

# Niet gelijk, **wel gelijkwaardig**

Een onderzoek naar de factoren die een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartementen en agentschappen beïnvloeden.

Y.C.L. Raets



Universiteit Utrecht



Utrechtse School voor  
Bestuurs- en Organiseringswetenschap



Ministerie van Financiën





Ministerie van Financiën

### **Niet gelijk, wel gelijkwaardig**

Een onderzoek naar de factoren die een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartementen en agentschappen beïnvloeden.



**Universiteit Utrecht**

Utrechtse School voor  
Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Naam student: Yvette Raets (3276759)

Email: [yraets@gmail.com](mailto:yraets@gmail.com)

Opleiding: Bestuurs- en organisatiewetenschap

Afstudeerrichting: Master Bestuur en Beleid

Eerste lezer & begeleider Universiteit Utrecht: Thomas Schillemans

Tweede lezer Universiteit Utrecht : Kutsal Yesilkagit

Begeleidster Ministerie van Financiën: Tessa de Kort

Datum: 23 augustus 2012

## Inhoudsopgave

Een woord vooraf .....	5
Management samenvatting .....	6
1. Inleiding .....	8
1.2 Onderzoeksdoel.....	13
1.3 Onderzoeksontwerp.....	13
1.4 Relevantie .....	15
1.5 leeswijzer .....	16
2. Agentschappen kindje van het kerndepartement?.....	17
2.1 Opkomst verzelfstandiging.....	17
2.2 Agentschappen.....	20
2.3 De sturingsrelatie tussen kerndepartement en agentschap.....	22
3. Theoretisch kader: Kenmerken van gelijkwaardige relatie .....	27
3.1 De principaal-agent theorie.....	27
3.2 Verschillen tussen de stewardship theorie en de principaal-agent theorie .....	29
4. Methode van Onderzoek en methodologische verantwoording .....	38
4.1 Onderzoeksfocus .....	38
4.2 Methode van analyse .....	38
4.2.1 Documentanalyse .....	39
4.2.2 De interview methode.....	39
4.3 Operationalisaties .....	40
4.4 Selectie onderzoekseenheden .....	42
4.5 Validiteit en betrouwbaarheid .....	44
5. Resultaten: De samenwerkingsrelatie op drie niveaus .....	46
5.1 De samenwerkingsrelaties op papier .....	46
5.2 De samenwerkingsrelaties in de praktijk .....	54
5.3 De samenwerkingsrelaties in de hoofden van de professionals.....	61
6. De stuurbaarheid van gelijkwaardigheid.....	70
6.1 Gelijkwaardigheid tussen kerndepartement en agentschap .....	70
In deze paragraaf kan vastgesteld.....	70
6.2 Vergelijking van gelijkwaardigheid op drie niveaus .....	71
6.2.1 Factoren voor een gelijkwaardige samenwerking.....	71
6.2.2 Vergelijking van de iure, de facto en de imaginem niveau .....	75
7. Conclusies en aanbevelingen .....	77

7.1 Antwoord op de hoofdvraag .....	77
7.1.2 Theoretische conclusie .....	77
7.1.2 Beleidsmatige conclusie .....	80
7.1.3 Een opendeur of een eyeopener?.....	82
7.2 Aanbevelingen.....	83
7.3 Reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek .....	87
Literatuurlijst .....	89
Bijlage A: Analyse schema convenanten .....	92
Bijlage B: Tabel vergelijking agentschappen op de iure niveau .....	93
Bijlage C: Topiclijst interviews .....	95
Figuur 1: Trend van verzelfstandiging binnen de overheid .....	17
Grafiek 1: Convenanten naar mate van gelijkwaardigheid.....	47
Tabel 1: Soorten relaties tussen kerndepartement en agentschappen .....	23
Tabel 2: Verschillen principaal-agent theorie v. stewardship theorie.....	35
Tabel 3: Topics gelijkwaardigheid op de iure en de facto niveau .....	41
Tabel 4: Topics op de imaginem niveau.....	41
Tabel 5: Convenanten per departement .....	43
Tabel 6: Samenvattende grafiek indicatoren op de iure niveau .....	49
Tabel 7: Indicatoren op de facto niveau .....	61
Tabel 8: Indicatoren op de imaginem niveau.....	69
Tabel 9: Cijfer relatie.....	70

## Een woord vooraf

Het onderzoek dat voor u ligt, is het eindresultaat van de Master Bestuur en Beleid. Door dit onderzoek kon ik mij zes maanden onderdompelen in de sturingsfilosofie van de overheid, een thema dat mij gedurende de opleiding altijd heeft geboeid. Ik kreeg de kans dit onderzoek te schrijven bij de directie Besturing, Bekostiging en beheer van Europese middelen van het Ministerie van Financiën - dé aangewezen plek wanneer het gaat om de aansturing van overheidsdiensten. Vanwege deze stage was het voor mij mogelijk om interviews hoog aan de ambtelijke ladder te houden. Het was voor mij een unieke kans, om in zo'n divers speelveld, een kijkje in de keuken te krijgen. De conclusie van dit onderzoek heeft mij getroffen. De wijze waarop directeuren onderling met elkaar communiceren is cruciaal voor de samenwerking tussen beleid en uitvoering.

Graag wil ik hierbij nog een aantal mensen specifiek bedanken. Mijn begeleider aan de Universiteit, Thomas Schillemans, wil ik bedanken voor zijn nuttige feedback op mijn scriptieproces en tevens voor zijn wetenschappelijke inzichten waarop ik in dit onderzoek verder heb kunnen bouwen. Tweede lezer Kutsal Yesilkagit wil ik bedanken voor zijn kritische kanttekeningen. Zijn bijdrage zorgde voor meer wetenschappelijke diepgang in het uiteindelijke resultaat. Daarnaast wil ik Tessa de Kort bedanken met wie ik bijna dagelijks kon sparren over mijn onderzoek. Zij zal in mijn verdere loopbaan nog lang een voorbeeld zijn in hoe ik de dingen duidelijk en krachtig kan verwoorden. Ook wil ik graag de klankbordgroep bedanken. Het was buitengewoon nuttig om mijn ideeën te kunnen toetsen aan jullie uitgebreide expertise op het gebied van agentschappen. Uit mijn onderzoek komt het belang van vertrouwen in de andere partij naar voren als één van de belangrijkste kenmerken voor een goede samenwerking. Het afdelingshoofd Ruud Creusen ben ik dankbaar dat hij mij het vertrouwen gaf om op de afdeling BBE mijn scriptie te kunnen schrijven. Tenslotte wil ik mijn ouders bedanken voor de steun die ik tijdens mijn gehele studietijd heb ervaren. Ze hebben mij gestimuleerd het beste uit mijzelf te halen. Nog een speciaal woord van dank aan Jan Pieter, die mij dit afgelopen half jaar in velerlei opzichten heeft bijgestaan. Ik ben jullie allemaal bijzonder dankbaar.

Door mijn stage bij het Ministerie van Financiën heb ik al een beetje kunnen proeven aan het werkende leven. Nu gaat er echt een einde komen aan een studententijd waarin ik mijzelf behalve tijdens mijn studie mij ook op vele zijwegen heb mogen ontwikkelen. Trots op het eindresultaat hoop ik al het geleerde mee te mogen nemen in mijn verdere carrière. Daarbij hoop ik de principes van vertrouwen als leidraad te mogen houden.

Yvette Raets

*(‘Still confused, but at a higher level’)*

## Management samenvatting

### *Achtergrond en doel*

Vanaf de jaren '80 bestond er wereldwijd de neiging om beleid en uitvoering binnen de Rijksoverheid van elkaar te scheiden. Door interne verzelfstandiging zijn kerndepartementen en agentschappen ontstaan. Het kerndepartement ontwikkelt beleid dat vervolgens door een agentschap wordt uitgevoerd. De relatie tussen beleid en uitvoering kan getypeerd worden als een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De opdrachtnemer stuurt daarbij op een zo efficiënt mogelijke uitvoering. Deze sturingsrelatie tussen beleid en uitvoering is gebaseerd op de principaal-agent theorie, een onderdeel van het New Public Management. Deze vorm van sturing gaat uit van wantrouwen. Dit wantrouwen is erop gebaseerd dat de agent zijn eigen belang zal nastreven boven het belang van de opdrachtgever. Hoewel deze theorie essentieel is voor de scheiding tussen beleid en uitvoering is er de laatste jaren steeds meer kritiek gekomen op deze theorie als uitgangspunt voor de samenwerking tussen beleid en uitvoering. Grootste punt van kritiek is dat de theorie de tegengestelde belangen tussen beleid en uitvoering versterkt. Door deze kritiek kwam er ruimte voor een alternatieve theorie: de stewardship theorie. Deze theorie kijkt naar de agent vanuit een meer sociologische en psychologische insteek. De agent is in deze theorie gericht op collectieve doelen, en zijn betrouwbare professionals die met de doelen van de organisatie begaan zijn. Deze theorie gaat ervan uit dat zowel opdrachtgever als opdrachtnemer binnen de publieke sector hetzelfde publieke belang nastreven. Volgens de stewardship theorie zou de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gebaseerd moeten zijn op gelijkwaardigheid en gemeenschappelijke belangen. Dit onderzoek heeft tot doel om de aanbeveling van het Ministerie van Financiën om belangencongruentie en gelijkwaardigheid als uitgangspunt te laten gelden in de relatie tussen kerndepartement en agentschap nader uit te werken. Dit onderzoek brengt daarvoor in kaart in hoeverre professionals een (on)gelijkwaardige relatie ervaren tussen kerndepartement en agentschap. Op basis van deze analyse kan worden achterhaald welke factoren leiden tot een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartement en agentschap en of deze factoren vanuit regelgeving te sturen zijn.

### *Methode*

Vanuit de stewardship theorie zijn er verwachtingen opgesteld die leiden tot een gelijkwaardige relatie. Dit onderzoek analyseert de samenwerkingsrelatie tussen kerndepartement en agentschap op drie niveaus. Het eerste *de iure* niveau bestudeert hoe de samenwerking op papier is vormgegeven op basis van de bestaande en beschikbare samenwerkingsconvenanten. Het tweede *de facto* niveau bekijkt hoe de partijen feitelijk met elkaar omgaan. Het derde *de imaginem* niveau analyseert hoe professionals de relatie ervaren en hoe zij erover denken. Het *de facto* en het *de imaginem* niveau werden onderzocht door middel van zestien interviews bij vier geselecteerde

agentschappen. De interviews zijn gehouden met de controllers en directeuren van de agentschappen en twee directeuren aan de opdrachtgeverskant. De analyse bestaat uit twee delen. In de eerste plaats is er gekeken in hoeverre de samenwerkingsrelaties wel of niet gelijkwaardig zijn. Vervolgens is er gekeken welke factoren hieraan ten grondslag liggen.

### *Conclusie*

De factoren die uiteindelijk bepalen in hoeverre er sprake is van een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartement en agentschap hangen samen met de factoren op het de imaginem niveau. Het gaat hierbij om het belang van een open communicatie, vertrouwen in elkaar en het spreken van een gemeenschappelijke taal. Dit zijn allemaal factoren die vanuit de stewardship theorie tot een gelijkwaardige relatie leiden. Een aantal kenmerken die te sturen zijn op het de iure en het de facto niveau kunnen deze de imaginem factoren ondersteunen. Voorbeelden daarvan zijn: een gepaste sturing op de taak, een duidelijke scheiding van rollen, het uitwisselen van personeel en de betrokkenheid van de uitvoering op het beleid. Hierbij is er sprake van een combinatie van principaal-agent en stewardship theorie kenmerken die tot een gelijkwaardige relatie leiden. Bij drie van de vier agentschappen ervoeren de medewerkers een gelijkwaardige relatie. Bij twee van deze drie agentschappen wordt daar in de convenanten ook nadrukkelijk op aangestuurd. De convenanten sturen op de iure en de facto niveau en blijken dus ondersteunend aan de factoren op de imaginem niveau, waardoor professionals een gelijkwaardige relatie ervaren. Dit onderzoek toont aan dat het stewardship model, gebaseerd op vertrouwen en een duurzame lange termijn relatie, kan worden aangevuld met kenmerken uit het principaal-agent model, zoals de scheiding van rollen. Deze combinatie kan als uitgangspunt dienen voor het vormgeven van de relatie tussen kerndepartement en agentschap op basis van gelijkwaardigheid.

#### **Opmerkelijk**

Achterin deze publicatie vindt u de aanbevelingen. Hier leest u alvast een aantal opmerkelijke feiten uit het onderzoek:

- De scheiding van rollen tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar in het agentschapsmodel is een belangrijke factor voor een gelijkwaardige relatie.
- Bezuinigingen hebben een sterk negatief effect op een gelijkwaardige samenwerking.
- De directeuren aan zowel de opdrachtgevers- en opdrachtnemerskant spelen een invloedrijke rol of medewerkers in de gehele organisatie een gelijkwaardige relatie ervaren .



## 1. Inleiding

Vanaf de jaren '80 is er binnen de Rijksoverheid een trend waar te nemen van verzelfstandiging van overheidsdiensten. Verzelfstandiging werd en wordt gezien als een middel om het functioneren van de overheid te verbeteren. Eén van de kerngedachten achter het verzelfstandigingstreven is dat meer autonomie en eigen verantwoordelijkheid voor uitvoeringsorganisaties zal leiden tot meer efficiëntie, flexibiliteit en klantgerichtheid (Plug, Timmerman, Dekker, 2004: 19). De uitvoering kan zelfstandig en los van de politieke waan van alle dag het beleid uitvoeren en door output gericht te werken dit tegen de laagst mogelijk prijs aanbieden (Pollitt, 2004).

Veel publieke taken, verantwoordelijkheden of vormen van openbaar gezag zijn nu georganiseerd in op afstand geplaatste organisaties zoals agentschappen (intern verzelfstandigde diensten) en zelfstandige bestuursorganen (extern verzelfstandigde diensten). Het betreft een breed aantal taken van uitvoeringsdiensten, toezichthoudende taken, inspectiefuncties en adviesorganen. Het functioneren van de totale Rijksoverheid wordt in belangrijke mate bepaald door deze zelfstandige diensten. De onderlinge relaties met hun opdrachtgevende kerndepartementen zijn daarin cruciaal. Het managen van de relatie tussen kerndepartement en agentschap valt te duiden als een lastige evenwichtsoefening (Van Thiel, 2002). Bij de koppeling tussen beleid en uitvoering moet er namelijk enerzijds sprake zijn van een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering, terwijl er anderzijds wel sprake dient te zijn van een goede samenwerking tussen beiden. Het vinden van een goede maatvoering in de onderlinge relaties is één van de grootste uitdagingen binnen de rijksdienst (Ministerie van BZK, 2009). Deze samenwerkingsrelatie is het onderzoeksterrein waar dit onderzoek zich op richt.

### *Aansturing verzelfstandige organisaties*

De scheiding van beleid en uitvoering is vormgegeven op basis van de bedrijfseconomische principes van de principaal-agent theorie. De principaal-agent theorie is een onderdeel van de New Public Management benadering (Smullen, 2007; Verhoest, 2005). Hierbij gaat men ervan uit dat de publieke sector op eenzelfde manier is in te richten als de private sector. In het agentschapsmodel is het kerndepartement - de opdrachtgever - ook wel de principaal en het agentschap - de opdrachtnemer - ook wel de agent. Op voorhand kan niet worden uitgesloten dat het agentschap zijn eigen belang laat prevaleren boven dat van de principaal. Als gevolg hiervan zal de principaal wantrouwen koesteren ten opzichte van de agent. Tussen principaal en agent bestaat een contractuele relatie, hierbij is veelal sprake van uiteenlopende belangen en informatieasymmetrie (Neelen, 1997). Hierdoor vindt de aansturing plaats vanuit controle en beheersing en door het motiveren van de agent via externe prikkels (Eisenhardt, 1989; Waterman & Meier, 1998). De relatie tussen beleid en uitvoering is een hiërarchische relatie waarbij de principaal de agent aanstuurt (Moe, 1984; Miller,

2005). Het agentschapsmodel is gevormd op basis van deze theorie. Door de scheiding tussen beleid en uitvoering kon de sturing meer resultaatgericht zijn en door de nadruk op beheersing kon de taakuitvoering doelmatiger plaatsvinden. Hoewel het model van essentiële waarde is voor de scheiding beleid en uitvoering, kent het model ook zijn tekortkomingen. Het model gaat eenzijdig uit van een extrinsiek gemotiveerde agent en gaat daarmee uit van tegengestelde belangen tussen beleid en uitvoering (Van Slycke, 2006). De afgelopen jaren zijn er zowel in wetenschappelijke kring als in de beleidswereld steeds meer geluiden te horen voor een meer gelijkwaardige samenwerking tussen kerndepartement en agentschap waarbij de aansturing plaatsvindt op basis van vertrouwen in plaats van wantrouwen. De stewardship is een alternatief model en biedt hier een kader voor. De stewardship theorie gaat uit van gemeenschappelijke belangen en richt zich op de intrinsieke motivatie van de agent waarbij de interne motivatie tevens bevredigd kan worden door de doelen van de organisatie (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997; Van Slycke, 2006).

Dit onderzoek ziet de scheiding tussen beleid en uitvoering als een gegeven en richt zich op de samenwerking tussen beleid en uitvoering, tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Op dit gebied kan de stewardship theorie handvatten bieden op de hiervoor genoemde tekortkomingen van de principaal-agent theorie. De reden dat het onderzoek zich hier op richt is omdat de aanbeveling van het Ministerie van Financiën zoals hieronder beschreven, het luik opent naar de principes van de stewardship theorie.

### *Belangencongruentie en gelijkwaardigheid als uitgangspunt*

Het Ministerie van Financiën, dat verantwoordelijk is voor de jurisdictie van agentschappen, heeft recentelijk een studie uitgevoerd naar de aansturing van agentschappen. Deze evaluatie had tot doel om voorstellen te doen ter versterking van het agentschapsmodel (Ministerie van Financiën, 2011: 8). Hierin beschrijven zij onder andere de volgende aanbeveling;

*“De rollen worden beter verankerd door in de regeling duidelijk de verschillende rollen binnen het sturingsmodel (opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, maar ook FEZ en Financiën) en de daarvoor vereiste competenties te beschrijven. Tevens wordt beschreven welke verantwoordelijkheden tot de rollen behoren, waarbij belangencongruentie en gelijkwaardigheid als uitgangspunten gelden” (Ministerie van Financiën, 2011: 51).*

Met deze doelstelling wil het Ministerie van Financiën bereiken dat de rolinvulling minder persoonsafhankelijk wordt en dat ieders verantwoordelijkheid in de aansturing van, en het toezicht op, de agentschappen duidelijk is. Er wordt niet langer uitgegaan van belangentegenstellingen, omdat deze niet zo worden ervaren. De focus komt te liggen op het collectieve belang van

opdrachtgever en opdrachtnemer (Ministerie van Financiën, 2011: 51). Dit past tevens bij de Nota Vernieuwing Rijksdienst waar vanuit het Rijk wordt ingezet op meer vertrouwen in plaats van op controle waardoor een verandering in gang gebracht dient te worden van aansturen naar samenwerken (VRD, 2007). Hierbij veronderstelt samenwerken een gelijkwaardige relatie.

Boven beschreven aanbeveling van het Ministerie van Financiën is de centrale aanname voor deze afstudeerscriptie, die onderzoekt op welke wijze deze aanbeveling vorm kan krijgen. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag welke factoren belangrijk zijn om belangencongruentie en gelijkwaardigheid als uitgangspunt te laten gelden. Dit betekent niet dat alle relaties tussen beleid en uitvoering vanuit gelijkwaardigheid moeten worden vormgegeven, dit is voor iedere relatie anders. Wel biedt dit onderzoek vanuit zowel wetenschappelijk perspectief als vanuit beleidsmatig oogpunt handvatten wanneer men streeft naar een gelijkwaardige samenwerking tussen kerndepartement en agentschap. De inzet is daarmee om vanuit bestuurskundig onderzoek deze wens van beleidsmakers verder in te vullen.

