belangrijke mate bij aan tegenspraak als ruis-preventieve maatregel en voorkomt de sturing op consensus te dominante of afwijkende beleidsoordelen. Daardoor kan worden gesteld dat de coherentie van de praktijk met de conceptuele basis van het managementkader plausibel is (Connell & Keane, 2006).

6.2 BEPERKINGEN

Het begrip ‘ruis’ staat als begrip en risico centraal in de literatuur en onderzoeken in private en enkele publieke organisaties van Kahneman & Sibony in hun boek *‘Noise. A flaw in Human Judgment’* (2021). De nadruk bij de analyse en oplossingen ligt hierdoor meer bij de kans op publiciteit van afwijkende oordelen met commerciële risico’s en bedrijfsmatige (financiële) nadelen tot gevolg. Vanuit publieke beleidsontwikkeling zijn financiële en/of bedrijfsmatige gevolgen een ondergeschikt en soms niet-gewenst argument bij de roep om transparantie en verantwoording in het actuele maatschappelijke en politieke debat over de negatieve effecten van beleid.

De toetsing van het managementkader is via documentatieonderzoek en interviews binnen een specifieke casusomgeving één keer uitgevoerd. Dit betekent dat de uitkomsten niet generiek toepasbaar zijn en een momentopname van de onderzochte casus vormt.

Bij de codering van de interviews was kennis van de onderzoeker over de casusomgeving aanwezig. Deze kennis beïnvloedt de interpretatie van de antwoorden op de interviews.

6.3 AANBEVELINGEN

Dit onderzoek kent, vanuit haar beperking in tijd en opzet, waarbij ruis-preventie op deze wijze is afgeleid uit de literatuur, slechts beperkt mogelijkheden tot aanbevelingen.

Ruis als instrument

In tegenstelling tot het private, commerciële nadeel van ruis kan het actief zichtbaar maken van variabiliteit in oordeelsvorming juist als instrument gaan dienen om de *voorstelling* van de effecten van beleid (doeltreffendheid) en de *voorspelling* van de kosten, ontwikkeltijd en efficiency van instrumenten (doelmatigheid) in het publieke debat te betrekken.

Kalibratie tijdens beleidsontwikkeling

Beleid wordt steeds meer voorzien van ex-ante data. Er zijn zelfs handreikingen voor ontwikkeld (Financien, 2022). Deze handreiking ‘Operatie inzicht in kwaliteit’ stelt dat ‘...een helder beeld van de beleidstheorie nodig is om in kaart te brengen welke data er mogelijk te verkrijgen is over de beoogde impact, outcome, output, activiteiten en input van beleid.’ Een handreiking zoals deze kan verrijkt worden vanuit de managementkadering zoals in dit onderzoek is ontwikkeld. Daarmee worden twee zaken tegelijk bereikt, namelijk het vergroten van het bewustzijn van het risico op ‘*optimism bias*’ en expert- en systeemruis en het toevoegen van de stap *kalibratie* van de voorstelling en voorspelling over het beoogde beleid ten opzichte van de actuele gegevens over de uitkomsten van dit beleid.

Kalibratie tijdens beleidsevaluatie

In het verlengde van kalibratie tijdens beleidsontwikkeling kan de Regeling Periodieke Beleidsdoorlichting (Financien, 2018 (RPE)) expliciet aandacht gaan besteden aan de voorspellingen over beleid en de resultaten tijdens een RPE. Een ex-post ijking van de oordeelsvorming tijdens beleidsontwikkeling.

De handreiking RPE stelt nu dat de regeling “Een waardevolle exercitie is, en wel om twee redenen: verbetering: als hulpmiddel om na te gaan of en waar het beleid kan worden verbeterd’ en ‘verantwoording: om na te gaan of sprake is (geweest) van value for money. Zo kan aan de Tweede Kamer worden uitgelegd of en in hoeverre doelen wel/niet gehaald zijn – en waarom.’ De 1^e RPE-doelstelling kan dan als volgt worden omschreven: ‘verbetering: als hulpmiddel om na te gaan of en waar het *komen tot* beleid kan worden verbeterd’.

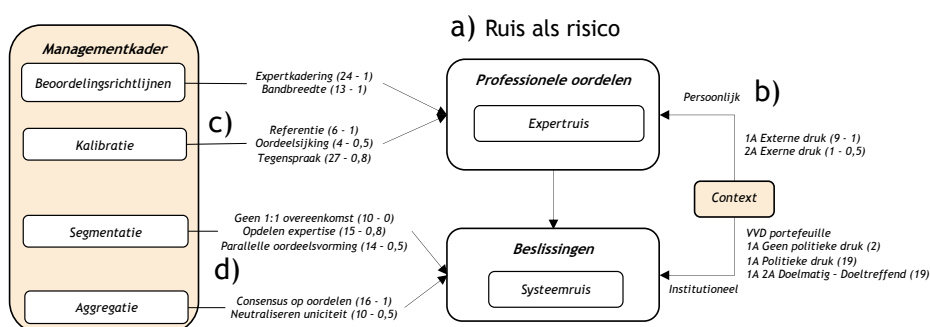
Segmentatie en aggregatie tijdens kalibratie

De ‘beslissingshygiëne’ maatregelen van Kahneman & Sibony gericht op segmentatie van informatie in afzonderlijke taken en aggregatie van oordelen van meerdere beoordelaars (D Kahneman & Sibony, 2021, pp. 378-379) zijn binnen publieke beleidsontwikkeling van ministeries minder van toepassing doordat deze tijdens de ontwikkeling van de organisatiestructuren en procedures al in belangrijke mate zijn meegenomen. Deze twee maatregelen kunnen in een aanscherping van het managementkader binnen het proces van kalibratie van beleid (ex-ante en ex-post) worden verwerkt.