### *Continuüm van principaal naar steward*

Dit onderzoek analyseert de samenwerkingsrelaties aan de hand van de zojuist beschreven theoretische perspectieven: de stewardship theorie en de principaal-agent theorie. Deze theorieën zijn leidend voor de wijze waarop de kerndepartementen samenwerken met de agentschappen. Beide modellen worden in de literatuur vaak als (valse) tegenstellingen beschreven. Waarbij het erop lijkt dat de sturing of vanuit de principaal-agent theorie kan plaatsvinden of vanuit de stewardship theorie. Deze beide theorieën kunnen gezien worden als twee uitersten die liggen op een continuüm. In werkelijkheid zal de aansturing nooit volledig dan wel vanuit de principaal-agent theorie dan wel vanuit de stewardship theorie plaatsvinden. Het gaat om een balans in aansturing tussen deze twee theorieën. Het gaat daarbij om het meest geschikte punt tussen de twee uitersten, en dat verschilt per organisatie (Schillemans, 2011). Zoals uit de conclusie van dit onderzoek duidelijk zal worden, zijn elementen uit beide theorieën nodig voor de vormgeving van een gelijkwaardige samenwerking.

### *Gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering*

Voor de relatie beleid en uitvoering heeft de principaal-agent benadering zijn beperkingen. Het grootste nadeel van een hiërarchische scheiding is dat het een averechts effect kan hebben, doordat het de belangentegenstelling tussen beleid en uitvoering verscherpt. Juist scherpe controle en sancties kunnen ervoor zorgen dat de agent zich probeert te onttrekken aan de principaal (Schillemans, 2010). Onderzoek heeft aangetoond dat de stewardshiptheorie, als aanvullend model voor een gelijkwaardige relatie tussen beleid en uitvoering, verschillende voordelen met zich meebrengt. Verhoest en Laegreid geven aan dat de autonomie van agentschapsvorming belangrijk is geweest voor een efficiëntere overheid. Voor het verder verbeteren van deze performance is het

opbouwen van relaties vereist die gebaseerd zijn op vertrouwen en het creëren van een stimulerende organisatiecultuur (Verhoest & Laegreid, 2010). Van Slycke (2006) toont aan dat wanneer publieke managers langer samenwerken met de agenten, vertrouwen een steeds belangrijkere rol gaat spelen en de context zich laat kennen als een principaal-steward relatie. Bovendien kan een relatieverbetering op basis van gelijkwaardigheid bijdragen aan een efficiëntere overheid. Wanneer beleid en uitvoering gezamenlijk visie en doelen creëren zullen er aan het einde van het proces minder controle momenten noodzakelijk zijn, wat weer kostenbesparend kan werken. Uit onderzoeken van Schillemans komt naar voren dat de gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering, met andere woorden tussen opdrachtgever en agentschap, gezien kan worden als een indicatie voor de tevredenheid van de betrokken managers *“Naarmate de relatie met de opdrachtgever sterker door gelijkwaardigheid wordt gekenmerkt, neemt de mate van tevredenheid met de aansturing toe”* (Schillemans, 2011: 46). In dit onderzoek toont hij aan dat de meeste kenmerken in de aansturing vanuit de stewardship theorie correleren met de tevredenheid van de medewerkers. Hij laat in dit onderzoek op basis van een survey bij agentschappen zien dat de meeste kenmerken van het stewardship model significant verband houden met tevredenheid over de aansturing. Uit ander onderzoek (Van Thiel & Yesilkagit, 2011) blijkt ook dat nauw contact en participatie tussen beleid en uitvoering samengaan met onderling vertrouwen. Dit vertrouwen kan worden gezien als een nieuwe manier om agentschappen aan te sturen. Een zeer recentelijke experiment bij een scholengroep, Edmonton Public School toont aan dat een systeem op basis van stewardship waarden, zoals intrinsieke motivatie en vertrouwen, de performance van de scholen verhoogt en de fraude doet afnemen (Segal & Lehrer, 2012). Hoewel de principaal-agent theorie de dominante theorie is voor de relatie beleid en uitvoering, tonen steeds meer onderzoeken aan dat een gedeelte van deze relatie gekend wordt door een principaal-steward relatie (Dicke & Ott 2002; Van Slycke, 2006). Dit onderzoek analyseert de stewardship theorie als een aanvullende theorie die handvatten kan bieden voor het vormgeven van een meer gelijkwaardige relatie tussen kerndepartement en agentschap.

De wens om te streven naar meer gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering is de afgelopen jaren ook vanuit beleidsmatig oogpunt uitgesproken. In 2009 verscheen vanuit het Ministerie van BZK een algemene visie op de relatie tussen beleid en uitvoering. Hierin wordt aangegeven dat er bij de agentschappen eerder sprake is van aansturing door het kerndepartement dan van samenwerking op basis van gelijkwaardigheid (Ministerie van BZK, 2009: 8). De relatie tussen beleid en uitvoering wordt vaak als te hiërarchisch gezien. De visie van dit onderzoek vertoont in zijn strekking een grote gelijkenis met het stewardship model. Benadrukt wordt namelijk dat de relatie tussen beleid en uitvoering een respectvolle en gelijkwaardige samenwerking dient te zijn. De uitvoering hoort van

begin tot eind bij processen te worden betrokken, waarbij men 'samen optrekt', zodat de uitvoering 'centraal staat in de besluitvorming' (Ministerie van BZK, 2009: 16). Schillemans beschrijft de conclusies van dit rapport als een combinatie van het principaal-agent model met steeds meer kenmerken erin verweven van het stewardship model (Schillemans, 2011). De studie van de werkgroep publieke verantwoording, in opdracht van het Ministerie van BZK (2008), is een tweede overheidsrapport over de relatie tussen beleid en uitvoering. Het rapport geeft aan dat de verzelfstandiging van overheidsdiensten tot een grote hoeveelheid aan controles heeft geleid. Dit rapport pleit ervoor dat er meer moet worden ingezet op het vergroten van het vertrouwen en het verminderen van de controles en de administratieve lasten (Werkgroep publieke verantwoording, 2008). Het lijkt er op dat er sprake is van een omslagpunt in de aansturing van verzelfstandigde diensten. De stewardship theorie met een focus op gelijkwaardigheid is daarom vanuit zowel wetenschappelijk oogpunt als ook vanuit de beleidspraktijk interessant om nader onder de loep te nemen.

### *Gelijkwaardigheid ervaren*

Wanneer is er sprake van gelijkwaardigheid tussen kerndepartement en agentschap? In het agentschapsmodel worden drie rollen onderscheiden. Die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.<sup>1</sup> Dit onderzoek beperkt zich tot de opdrachtgever en opdrachtnemersrol. Wanneer de rollen van opdrachtgever en opdrachtnemer in het model even belangrijk zijn is er sprake van gelijkwaardigheid. Een mooie metafoor is terug te vinden bij familie verhoudingen. De relatie tussen ministerie en agentschap is ongelijkwaardig als deze te vergelijken is met een ouder-kind relatie. De relatie is gelijkwaardig als de rollen ouder-ouder zijn. De vraag dient zich aan hoe in de relatie tussen kerndepartementen en agentschappen is terug te zien of deze meer vorm gegeven is vanuit hiërarchie dan wel vanuit gelijkwaardigheid. Eerder onderzoek keek vooral of er sprake was van een gelijkwaardige relatie in algemene zin. Aangetoond is dat een gelijkwaardige samenwerking samengaat met een grotere tevredenheid van werknemers. Nog niet bekend is welke factoren ertoe bijdragen wanneer medewerkers een gelijkwaardige relatie ervaren. Om te achterhalen welke factoren een gelijkwaardige samenwerking beïnvloeden is het essentieel om te achterhalen hoe professionals de gelijkwaardigheid ervaren. Dit onderzoek kijkt specifiek naar dit ervaringsniveau. Om het ervaringsniveau te kunnen onderscheiden, wordt er in dit onderzoek op drie verschillende niveaus een analyse gemaakt van de samenwerkingsrelaties.

---

<sup>1</sup> Later in dit onderzoek zullen deze rollen nog verder worden uitgewerkt.

➤ **De iure niveau**

Op *de iure* niveau wordt gekeken naar regels, procedures en afspraken. Aan de afspraken en regels op papier is af te leiden hoe de relatie is vormgegeven. Deze aansturingsrelatie is formeel vastgelegd in samenwerkingsconvenanten tussen kerndepartement en agentschap.

➤ **De facto niveau**

Hoe bepaalde personen feitelijk professioneel met elkaar omgaan is het tweede niveau waarop de samenwerkingsrelatie geanalyseerd kan worden. Hierbij gaat het om het gedrag van de medewerkers. Kortom: hoe er met de iure factoren in de praktijk wordt omgegaan. Dit niveau wordt *de facto* genoemd.

➤ **De imaginem niveau**

Het derde niveau is *de imaginem*. Hierbij gaat het erom hoe personen de professionele relatie ervaren. De focus op dit niveau ligt op percepties en gedachten.

In dit onderzoek wordt de relatie op de imaginem niveau als uitgangpunt genomen of er daadwerkelijk sprake is van een gelijkwaardige relatie. Het gaat er immers om hoe de professionals uiteindelijk de relatie ervaren. De regelgeving op papier, de iure niveau, is slechts een onderdeel van de uiteindelijk ervaren gelijkwaardigheid. De ervaren gelijkwaardigheid wordt in dit onderzoek daarom afgezet tegen een gelijkwaardige relatie op de iure en de facto niveau om te kunnen concluderen of een gelijkwaardige relatie te sturen is. Daarmee wordt tevens inzicht verschaft hoe een gelijkwaardige samenwerking georganiseerd kan worden.

## 1.2 Onderzoeksdoel

Dit onderzoek brengt in kaart in hoeverre professionals een (on)gelijkwaardige relatie ervaren. Het onderzoek heeft tot doel om te achterhalen welke factoren leiden tot een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartement en agentschap en of deze factoren vanuit regelgeving te sturen zijn. Door middel van deze analyse kan de aanbeveling van het Ministerie van Financiën nader gestalte krijgen.

## 1.3 Onderzoeksontwerp

In dit afstudeeronderzoek zijn er enkele bijzondere methodologische combinaties gemaakt. Het onderzoek is een combinatie van zowel toetsend als exploratief onderzoek. Hoewel er in grote lijnen geen theorie voor handen is van factoren die gelijkwaardigheid bepalen, wordt er in het theoretische kader de verwachting uitgesproken dat de kenmerken van de stewardship theorie samenhangen met gelijkwaardigheid. Dit gedeelte van het onderzoek is te benoemen als toetsend onderzoek. Daarnaast worden deze factoren door middel van exploratief design aangevuld met factoren die vanuit het empirische onderzoeksgedeelte ook invloed blijken te hebben op een gelijkwaardige relatie. Dit

gedeelte van het onderzoek is te kenmerken als exploratief onderzoek. Ten tweede wordt door middel van zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Dit alles om de hoofdvraag zo goed mogelijk te beantwoorden namelijk;

**In hoeverre wordt de relatie tussen kerndepartement en agentschap als gelijkwaardig ervaren en welke factoren zijn van invloed hierop?**

Het theoretische kader brengt de indicatoren in beeld welke factoren een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartement en agentschap meten.

*De theoretische deelvragen zijn:*

1. **Wat zijn agentschappen?**
2. **Waaruit bestaat een relatie tussen kerndepartement en agentschap?**
3. **Welke kenmerken in de relatie tussen kerndepartement en agentschap beschrijven de principaal-agent theorie en de stewardship theorie?**

*De empirische deelvragen zijn:*

1. **Welke kenmerken vanuit de principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn terug te zien bij de samenwerkingsrelatie tussen kerndepartement en agentschap op de iure niveau?**

Deze eerste empirische deelvraag heeft tot doel om vier agentschappen te selecteren aan de hand van de convenanten. Hierbij wordt een selectie gemaakt van twee agentschappen die zijn ingericht vanuit de principes van de principaal-agent theorie en twee agentschappen die zijn ingericht vanuit de principes van de stewardship theorie. Op basis hiervan kan een vergelijking gemaakt worden van de verschillende niveaus van gelijkwaardigheid.

2. **Welke kenmerken vanuit de principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn terug te zien bij de samenwerkingsrelatie tussen kerndepartement en agentschap op de facto niveau?**
3. **Welke kenmerken vanuit de principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn terug te zien bij de samenwerkingsrelatie tussen kerndepartement en agentschap op de imaginem niveau?**
4. **In welke mate ervaren kerndepartement en agentschap een gelijkwaardige samenwerking?**
5. **In hoeverre hangen de iure, en de facto niveau samen met de waargenomen gelijkwaardigheid op de imaginem niveau en hebben deze niveaus invloed op elkaar?**

## 1.4 Relevantie

### *Wetenschappelijke relevantie*

Het beantwoorden van de hoofdvraag heeft verrijking van de theorie als primair doel. Het onderzoek over de stewardship theorie staat nog in kinderschoenen. Dit onderzoek sluit aan bij een klein aantal publicaties die de toepassingsmogelijkheden van de stewardship theorie in de bestuurskundige analyse verkennen (Block, 1993; Davis et al., 1997; Schillemans, 2010;). Er is nog weinig onderzoek gedaan over de toepassingen van het stewardship model in de publieke sector. Nieuw aan dit onderzoek is dat het zich focust op één element binnen de stewardship theorie, gelijkwaardigheid tussen beleid en uitvoering. Dit onderzoek kan op dit gebied nieuwe theoretische inzichten bieden. Er wordt een vergelijking gemaakt of de theoretische kenmerken van gelijkwaardigheid ook in de praktijk bestaan en daarmee of de theorie en de praktijk overeenkomen. Ten tweede is nieuw aan dit onderzoek dat het empirische onderzoeksgedeelte zich richt op meerdere respondenten binnen meerdere organisaties. Er worden bij de agentschappen interviews afgenomen met meerdere respondenten in de organisaties, voornamelijk managers en directeuren. Bestaand onderzoek heeft tot nu toe vaak de focus gehad op één respondent binnen een organisatie. Zulk onderzoek kent het risico dat de uitkomsten sterk afhankelijk zijn van met wie er gesproken is (Schillemans, 2010; Van Thiel & Yesilkagit, 2011; Verhoest, 2005).

### *Maatschappelijke relevantie*

De bevindingen van dit onderzoek zijn echter ook van direct belang voor de bestuurlijke praktijk. Het onderzoek sluit aan bij het tweede voorstel uit de evaluatie van de Regeling baten-lastendiensten uitgevoerd door het Ministerie van Financiën. Voor het ministerie is het nuttig om te weten welke indicatoren leidend zijn voor het vergroten van de gelijkwaardigheid waarmee de tweede aanbeveling van de evaluatie wordt uitgewerkt. Wanneer er ingezet wordt op een gelijkwaardige relatie doet de vraag zich voor of deze gelijkwaardige relatie vanuit regelgeving te sturen is. Meer in het algemeen biedt dit onderzoek een theorie die gebaseerd is op de praktijk wanneer men de relatie tussen kerndepartement en agentschap wil invullen vanuit gelijkwaardigheid.



## 1.5 leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk twee worden de theoretische deelvragen beantwoord die ingaan op de context van dit onderzoek. In hoofdstuk drie worden de belangrijkste theorieën voor het onderzoek uiteengezet. Uit het theoretische kader volgen de keuzes die gemaakt worden voor de topics die leidend zijn in het empirische onderzoeksgedeelte. Aan de hand van het theoretische kader worden de verwachtingen opgesteld van indicatoren die een gelijkwaardige relatie beïnvloeden tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Hoofdstuk vier legt uit welke onderzoeksmethoden worden gebruikt voor het beantwoorden van de empirische deelvragen. Er wordt nader ingegaan op de selectie van de organisaties en de geïnterviewde personen. In hoofdstuk vijf worden de bevindingen gepresenteerd per empirische deelvraag. Hierbij wordt ingegaan op de samenwerkingsrelaties bij de vier agentschappen met het kerndepartement. Deze worden per factor ingedeeld bij zowel de principaal-agent theorie of de stewardship theorie. In hoofdstuk zes wordt eerst vastgesteld welke agentschappen een gelijkwaardige relatie ervaren met het kerndepartement. Vervolgens kan worden vastgesteld welke factoren deze gelijkwaardige samenwerking beïnvloeden. Op basis hiervan wordt in hoofdstuk zes een vergelijking gemaakt van de drie verschillende niveaus van samenwerking en worden de verschillen tussen de niveaus nader toegelicht. In hoofdstuk 7 volgt de conclusie waarin de bevindingen van het onderzoek worden geïnterpreteerd in relatie tot het theoretisch kader. Daarop volgen enkele aanbevelingen hoe organisaties een gelijkwaardige relatie kunnen nastreven. Als laatste volgt de discussie. Hierin worden de onderzoeksmethode en de bevindingen in perspectief geplaatst en ter discussie gesteld.

### Wanneer is er sprake van een gelijkwaardige relatie?



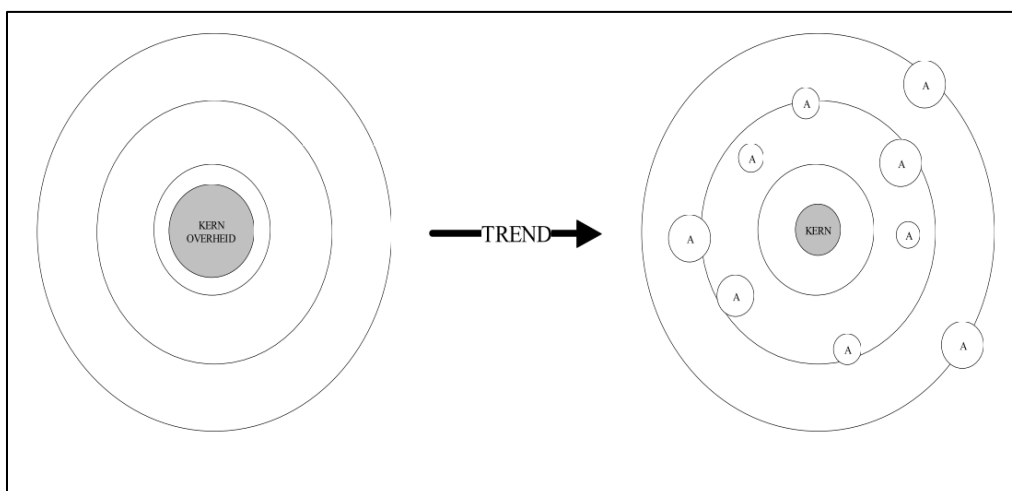
## 2. Agentschappen kindje van het kerndepartement?

In dit tweede hoofdstuk wordt een analyse gemaakt van de context waarin de probleemstelling van dit onderzoek is geplaatst. Het ontstaan van de scheiding tussen kerndepartementen en agentschappen is een gevolg geweest van de voortdurende bestuurlijke vernieuwing van de Rijksoverheid. De probleemstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek komt voort uit dit proces van verzelfstandiging. In § 2.1 wordt kort ingegaan op het proces van verzelfstandiging van overheidsdiensten in de afgelopen decennia, dat onder meer heeft geleid tot het onderscheid tussen kerndepartementen en agentschappen. In § 2.2 is nader uiteengezet wat agentschappen precies zijn. In paragraaf § 2.3 wordt vervolgens ingegaan op de relaties die zijn ontstaan tussen kerndepartement en agentschappen als gevolg van het verzelfstandigingsproces.

### 2.1 Opkomst verzelfstandiging

#### *Verzelfstandigen van overheidsdiensten*

Vanaf de jaren '80 bestond wereldwijd de neiging om overheidsdiensten te verzelfstandigen, met als doel om het functioneren van de overheid te verbeteren. De vroegere grote en monopolistische bureaucratieën werden ontkoppeld in een aantal kleinere min of meer formeel eigenstandige entiteiten (Verschuere, 2008: 3). De kerngedachte hierachter was dat meer autonomie en eigen verantwoordelijkheid zou leiden tot meer efficiëntie, flexibiliteit en klantgerichtheid (Plug et al., 2004: 11). Een belangrijk kenmerk van de uitvoerende diensten is dat zij beschermd zijn tegen de politieke interventie van alledag, wat voor de uitvoering tot een hogere effectiviteit zou moeten leiden (Verhoest et al., 2010: 212). Onderstaande figuur geeft deze trend naar verzelfstandiging schematisch weer.



Figuur 1 Trend van verzelfstandiging binnen de overheid (Verschuere, 2008: 4).