Managementkader en Vrachtwagenheffing

Het resultaten uit het toepassingsonderzoek van het ontwikkelde managementkader kunnen leiden tot een viertal verbeteringen. Het zwaartepunt kan daarbij op een aantal accenten worden gelegd, die aan de hand van het overzicht van de resultaten worden gepresenteerd. De verbeteringen zijn:

- Maak experts en managers bewust van de veronderstelde aanwezigheid van expertruis en systeemruis. Het besef van het bestaan van deze risico's zal het academisch bewustzijn van 'bias' uitbreiden met ruis-ruisico bewustzijn: niet te elimineren, wel preventief te mitigeren.
- Ontwikkel beoordelingsrichtlijnen voor specifieke beleidsterreinen (bijvoorbeeld doelmatigheid) waarmee het risico op individualiteit en gelegenheidsruis worden verminderd. Gebruik hierbij de instrumenten van het beleidsevaluatiestelsel¹⁵ met de aanvullingen zoals hierboven bij 'kalibratie tijdens beleidsontwikkeling' en 'kalibratie tijdens beleids-evaluatie' is omschreven.
- Vertaal advies b) naar een specifieke managementmaatregel in die aannames, informatie en uiteindelijke oordeelsvorming uit het verleden ikt ten opzichte van de actuele oordeelsvorming. Hiermee wordt zowel het risico op expertruis (hoe goed kan de expert voorspellen?) als systeemruis (is ons denkframe nog correct?) verkleind.
- Segmentatie is in de organisatie-structuur aanwezig, maar kan ruis-preventief versterkt worden door specifieke beslissingsprocessen zodanig aan te passen dat oordeelsvorming over disjuncte informatiegebieden zonder voorafgaande en tussentijdse communicatie verloopt.



FIGUUR 25 - AANBEVELINGEN RUIS-PREVENTIE

¹⁵ <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel>

Bronvermelding

- Acciarini, C., Brunetta, F., & Boccardelli, P. (2021). Cognitive biases and decision-making strategies in times of change: a systematic literature review. *Management Decision*, 59(3), 638-652.
- Annosi, M. C., & Brunetta, F. (2018). *Resolving the dilemma between team autonomy and control in a post-bureaucratic era: Evidences from a telco multinational company* *Organizational Dynamics* (Vol. 47, pp. 250-258): Elsevier Inc.
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging* (2017 druk, Vol. Derde druk, pp. 445): Boom bestuurskunde. (Herdruk van: 3).
- Benson. (2021a). Cognitive bias cheat sheet.
- Benson, B. (2021b). Cognitive bias cheat sheet.
- Bruijn Hans, d., Schillemans, T., & Steen Martijn, v. d. (2014). Framing_framing._Betekenisgeving_en_besluitvorming_over_beleid. *Bestuurskunde*, 4.
- Carnevale, J. J., Inbar, Y., & Lerner, J. S. (2011). Individual differences in need for cognition and decision-making competence among leaders. *Personality and Individual Differences*, 51(3), 274-278.
- Connell, L., & Keane, M. T. (2006). A Model of Plausibility. *Cognitive Science*, 30(1), 95-120.
- Donner, A. (2019). *Omzien in verwondering Rijksoverheid.nl*.
- Elias, T., Ulenbelt, P., Fokke, M., Bruins, H., & Meenen, P. (2014). *Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid*. In T. k. D. Staten-Generaal (Red.). www.tweedekamer.nl: Tweede kamer Der Staten-Generaal.
- Eren, O., & Mocan, N. (2018). Emotional Judges and Unlucky Juveniles. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(3), 171-205.
- Faber, B., & Budding, T. (2019). Weinig consistent, beperkt zelfkritisch De uitwerking van de beleidsconclusie binnen de rijksverantwoording. *Bestuurskunde*, 29(4), 76-88.
- Financien, M. v. (2018, *Regeling - Regeling periodiek evaluatieonderzoek RPE*. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27/0/afdrukken>
- Financien, M. v. (2022, *Handreiking Operatie inzicht in kwaliteit*. Geraadpleegd op 16 mei 2022, van <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel>
- Flyvbjerg, B. (2007). *Truth and Lies About Megaprojects - Inaugural Speech for Professorship and Chair at Faculty of Technology, Policy, and Management: Delft University of Technology*, 27 pp. (Inaugural Speech for Professoship and Chair).
- Generaal, T. K. d. S. (2021-2022, 03 februari 2022). *Regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing)*. van https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A01122
- Gerring, J. (2006). Single-Outcome Studies:A Methodological Primer. *International Sociology*, 21(5), 707-734.
- Hagen, & Geurts. (2021, *Motie leden Hagen en Geurts wetsvoorstel Vrachtwagenheffing*. Tweedekamer.nl: Tweede Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 11-09-2021, van <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021Z11684&did=2021D25301>
- iBestuur. (2021). *Adviescollege ICT-toetsing op afstand van BZK*. van <https://ibestuur.nl/magazine/adviescollege-ict-toetsing-op-afstand-van-bzk>
- IenW. (2021). *Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) - Rijksbegroting.nl*. Geraadpleegd op 09 juli 2021, van <https://rijksbegroting.nl/beleidsevaluaties/maatschappelijke-kosten-batenanalyse>
- Kahneman, D. (2013). *Thinking, Fast and Slow*: Macat Library.
- Kahneman, D., & Frederick, S. (2002). Representativeness revisited: Attribute substitution in intuitive judgment. *Heuristics and biases: The psychology of intuitive judgment*, 49, 81.
- Kahneman, D., Rosenfield, A., Gandhi, L., & Blaser, T. (2016). Noise: How to Overcome the High, Hidden Cost of Inconsistent Decision Making.
- Kahneman, D., & Sibony, O. (2021). *Noise* (1druk). New York, Verenigde Staten: Macmillan Publishers.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). *Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk* *Econometrica* (Vol. 47, pp. 263).
- Kamer, T. (2021-2022, 03 februari 2022). *Regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing)*. van