Door het op afstand zetten van de uitvoering is er een spanningsveld ontstaan tussen de behoefte aan bestuurlijke autonomie van agentschappen en de noodzakelijke sturing door het

kerndepartement vanuit de politieke verantwoordelijkheid van de minister. Deze aansturing mag niet te strak zijn, want dan is er te weinig ruimte voor de autonomie van de uitvoerende dienst. De aansturing mag ook niet te los zijn, want dan ontstaat het risico dat de uitvoerende dienst zijn eigen weg gaat en dat de minister zijn ministeriële verantwoordelijkheid niet meer kan waarmaken. Het managen van de relatie tussen het kerndepartement en het agentschap valt te duiden als een lastige evenwichtsoefening (Pollitt & Bouckaert, 2004: 174; Van Thiel, 2002). Binnen de bestuurskunde is de spanning tussen deze twee organisaties door de jaren heen een klassiek vraagstuk geworden (zie bijvoorbeeld Pollitt, 2001; Van Thiel, 2002; Smullen, Van Thiel & Verhoest, 2005; Van Thiel & Yesilkagit, 2011). De kwaliteit en effectiviteit van de onderlinge relaties tussen departementen en zelfstandige diensten is in de praktijk vaak aan verandering onderhevig. De relatie tussen beiden moet dan ook steeds opnieuw worden vormgegeven.

### *Ontwikkelingen van verzelfstandiging*

Walter Kickert beschrijft zes verschillende ontwikkelingen op het terrein van verzelfstandiging gedurende de afgelopen decennia (Linker, 2006: 88).

Als eerste tendens beschrijft hij de privatiseringsgolf in de jaren tachtig die als gevolg van de alsmaar oplopende begrotingstekorten tot doel had om de omvang van de overheid te verkleinen. Verwacht werd dat de overdracht van publieke taken naar de private marktsector zou leiden tot een hogere efficiëntie. Binnen privatisering worden drie vormen onderscheiden. Als eerste de afstoting van publieke taken naar de private sector. Ten tweede verzelfstandiging van een overheidsdienst naar een private organisatie of een publiekrechtelijke organisatie en ten derde de uitbesteding van bepaalde uitvoerende werkzaamheden terwijl de overheid verantwoordelijk blijft.

De tweede tendens is zelfbeheer en contractmanagement. In de jaren tachtig is er behalve privatisering ook sprake van onderdelen binnen departementen die zelfbeheer krijgen in combinatie met contractmanagement. De diensten kregen hierbij enige mate van vrijheid in ruil voor het mogen realiseren van de afgesproken resultaten. De nadruk lag hierbij op bedrijfsmatig management.

De derde tendens is een discussie over ZBO's, eind jaren tachtig. Deze discussie ging over de ministeriële verantwoordelijkheid en democratische verantwoording jegens het parlement. Ministers werden voor individuele gevallen naar de Tweede Kamer geroepen. Als gevolg hiervan werd de minister systeemverantwoordelijk.

De vierde tendens is de grote efficiëntie operatie binnen de Rijksoverheid van begin jaren negentig. Hierdoor werden de departementen kleiner en kregen ZBO's, en vanaf dat moment ook agentschappen, de mogelijkheid zich te concentreren op de taakuitvoering. Bij agentschapsvorming

is er sprake van verzelfstandiging, waardoor een dienst op afstand wordt geplaatst, maar toch onderdeel van het departement blijft.

De introductie van het concept kerndepartement midden jaren negentig is de vijfde tendens. Hierbij ging het om de gedachte dat er een duidelijke scheiding diende te worden aangebracht tussen de uitvoering en het beleid. Met het 'weghalen' van de uitvoerende taken bij het departement konden de kerndepartementen en hun ministers zich richten op het maken en evalueren van beleid.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is er een tegenbeweging te zien, de zesde tendens. De kritiek groeide over de 'wildgroei' aan verzelfstandigde diensten. Er werden zorgen geuit over de democratische controle van deze op afstand geplaatste organisaties. De Rekenkamer concludeerde zeer kritisch dat het uitvoeren van publieke taken niet altijd wettelijk was vastgelegd en dat bij meer dan de helft van de verzelfstandigde organisaties sprake was van onvoldoende toezicht en inspectie. De richtlijnen voor verzelfstandiging werden vervolgens aangescherpt en het toezicht werd verbeterd. De verscherpte regelgeving leidde tot een daling van het aantal ZBO's. In 1993 waren er 545 ZBO's en in 2000 waren er 430 ZBO's. Daarentegen is het aantal agentschappen vanaf die jaren sterk gegroeid.

### *Motieven voor verzelfstandiging*

Er zijn vier soorten overwegingen die ten grondslag liggen aan het zojuist beschreven verzelfstandigingsproces (Linker, 2006: 91). Ten eerste de bedrijfsvoeringsoverweging die staat voor een hogere efficiëntie, meer flexibiliteit in omvang, expertise en een hogere klantgerichtheid. Ten tweede de bestuurlijke overweging die staat voor de mogelijkheid van het kerndepartement om zich te kunnen concentreren op hoofdlijnen en om autonoom beslissingen te nemen over een onafhankelijke taakuitvoering. Voor de uitvoering biedt dit meer betrokkenheid van belanghebbenden en betere draagvlakvorming. Vooral omdat taken onafhankelijk van de regering, dus los van de politieke waan van de dag, uitgevoerd kunnen worden. Ten derde zijn er overwegingen omtrent de machtsverhoudingen te onderscheiden, zoals het voorkomen van een te dominante positie van beleidsontwikkelaars jegens de uitvoering. Ten vierde zijn daar de organisatorische overwegingen, zoals het doorbreken van verkokerde structuren en het bevorderen van professionaliteit en kwaliteitsverbetering.

## 2.2 Agentschappen

Zoals beschreven vloeien agentschappen voort uit dit proces van verzelfstandiging binnen de Rijksoverheid. In 1991 verscheen het rapport 'Verder bouwen aan beheer' waarin het agentschapsmodel<sup>2</sup> werd geïntroduceerd. Agentschappen zijn intern verzelfstandigde onderdelen van de Rijksoverheid die een resultaatgericht besturingsmodel als uitgangspunt hebben. Ze voeren als enige onderdelen van de Rijksoverheid een baten-lastenstelsel. De volgende definitie uit de Regeling baten-lastendiensten 2007 wordt voor dit onderzoek gebruikt.

*“Agentschappen zijn uitvoerende organisatieonderdelen van de Rijksoverheid waarbij via een speciaal beheersregime de mogelijkheden tot een doelmatiger bedrijfsvoering benut worden, zonder dat de macrodoelstellingen van normering, allocatie en beheersing in gevaar komen. Baten-lastendiensten worden gekenmerkt door een resultaat-gericht sturingsmodel ondersteund met een baten-lastenadministratie. Het is een vorm van interne verzelfstandiging waarbij de hiërarchische ondergeschiktheid aan de betreffende minister volledig gehandhaafd blijft.”* (Ministerie van Financiën, 2011: 3).

Agentschappen kennen een zelfstandige bedrijfsvoering en ze mogen een baten-lastenstelsel voeren. In dit stelsel is niet het jaar van betaling of ontvangst maatgevend voor de begroting, maar het jaar waaraan kosten en opbrengsten in bedrijfseconomische zin moeten worden toegerekend (Bovens & Schillemans, 2009: 39). Het is de bedoeling dat er sprake is van een doelmatige uitvoering die wordt gestimuleerd via opdrachtverlening, prestatie-indicatoren en rapportage verplichtingen. Begin 2012 kende het Rijk 41 agentschappen met zeer uiteenlopende taken. De agentschappen kunnen in grote lijnen worden ingedeeld in twee typen taken. Kennisintensieve taken of de meer gestandaardiseerde bureaucratische uitvoeringstaken (Kraak & Oosterom, 2002: 41). Bekende agentschappen zijn het KNMI, de Dienst Justitiële Inrichtingen, KLPD en Rijkswaterstaat.

Agentschappen hebben formeel weinig vrijheid. Omdat zij tot het ministerie behoren waarbinnen zij verzelfstandigd zijn. De minister is dus bevoegd om, net als bij de rest van het ministerie, te sturen wanneer hij dit nodig acht. De vrijheid die een agentschap formeel wordt verleend, beperkt zich tot het voeren van een baten-lastenstelsel en het hanteren van een eigen administratie. Het parlement heeft inzicht in de beleidsuitvoering doordat het agentschap afzonderlijk van de beleidsartikelen is opgenomen in de begroting en verantwoording van het vakdepartement middels een eigen

---

<sup>2</sup> Baten-lastendiensten waren ingevoerd onder de naam agentschappen. In 2007 is deze naam omgezet naar baten-lastendiensten en in de nieuwe regelgeving, die vanaf januari 2013 zal ingaan, wordt de oorspronkelijke term agentschappen weer ingevoerd. De reden hiervoor was dat er een onderscheid gemaakt kan worden in kas-verplichtingenagentschappen en baten-lastenagentschappen. In dit onderzoek wordt de term agentschappen gebruikt omdat dit de naam wordt in de nieuwe regelgeving.

agentschapsparagraaf (Kraak & Oosterroom, 2002: 22). Voordat een organisatieonderdeel van een ministerie een agentschap kan worden, doorloopt het een traject. Hierbij wordt ingegaan op de vraag of een agentschapsmodel de juiste besturingsvorm is. Daarnaast moet het toekomstige agentschap voldoen aan alle instellingsvoorwaarden. Het Ministerie van Financiën voert vervolgens een toets uit waarin wordt bepaald of er aan de instellingsvoorwaarden is voldaan. Als laatste fase wordt een convenant ondertekend tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer over het verwachte functioneren van het toekomstige agentschap (Ministerie van Financiën, 2011: 61).<sup>3</sup>

### *Resultaatgericht management*

Het agentschapsmodel wordt gezien als een organisatievorm met specifieke, optimale condities voor het bevorderen van resultaatgericht management. In actuele literatuur op het gebied van overheidsfinanciën wordt resultaatgericht management omschreven als een vorm van 'harde' sturing sterker gericht op resultaten; op de producten of diensten die worden voorgebracht (Oosterroom, 2002). Het agentschapsmodel is er in de kern op gericht een quasi-markt te creëren onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Het agentschapsmodel zou de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van organisatieonderdelen van de Rijksoverheid moeten stimuleren. Een agentschap levert producten of diensten aan burgers, bedrijven of ministeries. Het agentschap krijgt hiervoor betaald door de beleidsopdrachtgevers of door burgers of bedrijven. De nadruk ligt hierdoor op het resultaat van de uitvoerende dienst: de producten en diensten. Niet alleen in de relatie met de opdrachtgevers maar ook binnen het agentschap gaat de aandacht daardoor meer uit naar de resultaten. Deze vorm van resultaatgericht werken dwingt de agent en zijn medewerkers tot het leveren van een goed product dat aansluit bij de wensen van de opdrachtgevers en hun beleidsdoelstellingen. De kerngedachte van resultaatgerichte sturing is dat vooraf tussen de beleidsmatige opdrachtgevers en de uitvoerende dienst afspraken worden gemaakt over prestaties, kwaliteit en kosten, dat op basis van geleverde prestaties wordt afgerekend en dat hierover achteraf verantwoording wordt afgelegd. Sturing op basis van te leveren prestaties (output) en niet op basis van budget of apparaatzet (input). Hierdoor is er inzicht in de kosten en efficiëntie van de inzet van een beleidsinstrument en is het mogelijk deze inzet te wijzigen (Oosterroom, 2002).

### *Verschillende rollen*

Het agentschapsmodel kent drie verschillende rollen: die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze geven vorm aan de scheiding tussen beleid en uitvoering om zo belangenverstremelingen te voorkomen. Wanneer dit niet het geval is worden de tegengestelde deelbelangen gemist. Het onderscheid tussen opdrachtnemer en opdrachtgever benadrukt de belangenafweging, zodat voor producten de aantrekkelijkste prijs-kwaliteit kan worden gekozen. Het

---

<sup>3</sup> De convenanten worden in dit onderzoek gebruikt voor de analyse op de iure niveau. Zie hoofdstuk 5.1

onderscheiden van een opdrachtgever en een eigenaar heeft tot doel om te waarborgen dat er een evenwichtige afweging plaats vindt tussen enerzijds het belang van de opdrachtgever (een zo goedkoop mogelijk product van hoge kwaliteit) en anderzijds het organisatiebelang (continuïteit en kwaliteit op de lange termijn voor de uitvoeringsorganisatie) (Ministerie van Financiën, 2011: 59).

De **eigenaar** beslist over de oprichting, de missie, de taken, bevoegden en verantwoordelijkheden van het agentschap. Het belang van de eigenaar is dat met het agentschap de doelstellingen worden bereikt waarvoor het agentschap is opgericht. Het zekerstellen van het realiseren van de missie en het voortbestaan van het agentschap op de langere termijn zijn de belangrijkste doelen van de eigenaar. Hij is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap. Idealiter wordt de eigenaarsrol ingevuld door de secretaris-generaal. De eigenaar heeft daarnaast de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de goede werking van het model in de praktijk. Hij draagt zorg voor het toezicht houden op de budgettaire kaders, de continuïteit van de dienst en de kwaliteit van de producten. Bovendien stelt de eigenaar de jaarlijkse tarieven vast en toetst hij de begrotingen, jaarverslagen, jaarplannen en leenaanvragen. De **opdrachtgeversrol** wordt idealiter vervuld door de beleidsverantwoordelijke directeur-generaal. Hij is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering. Hij is degene die beslist over het al dan niet afnemen van diensten van het agentschap. Het belang van de opdrachtgever is dat het agentschap zoveel mogelijk levert voor zo min mogelijk geld. De directeur van het agentschap heeft de rol van **opdrachtnemer**. Hij zorgt voor de uitvoering van de opdrachten. De uitvoeringskosten dienen binnen de afgesproken budgettaire kaders te blijven.

Door deze drie rollen te onderscheiden worden de verschillende verantwoordelijkheden expliciet gemaakt (Kraak & Oosterroom, 2002: 105). De gedachte achter het expliciet maken van de verschillende rollen en daarmee van de deelbelangen van de verschillende partijen maakt het makkelijker om het overkoepelende, gedeelde belang beter te zien (Kraak & Oosterroom, 2002: 105).

### 2.3 De sturingsrelatie tussen kerndepartement en agentschap

Deze paragraaf geeft een antwoord op de tweede deelvraag; *Waaruit bestaat een relatie tussen kerndepartement en agentschap?*

In dit onderzoek wordt er vanuit gegaan dat er sprake is van een samenwerkingsrelatie tussen kerndepartement en agentschap. Hoewel het agentschap wegens de ministeriële verantwoordelijkheid formeel ondergeschikt is aan het kerndepartement, zou men kunnen redeneren dat iedere vorm van samenwerking sturing is. Echter, binnen deze formeel hiërarchische relatie kan de samenwerking tussen kerndepartement en agentschap op verschillende manieren vorm krijgen. Dit is het gebied dat in dit onderzoek centraal staat en waarop een gelijkwaardige dan

wel ongelijkwaardige samenwerking kan plaatsvinden. Er is sprake van samenwerking als een partij (persoon, groep, organisatie) iets bezit dat van waarde is voor een andere partij, terwijl de laatste iets kan bieden dat de eerstgenoemde waardeert. Beide partijen helpen elkaar in het realiseren van ieders doelen en ervaren een wederzijdse afhankelijkheid met behoud van relatieve autonomie (Schruijer & Vansina, 2007). Een mooi voorbeeld is het verhaal van de lamme en de blinde die beiden van punt A naar punt B moeten. Hun interafhankelijkheid ligt voor de hand, evenals de noodzaak hun diversiteit te waarderen om zo hun bestemming te bereiken. De blinde wordt in de ogen van de lamme een loper en de lamme wordt in de ogen van de blinde een ziener.

De samenwerkingsrelatie kan op verschillende manieren vorm krijgen. Aangezien er in de wetenschappelijke literatuur nog weinig onderzoek is gedaan naar gelijkwaardigheid van samenwerkingsrelaties wordt ervoor gekozen in dit onderzoek een vrij algemene en brede definitie van gelijkwaardigheid te hanteren. Er is sprake van een gelijkwaardige relatie wanneer: twee actoren in gelijke mate de mogelijkheid hebben om de uitkomst van een resultaat te bepalen.

De relaties tussen kerndepartement en agentschap kunnen echter vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken. In onderstaande tabel staan de vier verschillende relaties beschreven.

**Tabel 1: Soorten relaties tussen kerndepartement en agentschappen (Plug et al., 2004: 31)**

Soort relatie	Belang minister	Karakter relatie
Beleidsmatig	beleidseffectiviteit	gelijkwaardig
Opdrachtgever-opdrachtnemer	prijs-kwaliteit	zakelijk
Moeder-dochter	continuïteit	afstandelijk
Toezicht	recht- en doelmatigheid	hiërarchisch

Dit onderzoek focust zich op twee soorten relaties, zowel de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie als de beleidsmatige relatie. Bij de opdrachtgever-opdrachtnemer gaat het in de relatie om het bereiken van een optimale prijs-kwaliteit verhouding. Dit wordt ook wel gekarakteriseerd als een contractmatige verhouding. Daarnaast draait het bij de beleidsmatige uitvoering om een effectieve uitvoering van de beleidsdoelen. In dit onderzoek gaat het erom hoe opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar omgaan op basis van deze twee punten. Dit betekent dat wanneer er wordt gekeken naar de relatie tussen het kerndepartement en het agentschap er geen sprake is van



een eigenaarsrelatie (moeder-dochter). Daarnaast wordt ook de toezichtsrelatie buiten spel gehouden, dit hoort ook meer bij de eigenaarsrol die niet is opgenomen in deze analyse.<sup>4</sup>

Met het verzelfstandigen van de uitvoering en de bijbehorende functiescheiding met het beleid, beoogde men meer evenwicht in de onderlinge verhoudingen te brengen. Als gevolg van de verzelfstandiging zou de uitvoerende dienst niet langer hiërarchisch ondergeschikt, maar juist nevensgeschikt zijn. Door deze 'emancipatie' van de uitvoering zouden de beleidsmakers gedwongen zijn meer aandacht te hebben voor wat er in de uitvoeringspraktijk gebeurt. Hiermee veranderde ook hiërarchische aansturing van de uitvoering vanuit het beleid naar een meer horizontale en contractmatige wederzijdse afstemming. Vooraf maken het kerndepartement en de uitvoeringsorganisatie afspraken over de te leveren prestaties. Hieraan worden duidelijke afspraken gekoppeld over de financiering van de activiteiten van het uitvoeringsorgaan, die worden vastgelegd in een contract. In het contract wordt vooral vastgelegd wat het agentschap moet presteren. Hoe het agentschap dit moet doen is in grote mate een eigen keuze (Plug et al., 2004: 22). De uitvoeringsorganisatie heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de interne bedrijfsvoering en de inrichting van de organisatie. Controle en verantwoording over de geleverde prestaties vindt achteraf plaats. Nadat de contractperiode is afgerond beoordeelt het kerndepartement of de afgesproken prestaties zijn geleverd.

### *Sturingsparadigma*

Als gevolg van het verzelfstandigingsproces is er sprake van een sturingsparadigma in de relatie tussen kerndepartement en agentschap. De principaal-agent theorie is zoals beschreven de klassieke theorie wanneer het gaat om de aansturing van een organisatie op afstand. De theorie gaat ervan uit dat de principaal (het departement) de uitvoering van taken delegeert aan een agent (het agentschap). De agent heeft ook zijn eigen belangen. Dit kan leiden tot een afwijking tussen wat de principaal beoogt en wat de agent nastreeft (zie hiervoor H. 3 pag. 30). De principaal komt daarmee voor een dilemma te staan. Dit dilemma is in de literatuur ook wel bekend als het sturingsparadigma. De principaal dient de ruimte voor afwijkingen in te perken door intensieve controle en toezicht (disciplinerend) of juist een versoepeling van toezicht om de toezichtkosten te beperken maar wetend dat dit tot minder (goede) prestaties kan leiden (motivering). Deze theorie gaat er vanuit dat de mens van nature tot luiheid geneigd is en de agent zich dus niet bovenmatig zal inspannen om de doelstellingen van de principaal te bereiken. Dit staat bekend als een ontwijkprobleem. Er kan ook

---

<sup>4</sup> In dit onderzoek is ervoor gekozen te focussen op de opdrachtnemer-opdrachtgever relatie. Dit betekent dat de eigenaarsrelatie buiten het onderzoek is gehouden. De reden hiervoor is dat de spanning rondom gelijkwaardigheid het grootste is bij de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De eigenaar staat hier op een aparte manier in. De relatie opdrachtgever-opdrachtnemer komt daarnaast ook het meest overeen met de principaal-agent theorie. Omdat de eigenaar geen opdrachten verleent, wat kenmerkend is voor de principaal.

sprake zijn van een afwijkprobleem wanneer de agent van zijn beleidsvrijheid gebruikt maakt om iets anders te doen dan wat hem is opgedragen. Wilson stelt dat het ontwijk- en afwijkgedrag in publieke organisaties groter is dan in private organisaties. Volgens hem komt dit onder andere doordat de output van overheidsdiensten niet altijd meetbaar is, omdat een ondergeschikte in overheidsdienst vele bazen heeft en omdat ambtenaren ook eigen politieke voorkeuren hebben, die meespelen bij de (ontwikkeling en) uitvoering van beleid (Linker, 2006: 94). Voor dit hiervoor geschetste dilemma bestaan verschillende oplossingen. De principaal zal de oplossingen zoeken in; het versterken van de centrale sturing, het instellen van een monitorfunctie, het verder detailleren van planningen en rapportages en het gedetailleerder beschrijven van taken. De agent zal daarentegen juist pleiten voor; het verminderen van centrale sturing, het decentraliseren van de bevoegdheden, het sturen op hoofdlijnen, het versterken van de verantwoordelijkheid van de uitvoerders en het formuleren van de kerntaak van de uitvoerders. Deze beide manieren van aansturing zijn terug te zien in de houding van beide partijen. Het departement heeft de neiging om sturing en toezicht in te richten en te vergroten. Agentschappen pleiten daarentegen voor sturing op hoofdlijnen en autonomie voor de bedrijfsvoering en inzet van middelen (Linker, 2006: 95).

### *Problemen als de verbinding beleid en uitvoering niet werkt*

Waarom is het zo belangrijk dat de verbinding tussen beleid en uitvoering goed verloopt? Wat gebeurt er als deze verbindingen niet goed zijn? Een goed voorbeeld is dat wanneer de nadruk in de samenwerkingsrelatie te veel ligt op het beleid en de disciplinerende van de relatie vanuit het departement, er een te dominante rol van de beleidsfunctie ten koste gaat van het nadenken over de uitvoerbaarheid van de bedachte plannen. Er wordt in zo'n geval beleid bedacht zonder dat er in voldoende mate is nagedacht of de vanuit het beleid gestelde vraag wel uitvoerbaar is. Wanneer dan vervolgens het beleid met behulp van disciplinerende sturingsinstrumenten wordt opgelegd aan de uitvoeringsorganisatie, ontstaat al snel een gevoel van onbehagen. Het agentschap zal zich dan voortdurend afvragen of het kerndepartement wel begrijpt hoe de uitvoeringspraktijk in elkaar zit.

Dit zelfde onbehagen kan ook aan de beleidskant zitten. Daar bestaat de irritatie over het feit dat de uitvoeringsorganisatie "niet gewoon doet wat het beleid wil". Zeker als onder druk van de politiek voortdurend het beleid moet worden bijgesteld en beleid met veel moeite door het complexe besluitvormingsproces is gegaan. In zo'n geval hebben departementen de neiging om via disciplineringsmiddelen de uitvoering "weer in het gareel" te krijgen (Plug et al., 2004: 61).

Wanneer een agentschap zich sterk loyaal en plichtsgetrouw opstelt (met de gedachte dat het toch weinig zin heeft om tegen de wil van het departement en de politiek in te gaan) kan deze

plichtmatige opstelling omslaan naar apathie: “het maakt toch niet uit wat wij er als agentschap van vinden”. Het kan omgekeerd ook zo zijn dat het agentschap de strijd aangaat met het moederdepartement. Dan kan een agentschap zelf een speler worden in het politieke krachtenveld. Het agentschap kan dan proberen om via de minister of het parlement haar gelijk te halen over de uitvoerbaarheid van het voorgestelde beleid.

Wanneer de nadruk op beleid en motivering te sterk wordt, bestaat het risico dat het moederdepartement en de uitvoeringsorganisatie blijven hangen in denken. Er wordt dan continu nieuw beleid bedacht waardoor de uitvoering te veel blijft liggen. Wanneer er juist te weinig aandacht is voor het beleid ontstaat het risico dat uitvoerders niet bekend zijn met het beleid en zij niet voldoende weten waar hun werk toe moet leiden. Een andere mogelijkheid is dat uitvoerders daardoor het nut niet inzien van hun opdrachten of de bevelen omdat zij onvoldoende inzicht hebben in de doelstellingen. Een te sterk accent op de uitvoering brengt het risico met zich mee dat er te weinig wordt nagedacht over de strategie en beleid. Er kan dan een gemotiveerd uitvoeringsapparaat zijn maar dat wil niet zeggen dat de uitvoering de juiste richting opgaat.

### *Concluderend*

In dit hoofdstuk is de context van agentschappen beschreven. Hierbij is de spanning tussen enerzijds de autonomie voor agentschappen om resultaatgericht te werken en anderzijds de noodzakelijke sturing die nodig is voor de ministeriële verantwoordelijkheid, duidelijk geworden. De relatie die beleid en uitvoering met elkaar hebben is te kenmerken als die van opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze inmiddels beroemde scheiding is gebaseerd op de principes van de principaal-agent theorie, waarbij het departement er vanuit gaat dat de uitvoering geneigd is om haar eigenbelang na te streven. Wanneer ervan uit wordt gegaan dat de uitvoering ook het belang van het departement uitvoert, zal het departement de uitvoering de ruimte moeten geven om haar eigen taken en verantwoordelijkheden in te vullen. De theorieën die inzicht bieden in dit dilemma worden in het volgende hoofdstuk uiteengezet.

### 3. Theoretisch kader: Kenmerken van gelijkwaardige relatie

Dit hoofdstuk begint met §3.1 waarin de wetenschappelijk literatuur omtrent de principaal-agent theorie wordt besproken. Hierop voortbouwend worden in § 3.2 de kenmerken van de stewardship theorie tegenover de kenmerken van de principaal-agent theorie geplaatst. In dit theoretische hoofdstuk wordt daarmee antwoord gegeven op onderstaande deelvraag: *Welke kenmerken in de relatie tussen kerndepartement en agentschap beschrijven de principaal-agent theorie en de stewardship theorie?*

#### 3.1 De principaal-agent theorie

Het klassieke principaal-agent model dat wordt gebruikt voor het analyseren van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties stamt oorspronkelijk uit de verzekeringseconomie en kenmerkt zich door een economische benadering (zie Spence & Zeckhauser, 1971). Het principaal-agent model wordt toegepast in disciplines zoals sociologie, politicologie en bestuurskunde. Zoals in de inleiding besproken, is de principaal-agent benadering gebaseerd op het individu als rationeel handelende actor, die zijn eigen nut optimaliseert. De theorie gaat uit van een opdrachtgever die zijn ondergeschikten beschouwt als individualistische, opportunistische en zelfzuchtige individuen. Binnen deze theorie zijn zowel de agent als de principaal op zoek naar het hoogst mogelijk nut met zo weinig mogelijk inspanningen (Moe, 1984). Het principaal-agent model gaat uit van twee basis veronderstellingen. Ten eerste dat er een conflict in doelen bestaat tussen de principaal en de agent en ten tweede dat de agent meer informatie heeft dan de principaal, en dat resulteert in een informatie asymmetrie (Waterman & Meier, 1998: 173). Het is in essentie een theorie over contractuele relaties gebaseerd op wantrouwen (Waterman & Meier, 1998: 174). In het model draait het erom dat de principaal de agent over moet halen om de acties uit te voeren die de principaal zou uitvoeren, als hij dezelfde informatie had als de agent. De principaal dient daarom controlekosten en motiveringskosten te maken om de agent in de juiste richting te sturen (zie sturingsparadigma pag. 24). De controle wordt echter bemoeilijkt door een combinatie van begrensde middelen (niet alles is te controleren) en begrensde kennis (veel expertise ligt bij de agent). De controle door de principaal is derhalve altijd suboptimaal (Eisenhardt, 1989; Hogenkamp, 2011). De contractuele relatie tussen de principaal en de agent wordt door Waterman en Meier uitgelegd aan de hand van een dokter-patiënt verhouding. Ervan uitgaande dat beide partijen rationeel zoveel mogelijk hun eigen belang nastreven, wordt de verhouding gekenmerkt door tegengestelde doelen. De patiënt wil gezond worden voor zo weinig mogelijk geld. De arts wil zo veel mogelijk geld verdienen en kan daarom meer diensten gaan bieden dan nodig is of een hogere prijs vragen dan noodzakelijk is voor de dienst. In deze verhouding heeft de patiënt het nadeel omdat hij over minder informatie bezit dan de arts. Er bestaat dus een informatieasymmetrie tussen de patiënt en de arts. Dit zorgt ervoor dat de

principaal het gedrag van de agent dient te sturen in overeenstemming met de voorkeuren van de principaal.

### *Ontwikkelingen principaal-agent model*

Er is veel wetenschappelijk onderzoek gedaan naar de toepasbaarheid van het principaal-agent model, waardoor het model zich gedurende de tijd heeft ontwikkeld (zie Eisenhardt, 1989; Miller, 2005; Waterman & Meier 1998). Waterman en Meier geven aan dat tegengestelde doelen en de informatieasymmetrie niet als constanten kunnen worden gezien maar meer als relatief. Daarnaast is er in de praktijk vaak geen sprake van één principaal en één agent maar bestaan deze rollen uit meerdere partijen (Miller, 2005: 211; Waterman & Meier, 1998: 179). Doordat er sprake is van meerdere principalen zijn er vaak ook meerdere doelen en is de agent genoodzaakt een doel te kiezen wat bij meerdere principalen aansluit. Het gaat hierbij dan meer om verschillende politieke relaties dan één hiërarchische principaal-agent relatie. Doordat er meerdere principalen en agenten zijn, is een eenduidige informatieasymmetrie ook niet aannemelijk. Daar de relatie tussen principaal en agent gedurende de tijd verandert, heeft dit ervoor gezorgd dat het principaal-agent model meer dynamisch dan statisch is geworden waardoor het beter generaliseerbaar is (Waterman & Meier, 1998: 197). Miller (2005) beschrijft dat het model verandert door het onderhandelingsproces tussen opdrachtgever en opdrachtnemer waardoor de hiërarchische relatie tevens kan veranderen. In tegenstelling tot de aanname dat de principaal alle onderhandelingsmacht heeft en tegen een agent kan zeggen *take-it-or-leave-it*, kan de agent ook eisen stellen in het onderhandelingsproces. Gailmard beschrijft het principaal-agent model als een flexibel framework voor verschillende variaties van relaties waarbij een principaal de agent probeert te bewegen om het juiste gedrag te vertonen. Het principaal-agent model kan dan ook meer worden gezien als een familie van modellen dan als één statisch model (Gailmard, 2013). Schillemans beschrijft eveneens dat de theorie een *one size fits all* karakter kent, doordat de theorie bruikbaar is voor relaties tussen verzekeraars en verzekerden tot en met ouders en kinderen (Schillemans, 2010: 13). Neelen (1997) geeft aan het model gezien kan worden als een gezichtspunt, een soort bril om de complexiteit van contractsituaties te reduceren. Het model is de laatste jaren breed toegepast in contractsituaties waarin men streeft naar eigen nutsmaximalisatie. De theorie heeft bewezen een zeer nuttige theorie te zijn (Eisenhardt, 1989). Verschillende elementen uit de theorie zijn belangrijk in de benadering van beleid en uitvoering, zoals het preciseren van de doelen vooraf door het beleid, het scheiden van rollen en het sturen door middel van externe prikkels (Schillemans, 2010: 14).

### *Kritiek op principaal-agent model*

Het principaal-agent model is echter niet zaligmakend. Critici van het principaal-agent model, zoals Perrow (1986) en Donaldson (1990) geven aan dat het model te eenzijdig is, omdat het individuen

karakteriseert als zelfdienende personen. Volgens hen werkt de principaal-agent theorie tot op zekere hoogte contraproductief, doordat de theorie is gebaseerd op wantrouwen. Om het opportunisme van de agent te beheersen, schrijft de theorie een breed scala aan controlemechanismen voor, die zelf echter weer een sterke prikkel kunnen worden voor opportunistisch gedrag. De belangentegenstelling tussen principaal en agent wordt zo vergroot in plaats van overbrugd. Doordat de principaal ervan uitgaat dat een agent alleen gemotiveerd wordt door individualistische belangen, zal hij de agent zo weinig mogelijk vrijheid geven. Een tweede punt van kritiek is dat het principaal-agent model eigenlijk niet goed toepasbaar is in de publieke sector (Schillemans 2010; Van Slycke, 2006). Schillemans (2010) noemt hiervoor verschillende redenen. Ten eerste is het onderscheid tussen opdrachtnemer en opdrachtgever kunstmatig aangebracht. De principaal, in dit geval het moederdepartement, is namelijk ook eigenaar waardoor zij de autonomie van het agentschap kan aanpassen. In de praktijk wordt dit probleem ten dele ondervangen door wel verschillende rollen toe te kennen aan de opdrachtgever en de eigenaar.<sup>5</sup> Daarnaast wordt de beoogde marktwerking binnen de overheid vaak belemmerd doordat er sprake is van een duurzame relatie tussen beleid en uitvoering. Eveneens bezitten beide partijen een monopolie positie waardoor er zelden sprake is van echte onderhandelingen want beide partijen zijn tot elkaar veroordeeld (Moe, 1984). De samenwerking kan bovendien niet worden opgezegd waardoor er geen vergelijking is met samenwerkingsrelaties binnen de markt (Caldwell & Karri, 2005: 252). Het principaal-agent model is daarnaast moeilijker toepasbaar voor diensten die lastig te meten en te observeren zijn, wat in de publieke sector vaker het geval is (Neelen, 1997: 73; Van Slycke, 2006: 163).

### **3.2 Verschillen tussen de stewardship theorie en de principaal-agent theorie**

De ontwikkeling van de stewardship theorie is meer recentelijk en is oorspronkelijk geïntroduceerd door Davis, Schoorman & Donaldson (1997). Zij gaven aan dat naast de principaal-agent theorie een aanvullende theorie nodig is die relaties uitlegt op basis van niet economische veronderstellingen. Naar het stewardship model is niet zoveel onderzoek gedaan als naar het principaal-agent model waardoor er nog veel empirisch onderzoek nodig zal zijn (Dicke & Ott, 2002). In een door principaal-agent gedomineerde wetenschap wordt de stewardship theorie door sommige wetenschappers als te idealistisch of als controversieel gezien (Segal & Lehrer, 2012). De stewardship theorie biedt

---

<sup>5</sup> Deze theorie over de principaal-agent relatie is in de praktijk weerbarstiger dan binnen het in hoofdstuk twee beschreven theoretische agentschapsmodel. Binnen dit model zijn er namelijk twee principaal-agent relaties. De relatie opdrachtgever en opdrachtnemer is te kenmerken als een principaal-agent relatie alsook de relatie eigenaar en opdrachtnemer. Vanuit wetenschappelijk oogpunt worden deze rollen samengenomen. Wanneer deze theorie wordt toegepast op het agentschapsmodel is het belangrijk het onderscheid hierin te behouden.

echter een interessant nieuw perspectief binnen de bestuurskunde. De stewardship theorie wordt in deze paragraaf besproken aan de hand van de verschillen met de principaal-agent theorie, zodat deze verschillen in beide theoretische benaderingen duidelijk naar voren komen. Verwacht wordt dat de bouwstenen van gelijkwaardigheid zich bevinden in de stewardship theorie.

### *Hoofdkenmerk*

De stewardship theorie heeft als uitgangspunt de belangencongruentie tussen beleid en uitvoering en juist geen belangentegenstelling. Binnen de stewardship theorie wordt de agent gezien als een steward die handelt in het belang van de principaal. Het gedrag van de steward is collectief omdat hij werkt volgens de doelen van de organisatie. De theorie gaat uit van een sterke relatie tussen het succes van de organisatie en de tevredenheid van de werknemer (Davis et al., 1997: 25). Een steward die de resultaten van de organisatie verbetert zorgt voor tevredenheid binnen de organisatie voor alle belanghebbenden. De doelen van de organisatie vallen voor de steward samen met zijn persoonlijke belangen. Hij gaat er dus vanuit dat het voor hem meer oplevert wanneer hij pro-organisatorisch gedrag vertoont dan wanneer hij individualistisch gedrag vertoont (Hakkesteeft, 2007: 35). Een steward kan in het Nederlands worden vertaald als rentmeester of stadhouders. Dit houdt in dat het belang van de steward wordt gerealiseerd door de doelstellingen van de organisatie te dienen. Omdat de steward gedrag vertoont dat consistent is met de doelen van de organisatie kan de principaal hem vertrouwen. Controles, kenmerkend voor de principaal-agent theorie kunnen dit gedrag ondermijnen en zorgen juist voor een verminderde motivatie bij de agent (Davis et al., 1997:25).

### *Mensbeeld*

De stewardship theorie en de principaal-agent theorie redeneren beiden vanuit een ander mensbeeld. Het mensbeeld van de principaal-agent theorie is gebaseerd op de neo-institutionele economie. Dit model gaat ervan uit dat een individu een rationeel handelend persoon is die zijn eigen nut maximaliseert (Neelen, 1997: 63). De stewardship theorie kijkt de agent door een sociologische en psychologische bril en gaat uit van een agent die gericht is op het collectieve belang. Onderstaand citaat laat dit duidelijk zien;

*“In stewardship theory, the model of man is based on a steward whose behavior is ordered such that pro-organizational, collectivistic behaviors have higher utility than individualistic, self-serving behaviors. Given a choice between self-serving behavior and pro-organizational behavior, a steward’s behavior will not depart from the interests of his or her organization. A steward will not substitute or trade self-serving behaviors for cooperative behaviors. Thus, even where the interests of the steward and the principal are not aligned, the steward places higher value on cooperation than defection (terms found in game theory) (Davis et al., 1997: 24).”*

### *Motivatie om principaal te dienen*

De principaal-agent theorie gaat ervan uit dat agenten worden gemotiveerd door extrinsieke beloningen, zoals financiële middelen. In de principaal-agent theorie is deze vorm van beloning het controlemechanisme om agenten te prikkelen te handelen in het belang van de principaal. Extrinsieke beloningen zijn kwantificeerbaar (meetbaar). De vorm en mate van extrinsieke motivatie verschilt logischerwijs per agent en of er sprake is van publieke of private samenwerking. Zo worden publieke managers meer gemotiveerd door het vergroten van het budget van de organisatie of door carrière mogelijkheden. Persoonlijk inkomen speelt onder ambtenaren een minder grote rol dan in de private sector (Moe, 1984: 764). De uitvoerder zal zich dienstverlenend aan het beleid opstellen maar met behoud van 'eigen' doelen. Davis et al., geven aan dat managers die bij tegenslagen de problemen van de organisatie buiten zichzelf leggen en zich niet identificeren met de organisatie een kenmerk is van de principaal-agent theorie (Davis et al., 1997: 30). De stewardship theorie gaat daarentegen uit van een meer intrinsiek gemotiveerde steward (Van Slycke, 2006: 164). De beloningen om stewards te prikkelen zijn intrinsiek, zoals groei, en de mogelijkheid om betekenis te kunnen geven aan de maatschappij (Caldwell & Kari, 2005: 155). Door deze intrinsieke beloningen worden stewards gemotiveerd om in het belang van de organisatie te handelen. Stewards identificeren zich eveneens meer met de organisatie, waardoor zij zich coöperatief en altruïstisch zullen gedragen. Dit betekent dat stewards in het belang van de organisatie zullen handelen, ook wanneer het minder gaat. Stewards voelen zich verantwoordelijk voor de successen en de mislukkingen van de organisatie en identificeren zichzelf daarmee.