- https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2022A01122
- Klok, P., & Denters, B. (2020). An institutional analysis of CULCI.
- Koning, K. v. d. (2017). *Regeerakkoord 'Vertrouwen in de Toekomst'*.
<https://www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>: Bureau Woordvoering Kabinetformatie. Geraadpleegd op 12.02.2022, van <https://www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>
- Koninkrijksrelaties, M. v. B. Z. e. (2021). Wet van 25 oktober 2021, houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid).
- Lehning, P. B. (1987). *Handboek beleidswetenschap*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Logistiek, N. T. e. (2021). Nog veel vragen over kosten en terugluis vrachtwagenheffing. Geraadpleegd op 17-09-2021, van <https://www.nt.nl/wegvervoer/2021/09/16/nog-veel-vragen-over-kosten-en-terugluis-vrachtwagenheffing/>
- Matthews, D. (2020). Who qualifies as a 'real expert' when it comes to coronavirus?
- Meulen, J. v. d. (2021). *Touwtrekken om transparantie - Publiek Denken*. van https://specials.publiekdenken.nl/publiek-denken-26-2021/touwtrekken-om-transparantie/?utm_source=linkedin&utm_medium=social&utm_campaign=im-share-button
- Nagtegaal, R., Tummers, L., Noordegraaf, M., & Bekkers, V. (2020). Designing to Debias: Measuring and Reducing Public Managers' Anchoring Bias. *Public Administration Review*, 80(4), 565-576.
- Overheid, B. O. (2021). Wet van 25 oktober 2021, houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (Wet open overheid).
- Rijksfinancien. (2021). *Evaluatiestelsel*. Geraadpleegd op 17.11.2021, van <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel>
- RTL. (2020). Nieuw bewijs: handen wassen helpt tegen corona. *RTL Nieuws*.
- Sajed, A., & Amgain, K. (2020). *Corona Virus Disease (COVID-19) Outbreak and the Strategy for Prevention* *Eurasian Journal of Medical Sciences* (Vol. 2).
- Satopää, V., Salikhov, M., Tetlock, P., & Mellers, B. (2020). Bias, Information, Noise: The BIN Model of Forecasting. *SSRN Electronic Journal*.
- Schindler, P. S. (2018). *Business Research Methods*: McGraw-Hill Education.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.
- Staten-Generaal, E. e. T. K. d. (2021). Artikel 5.2 Persoonlijke beleidsopvattingen.
- Staveren, M. T. v. (2018). Risicoleiderschap een begin. *Management Impact*.
- Svara, J. H. (2009). Introduction to the Symposium: The Nature of Public Professionalism and the Future of ASPA. *Public Administration Review*, 69(6), 1037-1039.
- Taal, G. O. (2021). *Een beslissing nemen / maken*. Geraadpleegd op 17 oktober 2021, van <https://onzetaal.nl/taaladvies/een-beslissing-nemen-maken>
- van Eck, M. (2018). *Geautomatiseerde ketenbesluiten & rechtsbescherming: Een onderzoek naar de praktijk van geautomatiseerde ketenbesluiten over een financieel belang in relatie tot rechtsbescherming*.
- van Swol, L. M., & Snizek, J. A. (2005). Factors affecting the acceptance of expert advice. *British Journal of Social Psychology*, 44(3), 443-461.
- Visser, B. (2021). Regels voor het in rekening brengen van een vrachtwagenheffing voor het rijden met een vrachtwagen op aangewezen wegvakken (Wet vrachtwagenheffing). 35 910.
- Vlist, H., & Heerschop, D. (2020). *Werk aan Uitvoering fase 2: handelingsperspectieven en samenvattende analyse* (pp. 99).
- Waterstaat, M. v. I. e. (2018). *Beleidskader vrachtwagenheffing*. Tweede Kamer der Staten-Generaal. van https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z20719&did=2018D53765
- Groot, & Helden, v. (2017). *Financieel management van non-profitorganisaties* *Financieel management van non-profitorganisaties* (7 druk, Vol. 7, pp. 404): Noordhoff Uitgevers.
- Bosman, A. (2021). *Klem tussen balie en beleid - Parlementair onderzoek uitvoeringsorganisaties* (pp. 202). Den Haag: 2e Kamer der Staten Generaal.

Figuur 1 - Managementkader voor ruis-preventie	5
Figuur 2 - Wegennet Vrachtwagenheffing	10
Figuur 3 - Arena's vrachtwagenheffing. Bron: Uitvoeringskader Vrachtwagenheffing.....	11
Figuur 4 - Perfect Oordeel	13
Figuur 5 - Cognitive bias codes (Benson, 2016).....	14
Figuur 6 - Oordelen met bias.....	14
Figuur 7 - Oordelen met ruis	15
Figuur 8 - Optimism and strategic misrepresentation - Flyvbjerg 2007	17
Figuur 9 - Systeemruis	17
Figuur 10 - ACE-V expertprotocol (Annosi & Brunetta 2018).....	19
Figuur 11 - Theoretisch kader oordelen en beslissingen.....	20
Figuur 12- Beoordeling van prestaties (Groot en Helden, 2017, fig. 2.2).....	21
Figuur 13 - Positionering van ruis-preventie op Groot & van Helden, 2017, fig. 2.2	22
Figuur 14 - Beoordelingsrichtlijnen (1, A).....	22
Figuur 15 - Kalibratie van oordelen	23
Figuur 16 - Procesmatige segmentatie.....	23
Figuur 17 - Aggregatie van informatie.....	24
Figuur 18 - Managementkader voor ruis-preventie	24
Figuur 19 - Weergave onderzoeksmethode en dataverzameling	27
Figuur 20 Onderzoek oordeelsvorming.....	34
Figuur 21 - Beslissingsprocessen	40
Figuur 22 - Managementkader met resultaten.....	44
Figuur 23 - Managementkader ruis-preventie	46
Figuur 24 - Positionering van ruis-preventie	47
Figuur 25 - Aanbevelingen ruis-preventie	54

Tabel 1 - Business case Vrachtwagenheffing	11
Tabel 2 - Operationalisering deelvraag 3	28
Tabel 3 - Operationalisering deelvraag 4	29
Tabel 4 - Periode en positie geïnterviewden.....	30
Tabel 5 - Oordeelsvorming in publieke posities	35
Tabel 6 - Beoordelingsrichtlijnen	36
Tabel 7 - Kalibratie	37
Tabel 8 - Documentatieresultaten kalibratie	38
Tabel 9 - Samenvatting deelvraag 3	39
Tabel 10 - Businesscase Vrachtwagenheffing	40
Tabel 11 - Context beslissingsprocessen	40
Tabel 12 - Segmentatie	41
Tabel 13 - Aggregatie	43
Tabel 14 - Samenvatting deelvraag 4	44

BIJLAGE A – INTERVIEWS

INFORMATIE EN INTRODUCTIE

Uitnodiging

Dag collega,

Ik wil je vragen mee te werken aan een interview voor mijn scriptie als afronding van de master Public Management (MPM) van de Universiteit Twente.

Introductie

Mijn scriptie is gericht op beleidsmakers en managers die in hun dagelijkse werk veel informatie verwerken die te maken hebben met beleid en de uitvoering hiervan. En tot een oordeel moeten komen over complexe vraagstukken. Oordelen over beleid of de uitvoering hiervan die de laatste jaren in het publieke debat en de maatschappij sterk worden bekritiseerd. Denk aan (grote (ICT) projecten die falen, de toeslagen-affaire, prognoses over invoeringskosten en exploitatiekosten die sterk afwijken in de tijd of effecten van beleid die vooraf niet werden gezien.

Oordelen van professionals over gelijke vraagstukken kunnen soms onverklaarbaar verschillen. Ruis ('noise') is een recente wetenschappelijke term voor verschillen in oordeelsvorming van professionals (en organisaties) die je niet verwacht. In het dagelijkse leven zie je dit bijvoorbeeld in grote verschillen in diagnose en behandelvoorstellen van twee artsen over dezelfde patiënt. Of rechters die in gelijke gevallen een grote, onverklaarbare afwijking in de strafmaat laten zien. Soms gaat het ook over (beleids)ambtenaren die over dezelfde wet of beleidslijn onverklaarbaar van mening verschillen. Maar ook over managers of beleidsmakers die ten aanzien van hetzelfde project en dezelfde informatie tot een ander oordeel komen over de verwachte doeltreffendheid, kosten en tijd.

Er zijn vanuit de theorie over ruis¹⁶ preventieve maatregelen te nemen die het risico op ruis verkleinen. Deze maatregelen richten zich op de professional tijdens de oordeelsvorming of op (het managen van) beslissingsprocessen. De toepassing van deze maatregelen onderzoek ik binnen het beleidsterrein van Vrachtwagenheffing (VWH). Daarbij kijk ik naar de expert (professional) die beleidsvraagstukken behandelt en de manager die beslissingsprocessen begeleidt.

Voor dit onderzoek wil ik je in een persoonlijk interview een aantal vragen stellen. Deze gaan over het wel of niet aanwezig zijn (en gebruik van) beoordelingsrichtlijnen, de toetsing van oordelen en de wijze waarop beslissingsprocessen worden bestuurd. Voorbereiding, anders dan het lezen van deze inleiding, is niet nodig.

Vertrouwelijkheid

Van de antwoorden maak ik een samenvatting die ik later ter validatie bij je terugleg. Daarna gebruik ik dit in mijn onderzoek, waarbij de informatie uit de interviews niet terug te herleiden is tot de geïnterviewde. Deze onderzoeksinformatie blijft binnen het Ministerie van IenW en wordt niet gepubliceerd. De scriptie zal geen herleidbare informatie ten aanzien van specifieke personen of interne, niet openbare gegevens (documenten, emails, etc) bevatten.

¹⁶ Het bestaan en voorkomen van 'ruis' is door Kahneman, Sibony en Sunstein via literatuur en veldonderzoek nader bestudeerd en in het boek 'Noise. A flaw in Human Judgment' (2021) beschreven. De Nederlandse titel is 'Ruis; waarom we zo vaak verkeerde beslissingen nemen, en hoe we dat kunnen voorkomen' ISBN: 9789046828465.

Ik begin met een aantal hoofdvragen. In het interview zal ik ze op basis van ons gesprek verdiepen. Het zal naar verwachting maximaal 1 uur in beslag nemen.

De namen van de geïnterviewden zijn bij de onderzoeker bekend. Zie schema in het hoofdstuk Methodologie.

INTERVIEWVRAGEN

INTERVIEWVRAGEN 3A

3a - In welke mate en vorm is er sprake van beoordelingsrichtlijnen die het risico op expertruis verminderen?

Context bij oordeelsvorming

Vraag (en soms deelvragen)	Samenvatting antwoord	Ervaring	Positie in organisatie	Codering	Gevoeligheid externe druk
1. Hoe lang werk je als expert of manager in beleidsontwikkeling bij de overheid?					
2. Welke opleiding(en) en/of studies heb je gedaan, die te maken hebben met je werk als expert of manager?					
3. Hoe lang werk je bij Vrachtwagenheffing en wat is je bijdrage hieraan?					
4. In hoeverre is je werk (advies, oordeel, besluit) als expert of manager (in directe of indirecte vorm) bekend bij de ambtelijke of politieke top of de media?					

Beoordelingsrichtlijnen bij oordeelsvorming van de expert

Vraag (en soms deelvragen)	Samenvatting antwoord	Patroon	Conceptuele coherentie	Codering
1. Is er sprake van richtlijnen, of een regelmatig terugkerende aanpak, die je werk als professional sturen?				
1.1. Hoe kom je als expert aan je mening of oordeel of hoe uit je deze?				
2. Wordt er naar jouw mening en/of ervaring gestuurd op jou inzet als expert op basis van ervaring of je eerdere werk?				
2.1. (Ondersteunende vraag) Maak(te) je mee dat er kritisch werd gekeken naar je eerdere werk om je				

Vraag (en soms deelvragen)	Samenvatting antwoord	Patroon	Conceptuele coherentie	Codering
opnieuw te vragen mee te werken aan een vraagstuk of beleidsoordeel?				
3. Gebruik je tijdens je werk een vaste of regelmatig toegepaste methode om <u>informatie</u> verzamelen?				
4. Gebruik je tijdens je werk een vaste of regelmatig toegepaste methode of aanpak om tot je <u>oordeel</u> te komen?				

INTERVIEWVRAGEN 3B

3b - In hoeverre worden voorspellende oordelen gekalibreerd via referenties, ervaringsgegevens van de expert en/of '180 graden tegenspraak'?

Kalibratie van de expert

Vraag (en soms deelvragen)	Samenvatting antwoord	Patroon	Conceptuele coherentie	Codering
1. Wordt je mening of oordeel over hetzelfde onderwerp of vraagstuk vergeleken met de mening of het oordeel van collega's?				
1.1. Wordt je mening of oordeel over een actueel onderwerp of vraagstuk <u>door jezelf</u> vergeleken met je eigen mening of oordeel over een vergelijkbaar vraagstuk in het verleden?				
1.2. Wordt je mening of oordeel over een actueel onderwerp of vraagstuk <u>door anderen</u> vergeleken met je eigen mening of oordeel over een vergelijkbaar vraagstuk in het verleden?				
2. Wordt er gebruik gemaakt van referentiegegevens om een oordeel of voorspelling (bv over doeltreffendheid of doelmatigheid) te toetsen?				
2.1. Zo ja, zijn deze gegevens extern of intern lenW?				
3. Is er sprake (geweest) van 'tegenspraak' op je eigen oordeel of voorspelling (1:1 of 1: tov groep)?				
3.1. Zo ja, wordt hier actief op gestuurd?				
3.2. Zo ja, in welke vorm vond dit plaats? (Extern onderzoek, second opinion, audit)				
4. Is er sprake (geweest) van 'tegenspraak' op het oordeel of de voorspelling van een onderwerp als geheel ?				
4.1. Zo ja, wordt hier actief op gestuurd?				

Vraag (en soms deelvragen)	Samenvatting antwoord	Patroon	Conceptuele coherentie	Codering
4.2. Zo ja, in welke vorm vond dit plaats? (Extern onderzoek, second opinion, audit).				

INTERVIEWVRAGEN 4A

4a - In hoeverre wordt in procedures voor beslissingsprocessen rekening gehouden met segmentatie van de oordeelsvorming door experts of teams?