### *Kennis*

Een belangrijk verschil tussen beide theorieën is het uitgaan van wantrouwen, dan wel vertrouwen in de andere partij. Doordat de principaal-agent theorie ervan uitgaat dat beide partijen hun eigen belang zullen nastreven en dat er sprake is van een informatieasymmetrie is de theorie gebaseerd op wantrouwen jegens elkaar (zie pag. 27). De agent weet vanuit de principaal-agent theorie meer over de uitvoering van het beleid dan de principaal waardoor er sprake is van een informatieasymmetrie. De agent bouwt namelijk een superieure expertise op over de uitvoering. Dit zorgt voor een omkering in de machtsverhouding. Het geeft de opdrachtnemer een aantal mogelijke bronnen van controle over zijn opdrachtgever. De agent kan beter inschatten hoeveel tijd hij daadwerkelijk aan een opdracht besteedt en wat de kosten ervan zijn. De agent heeft daarbij de mogelijkheid om ten opzichte van de principaal kennis achter te houden of activiteiten buiten het zicht van de principaal uit te voeren. (Neelen, 1997: 62; Schillemans, 2010: 10). De stewardship theorie gaat niet uit van nutsmaximaliserende rationele actoren waardoor er ook niet noodzakelijkerwijs conflicterende belangen zullen opspelen. De relaties in stewardship verhoudingen zijn gebaseerd op vertrouwen (Van Slycke, 2006: 164). De theorie gaat ervan uit dat de steward zijn best zal doen om ervoor te



zorgen dat de belangen van beide kunnen samen vallen. Omdat het belang van de steward samenvalt met het belang van de principaal ligt het in de verwachting dat beide partijen informatie zullen delen en er geen sprake is van een informatieasymmetrie (Van Slycke, 2006: 167).

### *Relatie*

De principaal-agent theorie gaat ervan uit dat de principaal en de agent kortstondig voor elkaar kiezen waar de taak het efficiëntste kan worden uitgezet. Hun relatie is gebaseerd op een contractuele relatie. Hierbij zijn beide partijen niet afhankelijk van elkaar. Aan de andere kant hebben beide partijen vaak langjarig met elkaar te maken (Schillemans, 2010: 15). Een duurzame relatie betekent dat de samenwerking meer is vormgegeven vanuit de stewardship theorie. Vanuit deze theorie zijn de partijen afhankelijk van elkaar. Geen van beide partijen heeft een duidelijke exit optie. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan niet zomaar zonder de Dienst Uitvoering Onderwijs. Door de monopolie positie van zowel uitvoering als beleid zijn beide partijen tot elkaar veroordeeld. Uit onderzoek over de vertrouwensscan<sup>6</sup> komt naar voren dat het belangrijk is in het geval de relatie onderling (toch) niet wil slagen, je ook van elkaar af kunt. Dit is de verklarende factor in dit onderzoek waarom de relatie kerndepartement en agentschap lager dan gemiddeld scoort op deze vertrouwensscan. Het feit dat er geen sanctie volgt op slecht gedrag en dat men tot elkaar veroordeeld is, zorgt voor een wankel situatie tussen kerndepartementen en agentschappen (Vos, 2010). Echter kan de principaal desgewenst de autonomie en zelfstandigheid van de agent inperken of verruimen. Dit geeft de principaal veel macht ten opzichte van de agent. De autonomie van de bedrijfsvoering van het agentschap dient ook door de politiek te worden gerespecteerd. Het spanningsveld tussen enerzijds de bemoeienis van de politiek en anderzijds de eisen die worden gesteld aan een gezonde bedrijfsvoering betekent dat agentschappen ook 'nee' moeten kunnen zeggen. Daarmee geeft een organisatie ook blijk van zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid.<sup>7</sup>

Daarnaast is het principaal-agent model gebaseerd op een duidelijke scheiding van de verschillende rollen (zie H2. Pag. 23). Deze scheiding van rollen komt bij het stewardship model minder duidelijk naar voren. De organisatiestructuur dient ingericht te zijn op de intrinsieke motivatie van de steward. Autonomie voor de steward is belangrijk en extern opgelegde controle methodes kunnen gezien worden als contraproductief (Dicke & Otte, 2002: 465). De scheiding van rollen is hierbij diffuser. Dit sluit aan bij de principes van de stewardship theorie dat men anderen dient te durven toelaten op

---

<sup>6</sup> De vertrouwensscan is een instrument ontwikkeld door het ministerie van Financiën wat op basis van negen kritische succesfactoren de vertrouwensrelatie meet (Vos, 2012).

<sup>7</sup> Dit blijkt uit de discussie met het platform baten-lastendiensten op 15 december 2011 en is tevens voorstel 8 uit de evaluatie van het Ministerie van Financiën uit 2011.

het eigen werkterrein en het kleine verschil in machtsverhoudingen (Davis et al., 1997: 36; Schillemans, 2010: 36).

Het begrip relational distance komt voort uit de rechtssociologie. Uit sociologisch onderzoek blijkt namelijk dat naar mate de dichtheid van de sociale verhouding door de frequentie en de aard van de contacten kleiner wordt, de partijen problemen eerder zelf zullen oplossen dan een beroep zullen doen op het rechtssysteem (relational distance-stelling). In dit onderzoek wordt er met de relational distance vooral het verschil in type mensen bedoeld. Mensen met dezelfde leeftijd, beroep en opleiding zullen makkelijker zelf de problemen kunnen overbruggen dan wanneer hier grote verschillen tussen bestaan (Griffiths, 2005: 28). Een grote mate van relational distance, waarbij beide partijen elkaar weinig zien en de tegenstelling tussen beide groepen groot is, past bij de principaal-agent theorie. Een gedeelde cultuur tussen beleid en uitvoering met gedeelde normen en gemeenschappelijke elementen sluit aan bij de stewardship theorie (Schillemans, 2011: 37). Een kleine relational distance waarbij de tegenstelling tussen de groepen klein is, sluit aan bij deze theorie.

### *Sturingsfilosofie*

Doordat de principaal er niet vanuit kan gaan dat de agent zijn eigen belang laat prevaleren boven dat van de agent is disciplineren en controle nodig om ervoor te zorgen dat de agent handelt in het belang van de principaal (Eisenhardt, 1989). Een strakke controle op de uitvoering is noodzakelijk vanuit de principes van de principaal-agent theorie. Hiervoor dienen de doelen in het beleid zoveel mogelijk in termen van output en outcome gepreciseerd te worden, om zo duidelijk richting te geven aan de uitvoering (Neelen, 1997: 70). Dit betekent dat de principaal zowel de *hoe* als de *wat* vraag bepaalt voor de agent. Op basis van de stewardship theorie vindt de aansturing juist minder plaats vanuit controle maar meer vanuit het motiveren van de uitvoerder. De agent handelt volgens deze theorie immers in het belang van de principaal. De uitvoering mag zelf invulling geven aan het beleid. Schillemans spreekt hierbij van self-management op een gedeelde basis. Kort gezegd bepaalt de opdrachtgever het *wat* en de opdrachtnemer het *hoe* (Schillemans, 2011: 26). Om te zorgen dat een uitvoerder geen opportunistische agent wordt, is het belangrijk dat de opdrachtgever hem betreft bij het beleid. Wanneer er wordt gestuurd vanuit self-management binnen gedeelde kaders is het belangrijk dat de relatie vanuit gelijkwaardige rollen plaatsvindt en dat er overeenstemming over de te bereiken doelen is.

Vanuit de stewardship theorie is het essentieel dat beide partijen regelmatig met elkaar in contact komen, om het vertrouwen in elkaar te vergroten. Wanneer de focus komt te liggen op de motivatiestructuur van de uitvoerder is het belangrijk dat hij betrokken wordt bij het beleid. Het

ontwikkelen van een gezamenlijke visie is cruciaal voor het laten slagen van een gelijkwaardige relatie. Belangrijk is dat de uitvoering volwaardig kan participeren in de totstandkoming van de doelen en de visie op het beleid. Hiervoor moet de steward idealiter een gelijkwaardige rol spelen in de besluitvorming over de te bereiken doelstellingen en moet hij in hoge mate participeren in strategische besluitvormingsoperaties (Davis et al., 1997: 34; Schillemans, 2010:18). Vanuit de stewardship theorie zouden uitvoeringsorganisaties daarom een grotere rol moeten krijgen in de totstandkoming van het beleid (Schillemans, 2011: 26).

Vanuit de stewardship theorie vergt het van de agent een actieve maatschappelijke houding om de taken uit te voeren en het gemeenschappelijke publieke belang te dienen. Deze horizontale oriëntatie van de uitvoering kan worden geborgd via maatschappelijke verankering, inspraak en participatie en horizontale verantwoording. Dit past ook bij het self-management waarin de uitvoering wordt vrij gelaten en zelf invulling kan geven aan de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd (Schillemans, 2010: 34). Ook de horizontale relaties met andere samenwerkingspartners dan het moederdepartement van het agentschap ten overstaan van de uitvoering zijn een kenmerk van de stewardship theorie. De minister speelt hierbij een belangrijke rol. De principaal-agent theorie gaat ervan uit dat de toegang tot de minister exclusief bij de principaal ligt. Echter, wanneer het agentschap een goede relatie met de minister heeft, kan het agentschap daarmee het moederdepartement buiten spel plaatsten. Dit zelfde geldt voor de relatie die het agentschap heeft met de Tweede Kamer. Het schrikbeeld is dat een minister met een mond vol tanden in de Kamer staat, omdat hij onvoldoende op de hoogte is van de ontwikkelingen in het agentschap (Plug et al., 2004: 62). Door de sterke scheiding beleid en uitvoering heeft de politiek minder invloed op relaties die zijn ingericht op basis van de principaal-agent theorie. Door de versmelting van beleid en uitvoering heeft de politiek een grote invloed op stewardship relaties.

### *Organisatie-cultuur*

Een volgend onderscheid waarop de principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn in te delen is de typering van de heersende cultuur binnen de organisatie. Agenten zullen gedijen in een individualistische cultuur. Zij zullen de eigen doelstellingen verkiezen boven doelstellingen van een groep. Dus ze zullen kiezen voor confrontatie, meer directe vormen van communicatie en contracten. Stewards beschouwen zich als onderdeel van een groep. Zij zullen in een collectivistische cultuur passen. In een collectivistische cultuur wordt gestreefd naar harmonie en het vermijden van conflicten. Stewards identificeren zich met de groep en met de organisatie. Stewards zullen de voorkeur geven aan langdurige relaties, die gebaseerd zijn van vertrouwen. De organisatiecultuur wordt ook gevormd door het type macht zoals institutionele macht of persoonlijke macht. Institutionele macht is afhankelijk van de positie, die in de organisatie wordt ingenomen. Deze vorm

van macht, die dwingend en legitiem is, past bij de principaal-agent theorie. De principaal tracht door prikkels en dwang de agent in het belang van de principaal te laten handelen (Davis et al., 1997: 31). Daarentegen is persoonlijke macht van toepassing op de stewardship theorie. Deze vorm van macht is inherent aan een persoon. Macht is niet afhankelijk van de positie in de organisatie, maar van relaties tussen personen. Deze vorm van macht wordt onder andere beïnvloed door expertise (Davis et al., 1997:31).

### *Verschillen principaal-agent theorie versus stewardship theorie*

De besproken verschillen tussen de principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn tegenover elkaar gezet in onderstaande tabel. Deze tabel met de verschillen tussen de theorieën leidt tot de verwachtingen voor dit onderzoek. Zoals uit dit hoofdstuk naar voren is gekomen, sluiten de theoretische factoren van de stewardship theorie aan bij een gelijkwaardige samenwerking. De verwachting is dat de kenmerken vanuit de stewardship theorie (PS in de kolom) iedere keer leiden tot een gelijkwaardige relatie. Zo luidt de eerste verwachting dat wanneer er wordt gewerkt vanuit gemeenschappelijk belangen dit zal leiden tot een gelijkwaardige samenwerking. De tabellen 3 en 4 op pagina 41 zetten deze theoretische concepten om naar meetbare indicatoren die leidend zijn voor de analyse van de samenwerkingsrelaties.

**Tabel 2: verschillen principaal-agent theorie v. stewardship theorie**

	<b>PA - theorie</b>	<b>PS-theorie</b>
<b>Hoofdkenmerk</b>	Belangentegenstelling	Gemeenschappelijke belangen
<b>Mensbeeld Motivatie om belang Principaal te dienen</b>	Economisch mensbeeld Zelf dienend Extrinsieke motivatie; Economische behoeften zoals veiligheid en geld. Lage mate van identificatie met de organisatie	Zelfverwezenlijking van de mens Collectief dienend Intrinsieke motivatie: Hogere maatschappelijke behoeften zoals persoonlijke groei. Hoge mate van identificatie met de organisatie
<b>Kennis</b>	Informatie asymmetrie Wantrouwen	Informatie symmetrie Vertrouwen
<b>Relatie</b>	Contract relatie (korte termijn)	Duurzame samenwerkingsrelatie (lange termijn)
<b>Sturingsfilosofie</b>	Hiërarchisch. Uitgaande van disciplineren en controle. Institutionele macht.	Uitgaande van zoveel mogelijk overlaten aan de uitvoering. Persoonlijke macht.
<b>Organisatie-cultuur</b>	Individualistische cultuur	Collectivistische cultuur

De keuze tussen een principaal-agent relatie of een stewardship relatie is geen eenduidige keuze. Davis et al., (1997: 38) beschrijven dat er een keuze is tussen stewardrelaties en principaal-agent relaties. Deze keuze is afhankelijk van verschillende factoren, zoals besproken in dit hoofdstuk. Bovendien kunnen elementen uit beide theorieën een onderdeel uitmaken van de samenwerkingsrelatie omdat de modellen gezien kunnen worden als twee uiterste polen op een continuüm (Schillemans, 2011; Van Slycke, 2006). Tevens zijn de verwachtingen die de principaal en uitvoerder van elkaar hebben, hierbij van invloed. Dit betekent dat er geen sprake hoeft te zijn van een eenduidige principaal-agent relatie of stewardship relatie maar dat deze ook door beide partijen anders gezien kan worden.<sup>8</sup> Eveneens geven Davis et al., (1997: 21) aan dat veel onderzoek tot nu toe over de verschillen tussen de principaal-agent theorie en de stewardship theorie de theorieën presenteren als één beste manier van denken. Waarbij de ene theorie goed is en de ander fout. Onderzoek zal nodig zijn om aan te tonen waar de stewardship theorie in het wetenschappelijk landschap ten opzichte van de principaal-agent theorie past.

#### *Verschillen tussen de niveaus van gelijkwaardigheid*

De zojuist beschreven tegenstellingen tussen de principaal-agent theorie en de stewardship theorie worden in dit onderzoek op drie verschillende niveaus geanalyseerd; op het de iure, de facto en de imaginem niveau (zie pag. 13 van de inleiding en H. 4 methode van onderzoek). De vooronderstelling van dit onderzoek is dat de formele (de iure niveau) gelijkwaardigheid niet per definitie hoeft te leiden tot een feitelijk gelijkwaardige relatie (de facto en de imaginem). Uit onderzoek van Verschuere blijkt eenzelfde tendens wanneer het gaat over de vergelijking van de formele autonomie en de autonomie van het agentschap in de praktijk. Hij beschrijft dat er geen lineair verband is tussen het formele organisatietype en de mate van feitelijk autonomie. Dit betekent dat wanneer een agentschap op papier een hoge mate van autonomie heeft dit niet impliceert dat dit in de praktijk ook zo is (Verschuere, 2008: 12) Verschuere toont door middel van onderzoek van Yesilkagit (2004, in: Verschuere 2008) aan dat de werkelijke of reële autonomie van agentschappen het resultaat is van een samenspel tussen enerzijds de mate van formele autonomie die het agentschap werd toegekend bij de oprichting, en anderzijds de cultuur van het agentschap die ontwikkelt over de tijd. Hiermee werd aangetoond dat de mate van reële autonomie na verloop van tijd afwijkt van de mate van formele autonomie door allerlei processen in het samenspel tussen kerndepartement en agentschap en onder invloed van specifiek ontwikkelde organisatieculturen (Verschuere, 2008: 12).

---

<sup>8</sup> In de analyse van dit onderzoek is er geen onderscheid aangebracht tussen een verschillende zienswijze van de principaal en de agent dan wel steward op de samenwerkingsrelatie.

Een zelfde mogelijke afwijking wordt verondersteld tussen de formele gelijkwaardigheid en de feitelijke en ervaren gelijkwaardigheid.

### **Conclusie**

Dit hoofdstuk gaf antwoord op de vraag; *welke kenmerken in de relatie tussen kerndepartement en agentschap beschrijft de principaal-agent theorie en de stewardship theorie*. Vanuit de principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn de verschillen tegenover elkaar geplaatst. Tabel 2 geeft deze verschillen tussen beide theorieën weer. De verwachting is dat de principes vanuit de stewardship theorie zullen leiden tot een gelijkwaardige samenwerking. In het volgende hoofdstuk wordt verder vormgegeven hoe deze theoretische principes worden omgezet naar meetbare indicatoren die leidend zullen zijn voor de analyse van de samenwerkingsrelaties.

## **4. Methode van Onderzoek en methodologische verantwoording**

In dit hoofdstuk worden de methoden van onderzoek uiteengezet. Er wordt aandacht besteed aan de overwegingen die ten grondslag liggen aan het empirisch onderzoek. In § 4.1 wordt de onderzoeksfocus nader toegelicht. In § 4.2 wordt de methode van analyse uiteengezet. In § 4.3 zijn de indicatoren van een gelijkwaardige relatie opgesteld. In § 4.4 wordt de selectie van de onderzoekseenheden toegelicht. § 4.5 behandelt tenslotte de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

### **4.1 Onderzoeksfocus**

In dit onderzoek wordt gekeken naar de factoren van een gelijkwaardige relatie. Dit onderzoek bestaat enerzijds uit een documentanalyse van de samenwerkingsconvenanten van 20 agentschappen. Anderzijds zijn er interviews afgenomen met de hoofdrolspelers van de samenwerkingsconvenanten. Het onderzoeksdomein waar naar gekeken is, is de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De kennis van dit onderzoek dient generaliseerbaar te zijn naar alle samenwerkingsrelaties tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers.

### **4.2 Methode van analyse**

Voor het beantwoorden van de hoofdvraag wordt gebruik gemaakt van twee verschillende methoden van empirisch onderzoek. Dit onderzoek richt zich zowel op kwalitatieve als op kwantitatieve gegevens. Het grootste gedeelte van het onderzoek is gebaseerd op kwalitatieve gegevens. Hiervoor is gekozen om een drietal redenen. Het onderzoek is interpretatief. Dit betekent dat het gaat om betekenisgeving van de actoren aan hun sociale omgeving. Via kwalitatief onderzoek kan er een analyse gemaakt worden van de interpretaties die sociale actoren geven aan de realiteit. Door deze manier van waarheidsvinding, blijft er ruimte voor individuele beleving en interpretaties (Tsoukas & Knudsen, 2003: 67). Ten tweede is de werkelijkheid complex. Kwalitatief onderzoek is als open methode geschikt om deze complexe werkelijkheid in kaart te brengen. Ten derde zijn de 'zachte indicatoren' die leiden tot een gelijkwaardige samenwerking lastig in te delen in kwantitatieve variabelen. De betekenisgeving die mensen aan de samenwerking geven kan door middel van een kwalitatieve analyse in kaart worden gebracht (Boeije, 2005: 35). Ondersteunend aan deze kwalitatieve gegevens wordt er ook gebruik gemaakt van kwantitatieve gegevens. Deze kwantitatieve gegevens maken de kwalitatieve gegevens meetbaar. De indelingen van PA en PS worden opgeteld. Hierdoor ontstaat er op basis van kwantitatieve gegevens een beeld vanuit welke theorie een samenwerking is ingericht. Daarnaast wordt er door middel van een gemiddelde cijfer wat de respondenten geven een indeling gemaakt in hoeverre de professionals bij de organisatie een gelijkwaardige relatie ervaren.