Context bij beslissingsprocessen

Vraag (en soms deelvragen)	Samenvatting antwoord	Positie organisatie	Conceptuele coherentie	Codering
1. Wat is de positie van het ministerie van IenW ten opzichte van Vrachtwagenheffing?				
2. Welke politieke leiding heeft VWH tussen 2018 en eind 2021 gekend?				
3. Welke invloed op de beleidsontwikkeling heeft deze politieke context gehad naar jouw mening?				
4. In hoeverre is de <u>doelmatigheid</u> of <u>doeltreffendheid</u> van beleidsontwikkeling van VWH (advies, oordeel, besluit, wetgeving en beleid) bekend bij de ambtelijke of politieke top of de media? 4.1. Kun je voorbeelden noemen?				
5. Heeft dit invloed op de wijze waarop op de beleidsontwikkeling wordt gestuurd?				
6. Heeft dit invloed op de experts die de beleidsontwikkeling vormgeven in adviezen, voorspellingen en besluiten?				

Segmentatie – opdelen beleidsvraagstuk

Vraag (en soms deelvragen)	Samenvatting antwoord	Patroon	Conceptuele coherentie	Codering
1. Kun je uitleggen hoe naar jouw mening een organisatieoordeel (in de vorm van een advies of beleidsbesluit) uit de informatieonderdelen ontstaat? 1.1. Van vraag(stelling) tot antwoord (aan wie).				
2. Is er daarbij sprake van sturing op informatie, oordeelsvorming of de wijze waarop wordt besloten over een organisatieoordeel?				
3. Heb je ervaring met enige vorm van actief het opdelen van informatie tijdens een dergelijk proces? 3.1. Bijvoorbeeld de opdeling in expertisegebieden (wetgeving, uitvoeringsbeleid, kosten, risico's, ect) of				

Vraag (en soms deelvragen)	Samenvatting antwoord	Pa-troon	Conceptuele coherentie	Codering
de opdeling tussen experts of afdelingen? 3.2. Wordt er daarbij gestuurd op uitwisseling van informatie of proces tussen de experts en/of organisatieonderdelen tijdens de oordeels- en/of besluitvorming?				
4. (managers) Stuur je zelf actief op het opdelen van informatie over een beleidsvraagstuk, waarbij je deze spreidt over meerdere (groepen van) experts? 4.1. Zo ja, is dit een vorm van actieve en bewuste sturing? 4.2. Is dit gebaseerd op je eigen inzichten en ervaring, of is het een organisatierichtlijn? 4.3. En komt dit meerdere malen voor? 4.4. Wordt hier achteraf nog een vorm van toetsing op gedaan?				

INTERVIEWVRAGEN 4B

4b - In welke mate en vorm is er bij beslissingsprocessen sprake van aggregatie van informatie als preventieve maatregel tegen onverwachte of ongewenste variabiliteit in uitkomsten?

Aggregatie

Vraag (en soms deelvragen)	Samenvatting antwoord	Pa-troon	Conceptuele coherentie	Codering
1. In hoeverre wordt jouw oordeel, of de wijze waarop jij als manager of trekker [expert in de lead] op oordeelsvorming stuurt, uniek en herkenbaar gebruikt? 1.1. Zie je je eigen uitwerkingen (tekst, plaatjes, rekenmodellen, etc) herkenbaar terug in een uiteindelijk oordeel en/of besluit?				
2. Kun je uitleggen hoe naar jouw mening een organisatieoordeel (in de vorm van een advies of beleidsbesluit) aggregaert tot een eindoordeel? 2.1. Van vraag(stelling) tot antwoord (aan wie). 2.2. Is er daarbij sprake van sturing op informatie, oordeelsvorming of de wijze waarop wordt besloten over een organisatieoordeel?				
3. Welke sturing geeft de organisatie/manager op het komen tot een eindoordeel of besluit? [Manager] 3.1. Waar liggen de richtlijnen of procedures hiervoor vast, worden deze onderhouden en wie (of welke afdeling) is hiervoor verantwoordelijk? 3.2. Wordt de toepassing van deze richtlijnen (of procedures) tijdens of achteraf getoetst?				

Vraag (en soms deelvragen)	Samenvatting antwoord	Pa-troon	Conceptuele coherentie	Codering
3.3. Welk systeem (of systemen) wordt hiervoor gebruikt?				

SELECTIECRITERIA TE INTERVIEWEN PERSONEN

De selectie van te interviewen medewerkers is op basis van drie criteria uitgevoerd.

1 - Als eerste een evenredige verdeling over de onderzochte periode 2017 tot en met 2021, waarmee met de interviewgegevens deze periode bestrijken.

2 - Als tweede criteria is gekeken naar de positie in de organisatie volgens Figuur 13 - Positionering van ruis-preventie op Groot & van Helden, 2017, fig. 2.2. Daarvoor zijn drie medewerkers die werkzaam zijn of dit in de periode waren op positie 1 met zicht op werkzaamheid in maatschappelijk perspectief en politieke realiteit (A) en drie medewerkers op positie 2 met zicht op efficiëntie en productiviteit (B) geselecteerd.

3 - Als derde en laatste criteria is onderscheid gemaakt in functie (project of programmamanager) en expert gebaseerde functies (senior beleidsmedewerker) zoals in het Functiegebouw Rijk wordt omschreven¹⁷. Daarmee wordt geborgd dat de geïnterviewden diepte kennis hebben van het proces, de managementsturing en de inhoud van de beleidsontwikkeling van de onderzochte casus.

Bij de schriftelijke uitnodiging van de eerste interviewronde is het begrip en het voorkomen van 'ruis' als onverwachte afwijking in oordelen van experts middels een korte impressie van de theorie meegestuurd.

A	Periode werkzaam	Positie in de organisatie	Functie	Datum interview
1	2016-heden	1A	2016-heden: MKBA rekeningrijden	15 maart 2022
2	1991-heden	1A en 2B	1991 tot heden: expert	18 maart 2022
3	2017-heden	1A en 2B	2017-heden: expert	18 maart 2022
4	2016-heden	1A en 2B	2016-heden: expert	22 maart 2022
5	2017-heden	1A en 2B	2016-heden: expert	22 maart 2022
6	2017-2021	1A en 2B	2017-2021: expert/manager Stelsel VWH	23 maart 2022
7	2016-heden	1A	2016-heden: Managementondersteuning	23 maart 2022
8	2017-heden	1A en 2B	2017-heden: manager	28 maart 2022
9	2017-2021	2B	2017-2021: manager	28 maart 2022
10	2018 – heden	1A	2019-heden: expert/manager	28 maart 2022

¹⁷ <https://www.functiegebouwrjksoverheid.nl/>

BIJLAGE B – CODERING VAN DE INTERVIEWS

ONTWERP INTERVIEW EN TRANSCRIPTIE

De Interviewvragen werden opgesteld langs het ontwikkelde managementkader: deelvragen 3a en b, 4a en b. Gericht op het kernbegrip. Met een nadere onderverdeling vanuit het patroon, gericht op het herkennen van conceptuele overeenkomst. In het interview kunnen vragen worden verdiept. Deze zijn al bij de onderzoeker bekend en worden tijdens het interview toegevoegd en gesteld.

De antwoorden worden samenvattend getranscribeerd, waarbij de samenvatting wordt gekoppeld aan context, het raken van het kernbegrip (wel/niet), een patroon op basis van het concept (kernwoord met nummering) en een coherentie. Deze coherentie drukt de mate van overeenkomst tussen de operationele begrippen en de antwoorden uit het interview op een 3-punts schaal. Zie hiervoor het hoofdstuk Methodology.

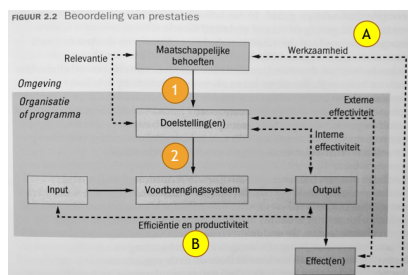
In dit document wordt de codering en het analyseproces uitgewerkt. De resultaten zijn in 2 Excelspreadsheets (Analyse en Synthese) verwerkt.

DEELVRAAG 3 – BEOORDELINGSRICHTLIJNEN EN KALIBRATIE

Context bij oordeelsvorming - Analysemodel

Context	Functietypering	Aantal jaren ervaring beleidsontwikkeling	Codering type expert obv-opleiding of-ervaring
Vraag 1 en 2 1 - Persoonskenmerken die betrokken zijn: # jaren ervaring in het beleidsterrein en maximaal 2 expertisegebieden ontwikkeld door studie of opleiding.	Manager (programma, project of lijn) Secretaris (programma, project of lijn) Beleidsexpert (beleidsmaker) Beleidsexpert + (managing beleidsmaker) Architect (uitvoeringskader)	1 = < 5 jaar 2 = > 5 jaar	Beleids-expert (kennis) = opleiding Beleids-expert (ervaring) = werkervaring (respect) Beleidsondersteuning = secretarieel en procesbegeleiding Management-expert (kennis) = opgeleid

Context bij oordeelsvorming – Analysemodel



FIGUUR 12 - POSITIONERING VAN RUIS-PREVENTIE OP GROOT & VAN HELDEN, 2017, FIG. 2.2

Context	Periode Vrachtwagenheffing (VWH)	Kern van het werk bij beleidsontwikkeling VWH	Gevoeligheid externe druk	Bewustzijn externe druk
Vraag 3 en 4 2 - Omstandigheden die betrokken zijn: indrukken over de mate van gevoeligheid voor framing van de beleidsopdracht in de media en politiek draagvlak.	A = 2017-2021 = onderzoeksscope of langer B = 2018-2021 = korter dan onderzoeksscope	1A = Maatschappelijk doel en effect 2B = Uitvoering en efficiency	0 = niet beïnvloedend 0,5 = wordt gevoeld 1 = beïnvloedend op expert	Bewust Onbewust Onbewust Indirect

6.4

INTERVIEWVRAGEN 3A – BEOORDELINGSRICHTLIJN

3a - In welke mate en vorm is er sprake van beoordelingsrichtlijnen die het risico op expertruis verminderen?

Analysetablel deelvraag 3a – Beoordelingsrichtlijn

Deelvraag	Kernbegrip	Patroon	Conceptuele coherentie	Codering tekstanalyse 3a
3a	Beoordelingsrichtlijn	3a: ervaring en kennis 3a1 - Een vorm van kadering, gericht op een kennis- en ervaringsgemiddelde van alle experts Px gegeven een beleidsvraag C.	0 = komt niet voor 0,5 = komt voor en deels overeen 1 = komt voor en geheel overeen	Expert kadert zichzelf • Geen coherentie op concept • Professionaliteit - ervaringskadering bronnen van kennis of eigen historie • Procedure aanwezig – niet gemanaged • IJking eigen voorspellend vermogen • Dossierstudie en/of dialoog intern-extern • Ex-post weging ervaring expert (bewust/onbewust) • Gevoel en sensitiviteit • Ex-ante expert judgment – intern
		3a: bandbreedte beperking 3a2 - Een vorm van kadering die een bandbreedte van informatieselectie en de uitkomst van een oordeel over een beleidsvraagstuk C aangeeft.	0 = komt niet voor 0,5 = komt voor en deels overeen 1 = komt voor en geheel overeen	Bandbreedte beperking • Relationeel non-absoluut • Relationeel absoluut • Rationeel • Rationeel normatief • Informatieselectie deductief • Bandbreedte beperking modeltheorie / EU / NL • IJking voorspellend vermogen (organisatorisch) • Kwaliteit informatieproces en oordeel

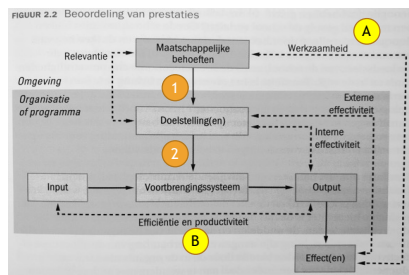
INTERVIEWVRAGEN 3B - KALIBRATIE

3b - In hoeverre worden voorspellende oordelen gekalibreerd via referenties, ervaringsgegevens van de expert en/of '180 graden tegenspraak'?