### 4.2.1 Documentanalyse

Het eerste empirische onderzoeksgedeelte vindt plaats door middel van een documentanalyse. Het gaat hier om een kwalitatieve analyse van bestaande gegevens (Baarda & de Goede, 2006: 200). De convenanten tussen de agentschappen en kerndepartementen zijn geanalyseerd om te achterhalen hoe de relatie op papier is opgesteld. Per topic zoals beschreven in tabel 3 op pagina 41 is er naar de convenanten gekeken. De indeling wanneer een topic is ingedeeld bij de principaal-agent theorie of de stewardship theorie is gebaseerd op de operationalisaties zoals beschreven in tabel 3 en specifiek in bijlage A. Daarbinnen wordt er een verschil gemaakt tussen convenanten die heel duidelijk een indicatie zijn voor een bepaalde theorie (dubbel plus of dubbel min in tabel B)<sup>9</sup> of dat deze indirecter staan beschreven. Op basis van de beschrijving en de teksten van het gehele convenant is gekeken waar een topic dient te worden ingedeeld. Bij sommige convenanten staat een topic expliciet beschreven in één artikel. Echter worden de meeste topics in het gehele convenant beschreven. In dit kader is de indeling van de topics gemaakt op basis van de interpretatie van de onderzoeker van het gehele convenant. Op basis hiervan ontstaat een beeld van de verschillende relaties tussen kerndepartement en agentschap op de iure niveau. De documentanalyse om de factoren van gelijkwaardigheid op de iure niveau in kaart te brengen, is daarmee de eerste stap om uiteindelijk toe te werken naar het laatste niveau; hoe medewerkers de relatie ervaren, gelijkwaardig of ongelijkwaardig.

### 4.2.2 De interview methode

Het tweede gedeelte van het empirische onderzoek bestaat uit een kwalitatieve vergelijking van de relatie tussen verschillende agentschappen met het kerndepartement op de facto en de imaginem niveau. Op basis van de interviews kan er een vergelijking worden gemaakt of de organisaties die vanuit de convenanten gelijkwaardig zijn ingericht (de iure niveau) ook in de praktijk zo werken (de facto) en of de professionals het ook zo ervaren (de imaginem). Door middel van interviews binnen de verschillende agentschappen is er een analyse gemaakt van de verschillende factoren die (on)gelijkwaardige relaties beïnvloeden. De citaten uit de interviews geven de indeling van de samenwerkingsrelaties weer. Aangezien zowel het de facto als de imaginem niveau zijn geanalyseerd op basis van interviews klinken uit beide niveaus persoonlijke ervaringen door. De inhoud van de citaten is echter geplaatst bij het niveau waar het zoveel mogelijk thuishoort. De citaten geven bij het de facto niveau weer hoe er in de praktijk wordt omgegaan met de onderwerpen van de iure niveau en geven daarnaast op de imaginem niveau weer hoe de actoren op een dieper niveau de imaginem topics ervaren. Een voorbeeld hiervan is *“Dus het maakt hem ook niet heel veel uit wat ik vind. De grotere opdrachtgevers zijn voor het agentschap belangrijk”*. Het citaat geeft weer hoe de

---

<sup>9</sup> In bijlage staat beschreven op welke wijze de scores zijn toegekend.



afhankelijkheidsrelaties in de praktijk vorm krijgen en is daarom geplaatst bij de facto niveau onder het topic afhankelijkheid.

Voor de interviews is gebruik gemaakt van halfopen vragenlijsten (zie bijlage C). Vanuit het theoretische kader zijn er indicatoren (zie verderop) opgesteld die leiden tot de interviewvragen. Anderzijds was voorafgaand aan de interviews niet duidelijk of deze verwachtingen overeenkwamen met de praktijk. De vragenlijst is gedurende de interviews nog aangepast en nieuwe factoren zijn eraan toegevoegd. Gekozen is voor het houden van interviews aangezien het een geschikte onderzoeksmethode is om de attitudes, opinies, gevoelens en gedachten te achterhalen. Omdat de uiteindelijke hoofdvraag een antwoord wil geven op hoe een gelijkwaardige relatie wordt bereikt op ervaringsniveau, is deze onderzoeksmethode passend gebleken.

Er is gekozen om de interviews op te nemen met behulp van een dictafoon. De kans bestond hierdoor dat de respondenten minder snel het achterste van hun tong lieten zien (Weiss, 1994: 53). Zeker bij deze interviews waarbij het gaat om onderlinge relaties liggen de onderwerpen gevoelig. Wat het risico op sociaalwenselijke antwoorden doet toenemen. Er is echter toch gekozen voor het opnemen van de informatie. Het risico was te groot dat anders waardevolle informatie verloren zou gaan of dat informatie selectief werd onthouden door de onderzoeker. Daarnaast is bij de interviews aangegeven dat de verwerking van het interview anoniem gebeurt. Bovendien is het uitgewerkte interview naar iedere respondent opgestuurd, zodat eventuele uitspraken nog bijgesteld konden worden - mocht dit nodig zijn. De interviews zijn per topic letterlijk uitgeschreven. Het letterlijk uitschrijven van de interviews was belangrijk om te voorkomen dat de onderzoeker de antwoorden direct in haar eigen woorden zou interpreteren. Aangezien er in totaal zestien interviews zijn gehouden van gemiddeld een uur is er voor gekozen niet alle voorbeelden en informatie, die te ver van de topics afstonden, ook letterlijk uit te schrijven.

### 4.3 Operationalisaties

De besproken theoretische verschillen tussen de principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn omgezet naar meetbare topics in de onderstaande tabellen. In tabel 3 staan topics die geanalyseerd kunnen worden op de iure en de facto niveau. De hoofdthema's helemaal links in de tabel zijn geoperationaliseerd tot de verschillende topics. De topics zijn afgeleid van de beschrijving van de hoofdthema's zoals beschreven in het theoretische kader. De topics op de facto niveau zijn dezelfde topics als de iure niveau maar op dit niveau niet bekeken vanuit de convenanten maar vanuit de beschrijving van de respondenten over de actuele situatie. In tabel 4 staan de topics die geanalyseerd kunnen worden op de imaginem niveau. Deze topics met de bijbehorende

operationalisaties van de principaal-agent theorie en de stewardship theorie vormen de basis voor de analyse hoofdstukken 5 en 6.

Tabel 3: Topics gelijkwaardigheid op de iure en de facto niveau

	PA - theorie	PS-theorie	Operationalisatie	PA-operationalisatie	PS-operationalisatie
<b>Hoofdkenmerk</b>	Belangentegenstelling	Gemeenschappelijke belangen	•	•	•
<b>Mensbeeld</b> <b>Motivatie om belang</b> <b>Principaal te dienen</b>	Economisch mensbeeld Zelf dienend Extrinsieke motivatie; Economische behoeften zoals veiligheid en geld. Lage mate van identificatie met de organisatie	Zelfverwezenlijking van de mens Collectief dienend Intrinsieke motivatie: Hogere maatschappelijke behoeften zoals persoonlijke groei. Hoge mate van identificatie met de organisatie	•	•	•
<b>Kennis</b>	Informatie asymmetrie Wantrouwen	Informatie symmetrie Vertrouwen	• Delen van informatie	• Er is informatieasymmetrie	• Informatie wordt gedeeld
<b>Relatie</b>	Contract relatie (korte termijn)	Duurzame samenwerkingsrelatie (lange termijn)	• Afhangelijkheid  • Scheiding van rollen	• Beide partijen zijn niet van elkaar afhankelijk. Op basis van marktwerking kiezen zij voor elkaars werk. • Duidelijke scheiding van rollen	• Beide partijen zijn afhankelijk van elkaar. Door verplichte winkletering aan elkaar verbonden • Versmelting van rollen
<b>Sturingsfilosofie</b>	Hiërarchisch. Uitgaande van disciplineren en controle. Institutionele macht.	Uitgaande van zoveel mogelijk overlaten aan de uitvoering. Persoonlijke macht.	• Aansturing van uitvoering • Beleidsontwikkeling  • Communicatie  • Centrale besluitvorming  • Politiek belang	• Controlerende sturing • De opdrachtgever beslist over het beleid de uitvoering is hier niet bij betrokken. • Er is weinig contact tussen beide partijen • De toegang tot de minister ligt bij de opdrachtgever. • De politiek heeft geen invloed op de uitvoering door de sterke scheiding beleid en uitvoering.	• Self-management binnen gedeelde kaders • Gezamenlijke beleidsontwikkeling. De uitvoering is betrokken bij de beleidsvorming. • Er zijn veelvuldig contactmomenten • De opdrachtnemer heeft toegang tot de minister. • De politiek heeft invloed op de uitvoering door de versmelting van beleid en uitvoering.

Tabel 4: topics op de imaginem niveau

	PA - theorie	PS-theorie	Operationalisatie	PA-operationalisatie	PS-operationalisatie
<b>Hoofdkenmerk</b>	Belangentegenstelling	Gemeenschappelijke belangen	• Belangen	• Verschillende belangen	• Gemeenschappelijke belangen
<b>Mensbeeld</b> <b>Motivatie om belang</b> <b>Principaal te dienen</b>	Economisch mensbeeld Zelf dienend Extrinsieke motivatie; Economische behoeften zoals veiligheid en geld. Lage mate van identificatie met de organisatie.	Zelfverwezenlijking van de mens Collectief dienend Intrinsieke motivatie: Hogere maatschappelijke behoeften zoals persoonlijke groei.	• Motivatie • Identificatie	• Vanuit externe prikkels • Lage mate van identificatie	• Vanuit interne prikkels • Hoge mate van identificatie
<b>Kennis</b>	Informatie asymmetrie Wantrouwen	Informatie symmetrie	• Vertrouwen • Communicatie	• Wantrouwen naar elkaar • Weinig communicatie	• Vertrouwen in elkaar • Veelvuldige communicatie
<b>Relatie</b>	Contract relatie (korte termijn)	Duurzame samenwerkingsrelaties	• Termijn samenwerking • Relational distance	• Kortdurend • Hoge relational distance	• Lange termijn • Lage relational distance
<b>Sturingsfilosofie</b>	Hiërarchisch. Uitgaande van disciplineren en controle. Institutionele macht	Uitgaande van zoveel mogelijk overlaten aan de uitvoering. Persoonlijke macht	• Macht	• Macht gekoppeld aan functie	• Macht gekoppeld aan de persoon
<b>Organisatie-cultuur</b>	Individualistische cultuur	Collectivistische cultuur	• Cultuur	• Individualistisch	• collectivistisch

## 4.4 Selectie onderzoekseenheden

### 4.4.1 Selectie documenten

Hiervoor is gekeken welke documenten een beschrijving zijn van de afspraken en de opdrachtverlening tussen het kerndepartement en agentschap. In eerste instantie leek het logisch om naar de instellingsbesluiten te kijken. Deze documenten bestaan echter slechts vanaf de afgelopen tien jaar. Daarnaast staat er in de instellingsbesluiten niet meer dan het besluit van oprichting, de data en de naam. In dit onderzoek is ervoor gekozen de convenanten die zijn opgesteld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer te analyseren aangezien de convenanten de formele verhouding beschrijven tussen kerndepartement en agentschap.

### 4.4.2 Selectie agentschappen

De uiteindelijke analyse is gemaakt op basis van twintig bruikbare convenanten van de in totaal tweeënveertig agentschappen bij de Rijksoverheid. Het verkrijgen van de convenanten, die niet openbaar toegankelijk zijn, bleek ingewikkelder dan van tevoren verwacht. De controllers van de verschillende agentschappen zijn hiervoor benaderd. Iets meer dan de helft heeft de convenanten ook daadwerkelijk opgestuurd. Een aantal controllers hebben soortgelijke documenten opgestuurd zoals een jaarplan tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, maar deze bleken niet bruikbaar voor een vergelijkbare analyse. Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat er met twintig convenanten van de tweeënveertig agentschappen sprake is van een goede afspiegeling per departement. Alleen van het Ministerie van Defensie en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) zijn er geen agentschappen meegenomen in de analyse. Het ministerie van SZW heeft echter slechts één agentschap en het Ministerie van Defensie heeft drie agentschappen onder zich. Een tweede criterium waarop is gelet voor de representativiteit van de steekproef is dat er een aantal grote agentschappen in de analyse zitten en een aantal kleinere agentschappen. Een derde criteria waarop gelet is, is dat er een afspiegeling is van agentschappen met verschillende soorten taken zoals inspecties, bedrijfsvoeringstaken en subsidie-uitvoeringstaken. Als laatste is erop gelet dat er een afspiegeling is van een aantal agentschappen dat alleen werkt voor hun eigen moederdepartement en agentschappen die werken voor meerdere opdrachtgevers. Vastgesteld kan worden dat de twintig agentschappen behoorlijk representatief zijn voor alle agentschappen. Tabel 5 toont het overzicht van de geanalyseerde agentschappen per departement in verhouding tot het totaal aantal agentschappen vallend onder het moederdepartement.

Tabel 5 convenanten per departement

	Meegenomen in analyse	Totaal aantal agentschappen
<b>Algemene Zaken</b>	1	1
<b>Binnenlandse Zaken en Koninkrijk relaties,</b>	3	10
<b>Buitenlandse Zaken</b>	1	1
<b>Financiën</b>	1	2
<b>Veiligheid en justitie</b>	3	6
<b>Economische zaken, landbouw en Innovatie</b>	4	5
<b>Infrastructuur en Milieu</b>	4	4
<b>Onderwijs, Cultuur en Wetenschap</b>	2	2
<b>Volksgezondheid, Welzijn en Sport</b>	1	6
<b>Defensie</b>	0	3
<b>Sociale Zaken en Werkgelegenheid</b>	0	1
<b>Totaal</b>	<b>20</b>	<b>41</b>

Uit deze twintig agentschappen zijn vier agentschappen geselecteerd voor de verdere analyse. Alle agentschappen zijn ingedeeld op een lijn van sterk ongelijkwaardig naar heel gelijkwaardig. Deze indeling is gemaakt door het aantal minnen plussen op te tellen waardoor een rangorde ontstaat. Hierbij wordt een selectie gemaakt van twee agentschappen die zijn ingericht vanuit de principes van de principaal-agent theorie en twee agentschappen die zijn ingericht vanuit de principes van de stewardship theorie. De meest extreme agentschappen op deze lijn worden geselecteerd, zodat de verschillen in de analyse het duidelijkste naar voren kunnen komen.

#### 4.2.2 Selectie respondenten

Voor de interviews wordt gewerkt met een gericht geselecteerde groep respondenten, omdat de kennis die gezocht wordt samenhangt met specifieke respondenten, de opdrachtgevers en opdrachtnemers (Weiss, 1994: 19). Vanuit de ervaringen bij het Ministerie van Financiën heerst er de verwachting dat de problemen rondom gelijkwaardigheid zich vooral bevinden tussen de hoogste managementlagen. Lager in de organisatie kunnen beide partijen elkaar veelal vinden op de inhoudelijke onderwerpen. Hoger in de organisatie bij het management blijkt dat juist daar de tegengestelde belangen een rol gaan spelen. Op basis van deze kennis aanwezig bij het Ministerie van Financiën is voor dit onderzoek gekozen voor respondenten hoog in de organisatie die

daadwerkelijk als opdrachtgever en opdrachtnemer fungeren. De interviews zijn gehouden met professionals bij de agentschappen als ook met professionals bij het kerndepartement. Hierdoor was het mogelijk een beeld te krijgen van de totale relatie. Binnen vier agentschappen is een interview afgenomen met de controller om een breed beeld te krijgen van wat er binnen het agentschap speelt. Vervolgens met de directeur van het agentschap als opdrachtnemer. Hierna zijn er per agentschap twee interviews afgenomen met verschillende opdrachtgevers. De selectie van de opdrachtgevers vond plaats aan de hand van de gesprekken met de opdrachtnemers.

#### **4.5 Validiteit en betrouwbaarheid**

De keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot de onderzoeksmethoden en technieken zijn van invloed op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. De interpretatieve aard van de methoden van gegevensverzameling binnen kwalitatief onderzoek maakt dat de onderzoeker niet een observerende buitenstaander is. De onderzoeker maakt zelf deel uit van het onderzoek. De onderzoeker neemt namelijk zelf interviews af en interpreteert deze waardoor de onderzoeker invloed heeft op het onderzochte. Om de objectiviteit van het onderzoek te vergroten probeert de onderzoeker zijn eigen rol zo veel mogelijk zichtbaar te maken. De onderzoeker loopt voor vijf maanden stage bij het Ministerie van Financiën op de afdeling Besturing, bekostiging en beheer Europese middelen (BBE). Er is veelvuldig benadrukt, richting de betrokken contactpersonen en respondenten van de departementen en agentschappen, dat het onderzoek een wetenschappelijk product is. Hierdoor is geprobeerd de onderzoeker een onafhankelijke status te geven waardoor het risico op sociaalwenselijke antwoorden verlaagd wordt. Wanneer agentschappen het idee hebben dat het onderzoek vanuit het Ministerie van Financiën plaatsvindt, zullen zij sneller geneigd zijn het onderzoek als een controlerend onderzoek te zien.

De betrouwbaarheid zegt iets over de afwezigheid van toevallige of onsystematische fouten. De validiteit zegt iets over de afwezigheid van systematische fouten. De betrouwbaarheid en de validiteit zijn te verdelen in intern en extern (Boeije, 2005: 145). De interne betrouwbaarheid zegt iets over mogelijke vertekening van de onderzoeksresultaten door de invloed van de individuele onderzoeker. Om deze betrouwbaarheid te vergroten wordt gebruik gemaakt van meerdere onderzoeksmethoden; documentanalyse en interviews. Dit staat bekend onder de term triangulatie. Hoewel dit onderzoek door één onderzoeker is uitgevoerd, is het onderzoek besproken binnen een klankbordgroep en is erover nagedacht met verschillende mensen van het Ministerie van Financiën als ook van de Universiteit Utrecht, om de betrouwbaarheid te verhogen. De externe betrouwbaarheid zegt iets over de herhaalbaarheid van het geheel. Indien iemand anders hetzelfde onderzoek zou doen, zou hij dezelfde resultaten moeten verkrijgen. Om de externe betrouwbaarheid te vergroten worden de gebruikte onderzoeksmethoden en documentatie van de

onderzoeksresultaten inzichtelijk gemaakt (Zwieten, Willems, 2004: 2). De interviews zijn letterlijk terug te lezen. Het Excel bestand met de geselecteerde data zou er toe moeten leiden dat een andere onderzoeker met dezelfde onderzoeksresultaten zou moeten komen.

De Interne validiteit geeft antwoord op de vraag of datgene wat onderzocht is, ook is wat men beweerd te hebben onderzocht. De operationalisaties uit het theoretisch kader zijn hiervoor een leidraad. Deze operationalisaties dekken de empirie echter niet volledig. Door middel van halfopen vragenlijsten konden deze worden aangevuld (Boeije, 2005: 146). Externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van de onderzoeksconclusies naar andere personen of tijdstippen dan die van het onderzoek. Voor de externe validiteit is de selectie van agentschappen van belang. Daarom zijn er interviews gehouden binnen vier verschillende agentschappen. Er kan daarmee een uitspraak gedaan worden over alle agentschappen. Echter, een theoretische generalisatie blijft lastig, gezien de diversiteit binnen de agentschappen.

## 5. Resultaten: De samenwerkingsrelatie op drie niveaus

Aan de hand van de empirische deelvragen worden in dit hoofdstuk de onderzoeksresultaten weergegeven. Vanuit de deelvragen die ieder kijken naar verschillende niveaus van de samenwerking wordt een analyse gegeven van de vier samenwerkingsrelaties tussen kerndepartement en agentschap. In § 5.1 worden de factoren op de iure niveau behandeld. § 5.2 behandelt de factoren op de facto niveau en § 5.3 behandelt de factoren op de imaginem niveau. De samenwerkingsrelaties worden geanalyseerd op basis van de factoren die opgesteld zijn in het theoretische kader. De samenwerkingsrelaties kunnen per niveau op basis van de verschillende factoren worden ingedeeld bij zowel de principaal-agent of de stewardship theorie. Aan de hand van deze indeling kan in hoofdstuk 6 een uitspraak worden gedaan over welke relaties gelijkwaardig dan wel ongelijkwaardig samenwerken.

### 5.1 De samenwerkingsrelaties op papier

Deze paragraaf bespreekt de relaties van de vier agentschappen met het kerndepartement op de iure niveau. Dit betekent dat gekeken wordt hoe de relaties tussen kerndepartement en agentschap op papier zijn vormgegeven. In deze eerste paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag; *Welke kenmerken vanuit de principaal-agent theorie of de stewardship theorie zijn terug te zien bij de samenwerkingsrelatie tussen kerndepartement en agentschap op de iure niveau?* Deze eerste deelvraag heeft tevens tot doel om vier agentschappen te selecteren die vanuit de convenanten ofwel vanuit gelijkwaardigheid ofwel vanuit ongelijkwaardigheid zijn ingericht. Deze paragraaf begint met de bespreking van de selectie van de vier agentschappen. De presentatie van de onderzoeksresultaten is gestructureerd aan de hand van de indicatoren zoals opgesteld in het theoretische kader. Deze factoren worden aangevuld met twee nieuwe factoren die vanuit de analyse ook van invloed bleken te zijn voor de samenwerkingsrelaties op de iure niveau.