Analysetabel deelvraag 3b - Kalibratie

Deelvraag	Kernbegrip	Patroon	Conceptuele coherentie	Codering tekstanalyse
3b	Kalibratie	3b: externe referentie 1 - Een vorm van ijking via een externe referentie die in dezelfde klasse valt als het beleidsonderwerp (Reference Class Forecasting, (Flyvbjerg, 2007; D Kahneman, 2013)).	0 = komt niet voor 0,5 = komt voor en deels overeen 1 = komt voor en geheel overeen	Referentie ijking • Geen coherentie op concept • Professionaliteit – interne tegenspraak experts (review) • Externe referentie • Ex-post referentiele toetsing • Interne normering • Ex-ante expert judgment – extern referentieel • Ex-ante expert judgment – intern referentieel • Niet toegepast volgens expert
		3b: ex-post oordeel 2 - Een vorm van ijking van het oordeel van de expert of groepsoordeel van experts (organisatieonderdeel) op basis van eerder afgegeven oordelen over een ander beleidsonderwerp.	0 = komt niet voor 0,5 = komt voor en deels overeen 1 = komt voor en geheel overeen	Ex-post oordeelsijking • Geen coherentie op concept • Externe ex-post toetsing • Interne ex-post toetsing • Professionele ex-post toetsing • Ijking eigen voorspellend vermogen • Ijking eigen voorspellend vermogen niet optimaal • Ex-ante tegenspraak – intern-extern • Ex-ante expert judgment – intern referentieel • Ex-ante tegenspraak – extern
		3b3: tegenspraak 3 - Een vorm van ijking door 'tegenspraak' door het actief betrekken van externe expertise in het uiteindelijke oordeel (aka second opinion).	0 = komt niet voor 0,5 = komt voor en deels overeen 1 = komt voor en geheel overeen	Tegenspraak / expert judgment • Geen coherentie op concept • Passieve tegenspraak – intern • Ex-ante tegenspraak – extern • Ex-ante expert judgment – extern • Ex-ante expert judgment – intern (referentieel) • Professionele ex-ante toetsing • Professionele ex-post toetsing • Professionaliteit – interne tegenspraak experts (review) • Ex-ante tegenspraak (?) • Geen tegenspraak – polijsten • Actieve tegenspraak – extern second opinion • Professionele ex-post toetsing
		3b	0 = geen kalibratie of betrokkenheid expert	• Geen coherentie op concept • Geen betrokkenheid expert

Context bij beslissingsprocessen – Analysetabel



FIGUUR 12 - POSITIONERING VAN RUIS-
PREVENTIE OP GROOT & VAN HELDEN, 2017, FIG.
2.2

Deelvraag 4 Context	Functie bij VWH	Context institutioneel Positie van het ministerie tov casus (fig.12)	Codering effect institutioneel
Institutioneel Definitie – De meso aspecten van de beleidsafdeling die een rol (kunnen) spelen bij de uitkomst van beslissingsprocessen.	• Manager (programma, project of lijn) • Secretaris (programma, project of lijn) • Beleidsexpert (beleidsmaker) • Beleidsexpert + (managing beleidsmaker) • Architect (uitvoeringskader)	3 - Betrokken aspecten zijn: de positie van het ministerie en het beleidsonderwerp in het politieke veld (partijkleur) en de gevoeligheid van het onderwerp voor kritiek op doelmatigheid en/of kostenschattingen.	• 1A: ministerie zichtbaar op doeltreffendheid = Maatschappelijk doel en effect • 2B: zichtbaar op doelmatigheid = Uitvoering en efficiency
		Vraag 1 – positie ministerie casus periode	• Beleidsbepalend • Uitvoeringsverantwoordelijk
		Vraag 2 – Politieke leiding casus periode	• Naam politieke partij
		Vraag 3 – Invloed politieke leiding op casus	• Politiek bedrijf drukt stempel (planning) • Uitvoering beperkend (-)
		Vraag 4 – Doeltreffendheid en/of doelmatigheid top en politiek zichtbaar	• Doelmatigheid + doeltreffendheid bekend
		Vraag 5 – Invloed zichtbaarheid beleid op (management) sturing van beleid	• Politiek bedrijf drukt stempel (planning) • Politiek bedrijf drukt stempel (prognose effecten) • Politieke sturing beleidsontwikkeling (niet) merkbaar (planning)
		Vraag 6 - Invloed zichtbaarheid beleid op expert die beleid maakt	• Geen directe sturing experts • Indirecte sturing experts • Inzet experts is te laag • Uitvoering beperkend (-)

4a - In hoeverre wordt in procedures voor beslissingsprocessen rekening gehouden met segmentatie van de oordeelsvorming door experts of teams?

Analysetabel deelvraag 4a

Deelvraag	Kernbegrip	Patroon	Conceptuele coherentie	Codering
4a	Segmentatie <i>Definitie – Een vorm van opdeling van een</i>	4a1: opdelen 1 - Een bewuste actie (regelmatig of incidenteel)	0 = komt niet voor	Opdelen informatie per expertise • Organisatorische segmentatie • Procesrichtlijnen (management) – opdelen

Deelvraag	Kernbegrip	Patroon	Conceptuele coherentie	Codering
	beleidsvraagstuk in disjuncte delen die afzonderlijk worden beoordeeld.	teel) gericht op de opdeling van informatie in niet overlappende expertisegebieden, OR	0,5 = komt voor en deels overeen 1 = komt voor en geheel overeen	• Consensusgerichte segmentatie • Consensusgerichte procesgang • Beperkt methodische segmentatie • Omgekeerd verdelen (grof-fijn-grof) • Sequentiële parafering • Systeemgerichte segmentatie • Projectmatige procesgang (-) • Managementsturing oordeelsvorming zichtbaar • Systeemgerichte segmentatie stuurt informatie
		4a2: parallel verdelen 2 - Een bewuste actie (regelmatig of incidenteel) die informatie distribueert over twee of meerdere groepen experts AND waarbij deze informatie (grotendeels) parallel wordt gebruikt in oordeelsvorming.	0 = komt niet voor 0,5 = komt voor en deels overeen 1 = komt voor en geheel overeen	Parallele oordeelsvorming • Consensus bereiken • Consistentie bevordering • Consensusgerichte procesgang • Consensusgerichte afweging tussen disciplines • Sequentiële parafering • Organisatorische segmentatie • Organisatorische consistentiebewaking • Managementsturing oordeelsvorming zichtbaar • Systeemgerichte segmentatie • Systeemgerichte segmentatie stuurt oordeelsvorming • Projectmatige procesgang (-)
		4a	0	• Valt niet binnen werkterrein geïnterviewde • Niet behandeld • Geen coherentie op concept

4b - In welke mate en vorm is er bij beslissingsprocessen sprake van aggregatie van informatie als preventieve maatregel tegen onverwachte of ongewenste variabiliteit in uitkomsten?