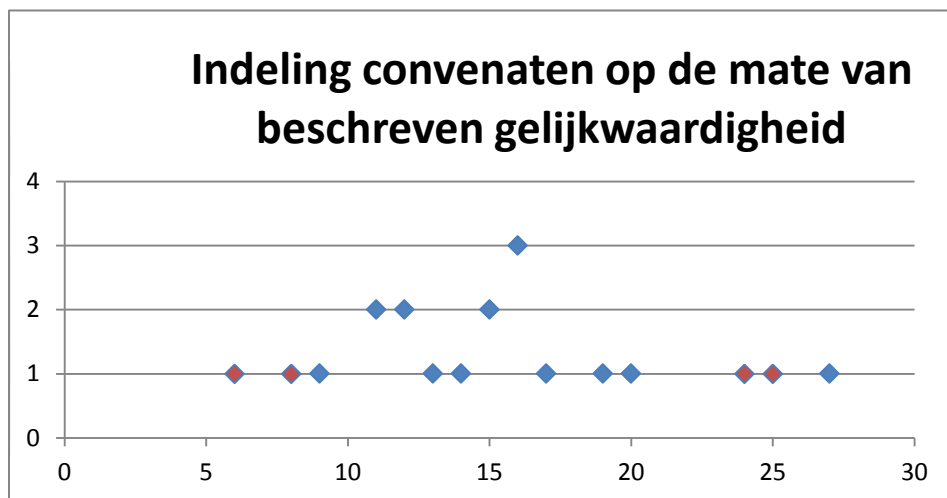
#### *Convenanten in verschillende soorten en maten*

De meeste agentschappen beschikken over twee convenanten. Eén van de eigenaar met het agentschap en één van de opdrachtgever met het agentschap. In deze analyse zijn alleen de convenanten van de opdrachtgever opgenomen. De conventen zijn zeer verschillend van aard. De oudste convenanten stammen uit 2004, de recentste zijn van 2012. Alle agentschappen hebben de samenwerkingsovereenkomsten verschillend opgezet. Sommige convenanten zijn heel cijfermatige van aard en gaan in op concrete jaarplannen. Andere zijn veel abstracter en beschrijven een wens tot samenwerken op macro niveau. Echter geven juist deze verschillen ook de diversiteit weer waarop de opdrachtgevers en opdrachtnemers met elkaar omgaan. Gemiddeld bestaan de convenanten uit twaalf pagina's, vaak nog met een bijlage.

### Selectie agentschappen

In totaal is er van twintig agentschappen een analyse gemaakt van de samenwerking met de opdrachtgever zoals deze op papier is vastgelegd. Deze convenanten zijn geanalyseerd op basis van de topics die zijn vastgesteld op de iure niveau gebaseerd op de kenmerken van de principaal-agent theorie en de stewardship theorie, zie hiervoor bijlage A. Daarnaast zijn er door middel van het exploratieve karakter van dit onderzoek door de analyse nog twee factoren bij gekomen die ook van invloed zijn op de verschillende samenwerkingsrelaties zoals zij op papier beschreven staan. Dit heeft geleid tot de indeling van de convenanten op basis van gelijkwaardigheid dan wel ongelijkwaardigheid. Het overzicht hiervan is te vinden in bijlage B. Grafiek 1 geeft een grafisch overzicht van indeling van de convenanten die is gemaakt in bijlage B. Uit de analyse van de twintig agentschappen zijn vier agentschappen geselecteerd als onderzoeksobject voor het onderzoek.<sup>10</sup> In de grafiek zijn de geselecteerde agentschappen rood gemaakt. Deze agentschappen bevinden zich aan de extreme kant van dan wel een ongelijkwaardig, dan wel gelijkwaardige samenwerking.<sup>11</sup> De meeste agentschappen scoren gemiddeld op de schaal van gelijkwaardigheid, zoals is terug te zien in de grafiek.

Grafiek 1 convenanten naar mate van gelijkwaardigheid



x- as is de totale score op de schaal van gelijkwaardigheid van de convenanten, waarbij 30 heel gelijkwaardig is.

y-as het aantal keren dat de score voorkomt.

<sup>10</sup> Uit de tabel in bijlage B zijn nummer 3,6,13 en 19 geselecteerd (de rode stippen in de grafiek). Deze geselecteerde agentschappen worden omgezet naar getallen die gebruikt worden voor de analyse. Nummer 19 ongelijkwaardig uit bijlage B wordt agentschap A. Nummer 3, ongelijkwaardig wordt agentschap B. Nummer 13, gelijkwaardig wordt agentschap C en nummer 6, gelijkwaardig wordt agentschap D.

<sup>11</sup> In tabel zes is te zien dat er bij de agentschappen geselecteerd op gelijkwaardigheid niet is gekozen voor de meest extreme variant. Bij dit agentschap waren de convenanten alsook de organisatie nog sterk in ontwikkeling door een recente fusie waardoor dit agentschap niet geschikt was voor het houden van het verdere onderzoek.



**Agentschap A**

Het type taak van agentschap A is in te delen bij de bureaucratische uitvoeringstaken (zie § 2.2). Het document met de raamafspraken tussen de opdrachtgever en organisatie A is afkomstig uit 2011. Dit convenant is bij zes van de acht factoren ingedeeld bij de principaal-agent theorie. De aansturing in dit raamconvenant vanuit de opdrachtgever komt overeen met de kenmerken van de principaal-agent theorie. Zowel de wat als de hoe vraag is hierbij vormgegeven. Organisatie A is verantwoordelijk voor de uitvoering van wet- en regelgeving waarbij de organisatie weinig eigen autonomie heeft. Er wordt in het convenant niets geschreven over een wens tot samenwerken of het betrekken van de uitvoering bij het beleid. Wel wordt er uitgesproken dat beide partijen elkaar vroegtijdig moeten informeren. (Zie bijlage B, in de tabel nummer 19).

**Agentschap B**

Organisatie B is ook een uitvoeringsorganisatie met een bureaucratische taak. De managementafspraken van agentschap B met de opdrachtgever stammen uit 2004. Het convenant is bij zeven van de acht punten ingedeeld bij de principaal-agent theorie. Behalve bij de factor afhankelijkheid waarbij de relatie is ingedeeld bij de stewardship theorie. Er staat in deze convenanten niets geschreven over de wens tot samenwerking of het creëren van een gezamenlijke visie of het belang van gezamenlijk overleg. (Zie bijlage B, in de tabel nummer 3).

**Agentschap C**

Agentschap C is uit een fusie van meerdere agentschappen ontstaan. Agentschap C voert zowel meer bureaucratische uitvoeringstaken uit als ook kennisintensieve taken. De samenwerkingsovereenkomst van Agentschap C met haar opdrachtgever is opgesteld in 2010. Op de eerste pagina van de overeenkomst staat onder overwegingen dat opdrachtgever en opdrachtnemer als gelijkwaardige partners zullen samenwerken. In het convenant komen veel kenmerken voor van de stewardship theorie. Het agentschap scoort op 6 punten op stewardship niveau en op één punt neutraal. Bij deze samenwerkingsovereenkomst valt op dat de wens tot samenwerken expliciet wordt uitgesproken en dat er gestreefd wordt naar een gelijkwaardige relatie. (zie bijlage B, in de tabel nummer 13).

**Agentschap D**

Ook organisatie D is ontstaan uit een fusie tussen meerdere agentschappen. Agentschap D voert ook zowel bureaucratische uitvoeringstaken uit als ook kennisintensieve taken. De raamovereenkomst tussen agentschap D en haar opdrachtgever is afkomstig uit 2011. Ook in deze overeenkomst is onder de overwegingen opgenomen dat de onderlinge relaties gebaseerd dienen te zijn op gelijkwaardigheid. Aan de hand van de analyse van het convenant bij organisatie D kan gesteld worden dat er veel kenmerken naar voren komen van de stewardship theorie. Dit wordt ook expliciet

uitgesproken bij de overweging van deze convenanten. Op zes van de acht punten is dit convenant ingedeeld bij de principes van de stewardship theorie. (zie bijlage B, in de tabel nummer 6). In onderstaande grafiek staan de vier geselecteerde agentschappen ingedeeld op de verschillende kenmerken aan de hand van de principaal-agent theorie (PA) en de stewardship theorie (PS).

Tabel 6 Samenvattende grafiek indicatoren op de iure niveau

Topic	A	B	C	D
<b>Delen van informatie</b>	PS	PA	PS	PS
<b>Afhankelijkheid</b>	PS	PS	PS	PS
<b>Scheiding van rollen</b>	PA	PA	PA	PA
<b>Aansturing uitvoering</b>	PA	PA	PS	PS
<b>Beleidsontwikkeling</b>	PA	PA	PS	PS
<b>Communicatie</b>	PA	PA	PS	PS
<b>Centrale besluitvorming</b>	PA	PA	PS <sup>12</sup>	PS
<b>Visie op samenwerken</b>	PA	PA	PS	PS
<b>Titel document</b>	PA	PA	PS	PA/PS
<b>Totaal</b>	<b>7 PA 2 PS</b>	<b>8 PA 1 PS</b>	<b>1 PA 8 PS</b>	<b>1 PA 1 PA/PS 7 PS</b>

De agentschappen zijn in hun totaliteit op basis van alle acht factoren geselecteerd. De resterende paragraaf is een uitwerking van bovenstaande tabel. Besproken wordt waarom de factoren worden ingedeeld bij de principaal-agent theorie en de stewardship theorie. Daarbij zal kort een vergelijking worden gemaakt met de overige geanalyseerde convenanten, om de geselecteerde convenanten te kunnen plaatsen in het geheel. Aansluitend zullen de kenmerken op de iure niveau van deze agentschappen worden besproken in verhouding tot de overige geanalyseerde agentschappen.

#### ➤ *Delen van informatie*

Bij acht van de twintig agentschappen wordt er niet gestreefd naar het delen van informatie. Deze informatieasymmetrie is een kenmerk van de principaal-agent theorie. In tien van de twintig convenanten wordt aandacht besteed aan het delen van informatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer een kenmerk van de stewardship theorie.

<sup>12</sup> In de convenanten van zowel agentschap C en D wordt niets gezegd over een DG uitvoering. Echter is het bestaan van een DG uitvoering wel een regel die op papier staat en daarmee bij het de iure niveau hoort. Omdat er wel een DG uitvoering aanwezig is, zijn deze twee agentschappen in de grafiek als PS ingedeeld.

Organisatie A (geselecteerd als ongelijkwaardig) is op dit punt wel ingedeeld bij de stewardship theorie. Beide partijen komen in de convenanten overeen elkaar tijdig te informeren over beleidsmatige of politieke relevante ontwikkelingen. Bij organisatie B staat er niets geschreven over het delen of transparant maken van informatie in de convenanten. Bij organisatie C staat in de convenanten dat de procedures transparant en eenvoudig dienen te zijn. Daarnaast is er een informatieplicht dat zowel de opdrachtgever als de opdrachtnemer elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium dienen in te lichten over voorgenomen beleidsontwikkelingen ofwel problemen omtrent de voortgang van de uitvoering. Bij organisatie D is in het convenant een apart artikel opgenomen over communicatie. Organisatie D en de communicatieafdeling van het betrokken departement moeten volgens dit artikel elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium informeren over omstandigheden die voor de taakuitvoering van het agentschap van belang zijn. De opdrachtgever dient tijdig bij de ontwikkelingen en aanpassingen van het beleid de uitvoering te betrekken. De opdrachtnemer is verantwoordelijk voor het informeren van de minister over de ontwikkelingen op het uitvoeringsdomein.

➤ *Afhankelijkheid*

De factor afhankelijkheid bleek in de convenanten erg lastig te duiden. Bij geen van de agentschappen is hierbij een uitschieter te zien. Verschillende keren wordt er gesproken van verplichte winkelnering. Slechts bij drie van de convenanten is terug te zien dat er wordt beschreven dat de partijen niet afhankelijk van elkaar dienen te zijn. Bij de meeste convenanten is indirect de afhankelijkheid van elkaar duidelijk terug te zien. Zo wordt er bij alle convenanten vanuit gegaan dat de opdrachtverlening ieder jaar opnieuw plaatsvindt. Bij de geselecteerde convenanten is bij alle vier de organisaties terug te zien dat zij afhankelijk zijn van elkaar. Standaard is het agentschap de plek om de opdracht aan te verlenen.

➤ *Scheiding van rollen*

In tien van de twintig convenanten is sprake van een duidelijke beschrijving van de scheiding van rollen waarbij de taken en verantwoordelijkheden voor de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer duidelijk beschreven zijn. Bij drie convenanten is de scheiding van rollen niet van toepassing en bij twee convenanten is de scheiding te typeren als neutraal. Bij de vier geselecteerde agentschappen is bij alle vier sprake van een duidelijke scheiding van de rollen.

Bij alle vier de geselecteerde convenanten wordt als een van de eerste artikelen in details beschreven welke verantwoordelijkheden en taken horen bij de verschillende rollen. De inhoud hiervan komt in grote lijnen overeen met de inhoud beschreven in hoofdstuk 2, over de scheiding van rollen.

### ➤ *Aansturing uitvoering*

Bij acht van de twintig agentschappen wordt in de convenanten gestuurd vanuit controle en hiërarchie en wordt de *hoe* vraag ook zoveel mogelijk ingevuld op basis van detailsturing. Deze aansturing sluit aan bij de principaal-agent theorie. Bij ook acht convenanten wordt gestuurd vanuit gedeelde kaders en is er ruimte voor de uitvoering om de *hoe* vraag zelf in te vullen. Deze aansturing sluit aan bij de stewardship theorie.

De aansturing bij agentschap A is te kenmerken als controlerend, passend bij de principes van de principaal-agent theorie, zoals agentschap A ook in totaliteit is ingedeeld. In de convenanten staat beschreven dat de offerte een gedetailleerde beschrijving van de opdracht vereist. Hierin dienen ook de werkzaamheden die verbonden zijn aan de opdracht en de daarbij behorende resultaten uitgebreid beschreven te staan en de daaraan gerelateerde kosten. De sturing vanuit het kerndepartement naar organisatie B is eveneens te kenmerken als hiërarchisch en kan worden ingedeeld bij de principaal-agent theorie. Bij de verstrekking van de opdracht worden gedetailleerd de afspraken over de aantallen, de kwaliteit en de tarieven van de te leveren producten vastgesteld. Agentschap B neemt deze afspraken integraal op in het jaarplan van het agentschap. De aansturing van agentschap C dient daarentegen zoveel mogelijk plaats te vinden op output en hoofdlijnen, met inachtneming van het beginsel “*pas toe of leg uit*”. De coördinerend opdrachtgever dient een integrale benadering van beleid en uitvoering te bevorderen binnen het kerndepartement via de coördinatie van de opdrachtencyclus. De opdrachtgever streeft daarmee naar het zoveel mogelijk bundelen van opdrachten in één opdracht. Bij agentschap D is er sprake van een meerjarige uitvoeringsplanning door het agentschap. Opvallend is dat de offerte het verzoek kan bevatten om een vrije ruimte in te bouwen voor gedurende het uitvoeringsjaar nader te bepalen werkzaamheden. Tevens beschrijft de offerte de op hoofdlijnen te bereiken resultaten. De aansturing zoals beschreven bij agentschap C en D is te kenmerken vanuit de stewardship theorie.

### ➤ *Beleidsontwikkeling*

Bij tien van de twintig convenanten wordt niets gezegd over een gezamenlijke beleidsontwikkeling, een kenmerk van de principaal-agent theorie. Bij negen van de twintig agentschappen komt een beschrijving van een gezamenlijke beleidsontwikkeling terug in de convenanten, een kenmerk van de stewardship theorie.

Bij zowel organisatie A als B wordt in de convenanten niet uitgesproken dat de uitvoering wordt betrokken bij de beleidsontwikkeling. Bij agentschap C staat in de convenanten dat de opdrachtnemer zich moet inspannen om als verlengstuk van het kerndepartement kennis uit de uitvoeringspraktijk tijdig en adequaat in te brengen in de beleidsvorming. Het verantwoordelijke

beleidsdepartement dient de uitvoeringspartners tijdig te betrekken bij de beleidsvorming teneinde beleid en uitvoering verder te versterken. Bij organisatie D wordt genoemd dat de opdrachtgever verantwoordelijk is voor het gebruiken van de signalen en ervaringen van het agentschap met betrekking tot de uitvoering van het beleid. Daarnaast is de opdrachtgever verantwoordelijk voor het betrekken van de door het agentschap gemaakte uitvoeringstoets in de besluitvorming over de opdrachten. De opdrachtnemer is tevens verantwoordelijk voor het uitvoeren van evaluaties met betrekking tot de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het (voorgestelde) beleid.

### ➤ *Communicatie*

Bij negen agentschappen is er in de convenanten expliciet aandacht besteed aan het contact en de communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, een belangrijk kenmerk van de stewardship theorie.

Bij zowel organisatie A als B staat er niets geschreven over het belang van de onderlinge communicatie (evenals bij 11 andere agentschappen). Bij organisatie C staat in het convenant dat in het kader van gecoördineerd opdrachtgever- en opdrachtnemerschap het noodzakelijk is om duidelijke afspraken te maken over communicatie en de vorm van communicatie tussen partijen. Dit uit zich ook in een streven naar veelvuldig overleg. In het convenant is een apart artikel opgenomen over de overlegstructuur. Daarin staat dat opdrachtgever en opdrachtnemer zoveel als nodig overleg voeren over de uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst. Er is daarnaast een klankbordgroep met vertegenwoordigers van de opdrachtgevers, coördinerend opdrachtgever en de opdrachtnemer, die gezamenlijk overleg hebben over de samenwerking. Bij organisatie D staat in de convenanten dat de werkcultuur gericht dient te zijn op samenwerking en zich kenmerkt door een open en efficiënte communicatie. Het belang van communicatie is bij de laatste twee agentschappen expliciet beschreven. Dit komt slechts bij één ander agentschap voor. Bij de overige acht agentschappen wordt het meer impliciet beschreven.

### *Factoren buiten het theoretische kader*

Aangezien dit onderzoek een exploratief karakter heeft, is er bij de analyse van de convenanten gekeken naar verschillen die iets zeggen over de gelijkwaardigheid op papier. Hieruit blijkt dat alleen al het verschil in benaming tussen een raamconvenant en een samenwerkingscontract op zichzelf al interessant te noemen is. De verwachting is daarom dat een samenwerkingsovereenkomst meer een gelijkwaardige samenwerking benadrukt tussen beide partijen dan een managementafpraak. Behalve de titel van het convenant wordt in sommige convenanten expliciet de wens uitgesproken tot samenwerking. De verwachting is dat wanneer deze visie tot samenwerken is opgenomen in de convenanten dit zal leiden tot een gelijkwaardige samenwerking. Deze twee factoren zijn naast de theoretische factoren ook opgenomen in de verdere analyse van de samenwerkingsrelaties.

➤ **Visie op samenwerken**

Bij slechts drie organisaties waaronder agentschap C en D wordt expliciet de wens tot samenwerken uitgesproken. Bij organisatie C is bij de overweging opgenomen dat de opdrachtgever en opdrachtnemer als gelijkwaardige partners staan voor respectievelijk de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid. De interactie tussen beleid en uitvoering dient gebaseerd te zijn op wederzijds vertrouwen, respect en gelijkwaardigheid. In de raamovereenkomst van organisatie D is het programma 'Verbetering sturingsrelatie beleid en uitvoering' verwerkt. Er dient samen gewerkt te worden aan de uitvoering van beleid op basis van vertrouwen, gelijkwaardigheid en gedeelde spelregels en principes. Verder wordt expliciet benoemd dat de houding en het gedrag van de opdrachtgever en de opdrachtnemer gebaseerd dienen te zijn op respect voor elkaars rol en op vertrouwen. Gelijkwaardigheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer dient het uitgangspunt te zijn in de hele beleidscyclus. Er wordt gestreefd naar gedeelde principes over de manier van werken. Verder is er een apart artikel over het bevorderen van de samenwerking. *"De opdrachtgever en de opdrachtnemer bevorderen de integrale benadering van beleid en uitvoering en toezicht door vanuit hun eigen verantwoordelijkheden een nauwe samenwerking tussen de beleidsdirecties van het departement en het agentschap te bevorderen. Opdrachtgever en opdrachtnemer gedragen zich als goed opdrachtgever / opdrachtnemer richting elkaar."*

➤ **Titel van document**

Er zijn van de twintig agentschappen slechts drie convenanten die een expliciete titel hebben waarbij de nadruk ligt op samenwerking in plaats van op sturing. Wel zijn er zeven titels van documenten die neutraal zijn en daarom bij geen van beide categorieën kunnen worden ingedeeld. De meeste convenanten kunnen daarom op de factor titel van het document ingedeeld worden bij de principaal-agent theorie.