Analysetabel deelvraag 4a

Deelvraag	Kernbegrip	Patroon	Conceptuele coherentie	Codering
4b	Aggregatie <i>Definitie</i> – Een vorm van clustering van oordelen op een zodanige wijze dat de uniciteit van de samenstellende delen onherkenbaar en niet herleidbaar is.	4b1: samenvoeging 1 - Een bewuste actie (regelmatig of incidenteel) die (voorspellende) oordelen over hetzelfde beleidsvraagstuk van twee of meer experts of groepen van experts (organisatieonderdeel) samenvoegt tot één (voorspellend) oordeel.	0 = komt niet voor 0,5 = komt voor en deels overeen 1 = komt voor en geheel overeen	Consensus expertoordelen • Ontwerp bepalend • Clustering beleidsoordeel procesmatig • Construeren uitvoeringsoordeel of besluit • Interne autoriteit construeert (neutraal) eindoordeel • Organisatorische aggregatie (beperkt) • Indirecte herkenning expert inbreng (modellen) • Procesrichtlijnen (management) – opdelen • Managementsturing oordeelsvorming zichtbaar • Neutraliseren dominant perspectief

Deelvraag	Kernbegrip	Patroon	Conceptuele coherentie	• Codering
		4b2: neutraliserend 2 - Een bewuste actie (regelmatig of incidenteel) die oordeelsvorming, gebaseerd op twee of meer gesegmenteerde informatiedelen (zie segmentatie) samenvoegt op een zodanige wijze dat organisatieonderdeel en expert niet herleidbaar zijn.	0 = komt niet voor 0,5 = komt voor en deels overeen 1 = komt voor en geheel overeen	Neutraliseren uniciteit • Interne autoriteit construeert (neutraal) eindoordeel • Organisatorische aggregatie (beperkt) • Clustering beleidsoordeel procesmatig • Formele autoriteit adviseert MT • Informele procesrichtlijnen – paraferen en abstraheren • Interne autoriteit construeert eindoordeel • Neutraliseren dominant perspectief • Organisatorische aggregatie (beperkt) • Directe herkenning expert inbreng (wet)
		4b	0	• Valt niet binnen werkterrein geïnterviewde • Niet behandeld Geen coherentie op concept

ANALYSE EN SYNTHESE VAN DE GECODEERDE INTERVIEWS

De analyse en synthese van deze codering is uitgevoerd in Excel. De uitwerking hiervan is als een apart bestand beschikbaar.

BIJLAGE C – RESULTATEN DOCUMENTATIEONDERZOEK

ONDERZOCHE DOCUMENTEN EN INFORMATIE

Bron	Jaar	Documentnaam	Document-type	Positi-one-ring	Kernbegrip	Deelvraag en pa-troon	Concep-tuele overeen-komst
e-SWF en CM	2019	2019-520-EU - Richtlijn interoperabiliteit (NL).pdf	Externe richtlijn (EU)	1A en 2B	Beoordelingsrichtlijn	3a2 bandbreedte	1
e-SWF en CM	2021	Notitie inzake de interpretatie art. 7 3e lid EETS-richtlijn	Interne richtlijn	1A en 2B	Beoordelingsrichtlijn	3a2 bandbreedte	1
Content Manager	2022	IENW BSK-2021 204570 Handboek voor (nieuwe) medewerkers DGMO (1.0).pdf	Interne richtlijn	1A en 2B	Beoordelingsrichtlijn	3a2 bandbreedte	0,5
Intranet IenW	2022	DBO (Directie Bestuursondersteuning) (minienm.nl)	Interne richtlijn	1A en 2B	Beoordelingsrichtlijn	3a2 bandbreedte	0,5
Content Manager	2021	IENW BSK-2021 347477 Content Manager werkstromen.pdf	Interne richtlijn	1A en 2B	Beoordelingsrichtlijn	3a2 bandbreedte	0,5
Content Manager	2018	06 Bijlage KPMG internationaal onderzoek vrachtwagenheffing.pdf	Extern onderzoek	1A	Kalibratie	3b1 refentieel	1
Content Manager	2018	Onderzoek on-board units en dienstverlening - Pantea 10.9.2018	Extern onderzoek	2B	Kalibratie	3b3 tegenspraak	1
Content Manager	2020	Wat vindt de wetenschap? 15.04.2020	Extern onderzoek	1A	Kalibratie	3b3 tegenspraak	1
Content Manager	2018	IENW BSK-2018 126306 Bijlage 03 Onderzoek combinatie tol en vrachtwagenheffing v6.pdf	Extern onderzoek	1A	Kalibratie	3b2 ijking	0,5
Content Manager	2018	Onderzoek naar invulling publieke taken voor de uitvoering van vrachtwagenheffing	Extern onderzoek	2B	Kalibratie	3b3 tegenspraak	0,5
Content Manager	2018	Rapportage Optimalisatie Handhavingslocaties Vrachtwagenheffing	Extern onderzoek	2B	Kalibratie	3b3 tegenspraak	1
Content Manager	2018	Effecten van een vrachtwagenheffing: Literatuuranalyse en een conceptueel denk-kader	extern onderzoek	1A	Kalibratie	3b3 tegenspraak	1
Content Manager	2018	Rapportage Verkenning plaatsing OBU-uitgiftepunten	extern onderzoek	2B	Kalibratie	3b2 ijking	1

Bron	Jaar	Documentnaam	Document-type	Positi-one-ring	Kernbegrip	Deelvraag en patroon	Conceptuele overeenkomst
Content Manager	2018	Europese vrachtwagenheffingsstelsels	extern onderzoek	1A	Kalibratie	3b1 refentieel	1
Content Manager	2021	IENW BSK-2018 17955 Pva Omgevingsmanagement (versie 2)	Plan van Aanpak	1A	Kalibratie	3b3 tegenspraak	0,5
Content Manager	2010	Second opinion basisgegevens Anders Betalen voor Mobiliteit	Extern onderzoek	1A en 2B	Kalibratie	3b3 tegenspraak	1
Content Manager	2018	IENW BSK-2018 251726 Validiteitsoordeel businesscase.pdf	Extern onderzoek	1A en 2B	Kalibratie	3b2 ijking	1
e-SWF en CM	2019	IENW BSK-2022 14155 2. Presentatie voor themasessie vrachtwagenheffing en tijdelijke tolheffing	Context (minister IenW)	1A en 2B	Kalibratie	4a institutioneel	1
Intranet IenW	2016	Beheersmodel Grote Projecten (def concept)	Interne richtlijn	2B	Kalibratie	3a2 bandbreedte	0,5
Content Manager	2008	IENM BSK-2013 49656 Testscript Workflow Nota aan bewindslieden.docx	Interne richtlijn	1A en 2B	Segmentatie	4a2 opdelen	0,5
Content Manager	2016	Brede implementatieplan eParaferen	Interne richtlijn	1A en 2B	Segmentatie	4a2 opdelen	0,5