Bij de ongelijkwaardige geselecteerde agentschappen is dat terug te zien in de titel. Het convenant van agentschap A draagt als titel raamconvenanten, en dat van organisatie B heeft als titel managementafspraken met betrekking tot de resultaatgerichte aansturing. Bij de gelijkwaardig geselecteerde agentschappen zit in de titel van agentschap C expliciet het woord samenwerken. Het bestudeerde document van organisatie D is een raamovereenkomst tussen het agentschap en de opdrachtgever, wat als neutraal in te delen is.

**De relaties op de iure niveau samengevat**

Deze paragraaf gaf een beschrijving van de samenwerkingsrelaties zoals deze op papier staan beschreven op basis van de factoren vanuit de principaal-agent en de stewardship theorie. Deze paragraaf had daarmee tevens tot methodologisch doel om vier agentschappen te selecteren. Twee die vanuit de convenanten het meeste zijn ingericht vanuit de principes van de principaal-agent

theorie (ongelijkwaardigheid) en twee die het sterkste zijn ingericht vanuit de principes van de stewardship theorie (gelijkwaardigheid). In tabel 6 aan het begin van deze paragraaf zijn alle factoren per geselecteerd agentschap onder elkaar gezet. Per organisatie wordt duidelijk vanuit welke theorie de factoren zijn in te delen. Agentschap A en B zijn op basis van de meeste factoren in te delen bij de principaal-agent theorie. Agentschap C en D zijn op basis van de meeste factoren in de delen bij de stewardship theorie.

De analyse van de twintig convenanten laat zien dat de convenanten die langer geleden zijn opgesteld (2004-2007) veel meer zijn ingericht vanuit de principaal-agent theorie dan de recentere opgestelde convenanten. Dit is vanuit het theoretische kader te verklaren doordat de principaal-agent theorie aansluit bij de manier waarop de agentschappen oorspronkelijk waren opgezet. De stewardship theorie wint pas de afgelopen jaren terrein. Vanaf deze periode is het mogelijk dat in de convenanten deze kenmerken vermeld worden.

## 5.2 De samenwerkingsrelaties in de praktijk

Deze paragraaf bespreekt de relaties van de vier agentschappen met het kerndepartement op de facto niveau. De vorige paragraaf bracht op basis van de verschillende factoren in kaart hoe de relaties tussen agentschap en kerndepartement op papier zijn ingericht. Deze paragraaf bekijkt hoe deze relaties in de praktijk fungeren. Kortom, *Welke kenmerken vanuit de principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn terug te zien bij de samenwerkingsrelatie tussen kerndepartement en agentschap op de facto niveau?* De presentatie van de onderzoeksresultaten is gestructureerd aan de hand van de indicatoren zoals opgesteld in het theoretische kader. Deze factoren worden aangevuld met twee nieuwe factoren die vanuit de analyse ook van invloed bleken te zijn voor de samenwerkingsrelaties op de facto niveau.

### ➤ *Delen van informatie*

Bij agentschap A verloopt het uitwisselen van informatie stroef. De opdrachtgever geeft bijvoorbeeld aan dat de opdrachtnemer beter moet uitleggen waarom prijzen stijgen. De opdrachtnemer geeft aan dat de opdrachtgever maar niet wil begrijpen waarom de prijzen stijgen. Daarnaast geeft de opdrachtgever aan dat de informatie die de opdrachtnemer doorgeeft vaak slordig is en te laat komt. Omdat deze uitwisseling van informatie slecht verloopt, leidt dit tot een afname van begrip voor elkaars werk. Bij organisatie B blijkt dat transparantie een belangrijke factor is waardoor de partijen goed kunnen samenwerken. Doordat er sprake is van een duurzame relatie wordt veel informatie gedeeld. Tijdens bezuinigen wordt het voor de opdrachtgever (vooral de kleinere opdrachtgevers) echter lastiger om volledig financieel inzicht te hebben. Bij organisatie C geven beide partijen aan elkaar zo veel mogelijk te informeren over de lopende processen. De uitvoering geeft ook expliciet aan zich te verplaatsen in wat voor de politiek op dat moment van belang is. Het volgende citaat

geeft weer dat dit proces transparant is. *“Dus de notities die wij schrijven die leggen wij terug. Daar kunnen ze commentaar opleveren. Wij zijn vrij open.”* Bij organisatie D geeft de opdrachtgever aan dat het goed zit met het uitwisselen van informatie. De opdrachtnemer geeft echter aan dat het uitwisselen van informatie op de werkvloer goed gebeurt maar dat hij bij beslissingen op een hoger niveau niet de volledige informatie krijgt. Omdat opdrachtgever en opdrachtnemer het uitwisselen van informatie als verschillend beschouwen, wordt het delen van informatie bij dit agentschap ingedeeld bij de principaal-agent theorie.

#### ➤ *Afhankelijkheid*

Bij alle vier de organisaties zijn volgens de respondenten de partijen afhankelijk van elkaar. Dit geldt met name voor de relatie met de opdrachtgever vanuit het moederdepartement. Nergens is er echt sprake van marktwerking doordat beide partijen voor de lange termijn aan elkaar verbonden zijn waarbij er weinig keuzevrijheid is. De oorspronkelijke gedachte vanuit de principaal-agent theorie waarbij opdrachten tegen de goedkoopste prijs worden uitgezet gaat dus bij geen enkele partij op. Deze relaties zijn te kenmerken als lange termijn relaties waarbij beide partijen afhankelijk zijn van elkaar. Dit zijn kernmerken van de stewardship theorie. Wel pakt deze verplichte winkelnering voor de verschillende organisaties anders uit. Bij de kleinere opdrachtgevers is er eerder sprake van de kenmerken van de principaal-agent theorie waarbij men meer per opdracht de zaken bekijkt. Bij organisatie A zijn beide partijen in sterke mate afhankelijk van elkaar. Door de ingewikkeldheid van de systemen is het een vorm van verplichte winkelnering. Deze verplichte winkelnering leidt er toe dat men weinig moeite doet voor de relatie omdat men toch wel aan elkaar verbonden is. Een kleinere opdrachtgever van organisatie A geeft aan dat, omdat hij slechts een kleinere opdrachtgever is, beide partijen er ook niet zo veel belang hechten aan de samenwerking. Uit het volgende citaat wordt duidelijk dat wanneer een opdrachtgever slechts een kleine rol speelt de samenwerking ook als minder belangrijk wordt gezien. *“Dus het maakt hem ook niet heel veel uit wat ik vind. De grotere opdrachtgevers zijn voor het agentschap belangrijker.”*

#### ➤ *Scheiding van rollen*

Bij agentschap A is de rollenscheiding volgens de respondenten onduidelijk. De beperkte kennis van het baten-lastenstelsel zorgt ervoor dat de rollen niet duidelijk gespeeld worden. Hierdoor gaan mensen zich met de verkeerde zaken bemoeien. Dit uit zich in een wantrouwen jegens elkaar. Het gebrek aan kennis van de juiste rolopvattingen zorgt in deze relatie voor onderlinge irritaties. Het komt voor de opdrachtnemer bedreigend over als de opdrachtgever zich met taken buiten haar eigen rol om gaat bemoeien, zoals de doelmatigheid. Bij de overige agentschappen B,C, D komt uit de interviews naar voren dat er duidelijkheid is over de verschillende rollen en verantwoordelijkheden. Dit blijkt ook uit het citaat van een opdrachtgever van agentschap D. *“Wij hadden voorheen als*



*(naam departement) en nu (naam departement) veel geoefend met wie heeft welke rol en heeft iedereen de rol goed ingevuld. Dat is duidelijk. De duidelijkheid is goed."*

➤ **Aansturing uitvoering**

Een gepaste aansturing op de taak is bij de samenwerkingsrelaties zowel terug te zien vanuit de principaal-agent theorie en de stewardship theorie. De aansturing passend bij agentschap A, sluit aan bij de principaal-agent benadering. Organisatie A heeft slechts beperkte autonomie, doordat het 'simpelweg' een aantal administratie opdrachten moet uitvoeren. Dit agentschap kan zelf geen invloed uitoefenen op haar taak en de hoeveelheid taken. Dit betekent dat bij deze organisatie zowel de *wat* als de *hoe* vraag door de opdrachtgever zijn ingevuld. Ook organisatie B heeft weinig autonomie in haar takenpakket. Deze organisatie is een laatste onderdeel in de keten waarvan het hele traject duidelijk is vastgelegd. Ook bij deze organisatie is zowel de *wat* vraag als de *hoe* vraag ingericht. Beide partijen bij organisatie B geven aan deze duidelijkheid als prettig te ervaren. Bij organisatie C wordt bij de kennisintensieve taken door de opdrachtgever gestuurd vanuit het principe van self-management binnen gedeelde kaders, wat voortkomt uit de stewardship theorie. De opdrachtnemer van agentschap C ervaart het sturen op details aan een gebrek aan kunde vanuit opdrachtgeverskant zoals blijkt uit het volgende citaat; *"En dan merk je vaak, als ze het zelf nog niet helemaal weten, dan geven ze maar een hele gedetailleerde opdracht. Terwijl als je aangeeft dit is het kader, dit is het doel en dit verwacht ik van jullie. Dat is weer dat vertrouwen van; wij kennen elkaar, denk eens mee. Het vraagt veel van de opdrachtgever om goed te bedenken dit is wat ik wil en dit is het kader waarbinnen jullie moeten blijven maar waarbinnen je ook alle vrijheid hebt."* Bij agentschap C geeft de opdrachtnemer aan dat hij het als prettig ervaart wanneer er op hoofdlijnen wordt gestuurd en niet op de details. Voor deze organisatie met meer kennisintensieve taken is het belangrijk dat zij zelf de *hoe* vraag kunnen invullen. Agentschap C probeert verder zelf ook standaard producten aan te bieden aan de opdrachtgever. Zodat zij van te voren op basis van hun kennis al kunnen aangeven wat standaard mogelijk is om de *hoe* vraag van de opdracht in te vullen. Het volgende citaat geeft dit weer; *"Het agentschap probeert nu ook zelf standaard producten aan te bieden naar de opdrachtgever toe. Dit is belangrijk voor het vertrouwen dat de opdrachtgever in de uitvoering moet hebben, dat de uitvoering de kennis heeft om de opdracht het beste in te vullen."* Bij organisatie D is terug te zien dat wanneer het gaat om de taken die weinig autonomie kennen de sturing hierbij meer op details plaatsvindt. Over deze vastgelegde regelgeving kan ook geen discussie ontstaan met de opdrachtgever in tegenstelling tot domeinen waarbij de uitvoering wel meer de vrijheid krijgt. Het volgende citaat, afkomstig van een opdrachtgever van agentschap D, toont deze tegenstelling. In dit citaat gaat het om bureaucratische taken die vanuit regelgeving zijn vastgelegd. *"En daarbij zijn beide partijen ervan doordrongen dat het gewoon moet gebeuren. Daar wordt ook in*

*de organisatie zelf prioriteit aan toe gekend. Waar de grootste beleidsvrijheid is en waar de hoe vraag onduidelijker is daar wordt het moeilijker. Daar is het in potentie lastiger.”*

#### ➤ **Beleidsontwikkeling**

Bij organisatie A is er volgens de respondenten geen sprake van gezamenlijke beslissingen. Dit blijkt ook uit het volgende citaat; *“Uiteindelijk verstrekken wij gewoon een opdracht. En in de praktijk wordt die altijd geaccepteerd. Dus in hoeverre je dan van meebeslissen kunt spreken.”* Bij organisatie B geven de respondenten aan dat beide partijen meebeslissen bij de opdracht. Dit blijkt uit het volgende citaat over het nemen van gezamenlijke beslissingen afkomstig van de opdrachtnemer van agentschap B; *“beslissingen worden gezamenlijk genomen. Je ziet duidelijk dat de opdrachtgever en opdrachtnemer de grote dingen/projecten samen doen.”* Ook de opdrachtgever geeft aan dat hij het belangrijk vindt de uitvoering te betrekken bij het maken van het beleid. *“Wat ik belangrijk vind is dat als je beleid ontwikkelt dat je de uitvoering daarbij betreft. Dat je ze ook serieus een kans geeft om aan te geven wat de consequenties zijn. En als die er zijn dat ze ook serieus worden genomen.”* Hierbij moet uiteraard wel de kanttekening worden gemaakt dat echte politieke beslissingen uiteindelijk altijd bij de beleidsdirectie liggen. Zoals uit het volgende citaat van de opdrachtnemer naar voren komt; *“Maar echt politiek beleid wordt over het algemeen door het ministerie gedaan. Wij hebben daarbij niet zoveel input te geven. Wij zijn slechts een eenvoudige uitvoeringsorganisatie.”* Bij agentschap C is er sprake van een gezamenlijke beleidsontwikkeling maar geeft met name de opdrachtnemer aan dat hij nog meer zou willen meedenken. Het volgende citaat geeft weer de manier waarop de opdrachtnemer betrokken wil zijn weer; *“Als zij aangeven jullie hebben veel kennis van zaken willen jullie meedenken dan gaat dat heel goed. En dan moet je dus kunnen zeggen tegen een opdrachtgever u wilt dat, dit kunnen wij zo standaard aanbieden dat gaat u meer kosten en als het heel afwijkend is moet je zelfs kunnen zeggen dit gaat u zoveel meer kosten. Dat is niet aantrekkelijk dat moet u niet willen. En dat gebeurt nog te weinig. Het is nu nog teveel u vraagt en wij draaien.”* Bij agentschap D wordt door de opdrachtgever aangegeven dat hij, juist omdat het agentschap veel expertise in huis heeft, het belangrijk vindt dat ze meedenken. Zoals het volgende citaat laat zien; *“Het is niet van een opdrachtgever die zegt ik wil dit en doe het volgens mijn normen. De uitvoering weet zelf veel.”* Dit meedenken voorafgaand aan het beleid legt tevens de grondslag voor de samenwerking in de latere uitvoeringsrelatie.

#### ➤ **Communicatie**

De opdrachtgever van agentschap A geeft aan *“Ik heb zelf bijna geen gesprekken met het agentschap”*. Eens in de 3, 4 maanden is er een overleg tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Hierbij worden vooral de financiële zaken besproken. Bij agentschap B is er veelvuldig overleg tussen beide partijen. De opdrachtnemer zit vaak (om de twee weken) samen met de opdrachtgever aan

tafel. Bij agentschap C wordt duidelijk dat er veel overleg plaatsvindt tussen beide partijen zowel vanuit alle opdrachtgevers apart als vanuit de coördinerend opdrachtgever. Ook bij agentschap D is er sprake van frequent contact. Er is een speciaal team bij de opdrachtgever voor de uitvoerde dienst, dat veel contact heeft met de uitvoering.

➤ **Centrale besluitvorming**

De directeur bij agentschap A heeft nauwelijks toegang tot de centrale besluitvorming. In de bestuursraad van het moederdepartement zit geen enkele vertegenwoordiger van de uitvoering. De belangen van de uitvoering zijn daarom in de bestuursraad ondervertegenwoordigd. Dit geeft de opdrachtgever van organisatie A aan in het volgende citaat: *“Het feit dat ik daar dagelijks aan tafel zit en hij niet, maakt het verschil tussen hem en mij.”* Bij organisatie B is er sprake van een managementteam waarin zowel beleid als uitvoering zitten. Dit team komt één keer per week bij elkaar wat ervoor zorgt dat de partijen gelijkwaardig aan tafel zitten. Bij agentschap C speelt een belangrijke rol dat de directeur van het agentschap is benoemd tot DG uitvoering in de bestuursraad. Hierdoor komt de macht een stuk meer bij de uitvoering te liggen. Zo heeft de DG uitvoering gezegd dat hij zelf de bezuinigingen wil invullen en niet voor alles toestemming wil vragen aan de opdrachtgever. Dit komt duidelijk terug in deze quote; *“DG uitvoering heeft gezegd ik kan die taakstelling bereiken, die efficiëntie, maar dan wil ik wel dat ik toestemming krijg om ingrepen te doen en dat ik geen weerstand van opdrachtgevers krijg, want dan is het onwerkbaar.”* Deze ruimte voor het agentschap wordt als belangrijk gezien voor de opdrachtnemer. De toegenomen macht die hierdoor ontstaat voor de uitvoering gaat zelfs zo ver dat de opdrachtgevers het gevoel hebben gekregen met hun rug tegen de muur te zijn geplaatst zoals naar voren komt in deze quote; *“Dat heeft die gelijkheid heel erg geschaad. Het gevoel erover. Er waren goede redenen om de informatie niet al te delen en geen raakvlak te zoeken maar nu zegt de opdrachtgever van wij zijn er niet bij betrokken geweest. Het zijn onze plannen niet. Wat ga je nou precies doen?”* Bij organisatie D is de invloed van de uitvoering zowel naar Brussel toe als naar de staatssecretaris toe heel belangrijk zoals blijkt uit het volgende citaat. *“Gelijkwaardigheid is voor mij dat in de raadwerkgroepen en beheerscomités in Brussel waar over die regelgeving wordt gesproken er twee Nederlandse stoelen zitten met twee NLse vertegenwoordigers. Eén van de beleidsverantwoordelijke opdrachtgever en één van de uitvoeringsverantwoordelijke opdrachtnemer.”* Tevens is bij organisatie D de DG uitvoering lid van de bestuursraad. Dat wordt gezien als een zeer positieve verandering. Het wordt voor de gelijkwaardigheid als zinvol gezien dat bij discussies in de bestuursraad ook de uitvoering daar aan tafel zit. Niet alleen als gast wanneer een specifieke onderwerp wordt besproken, maar er structureel onderdeel van uitmaakt.

### ➤ *Politiek belang*

Bij organisatie A leidt het gebrek aan een politiek belang tot een negatieve verhouding naar het agentschap. De opdrachtgever geeft aan de relatie met het agentschap niet serieus te nemen. *“Organisatie A is wel vriendschappelijk maar niet serieus. Ook omdat op dit moment wat zij doen in de politieke arena geen rol speelt dus is het onbewogen.”* Omdat het politiek geen issue is, is het voor de opdrachtgever niet nodig er veel tijd in te stoppen. Pas als het in de politiek van belang wordt zal hij de touwtjes wat meer aantrekken. *“Ik heb zelf bijna geen gesprekken met (agentschap A). Ik weet eigenlijk niet wat ze precies doen. Dus het is gewoon desinteresse. Het is politiek niet van belang wat ze doen. En ik ben van de zestig uur die ik per week werk, besteed ik misschien een kwartier per week aan het (agentschap A). Dat doe ik dan ook nog vanuit het idee dat ik het netjes vind om ze de aandacht te geven die ze horen te krijgen.”* Binnen relatie C is de manier waarop er naar de uitvoering wordt gekeken politiek bepaald. Dus ook in hoeverre er waarde aan de relatie wordt gehecht, en dat heeft weer vloed op de samenwerkingsrelatie. Dit kan ervoor zorgen dat het departement weer taken naar zichzelf toetrekt. De volgende quote geeft de politieke gevoeligheid weer *“Tijdens de kabinetsformatie werd heel negatief over het agentschap gesproken. Dat het zo’n grote club was en zo log en zoveel ambtenaren die zitten allemaal regeltjes te verzinnen.”* Het politieke klimaat heeft bij agentschap D ook een negatieve invloed gehad op de gelijkwaardigheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Doordat het politieke klimaat steeds harder en hyperiger is geworden moet de staatssecretaris steeds vaker verantwoording afleggen in de Tweede Kamer over de uitvoering. Daardoor wordt het voor de uitvoering steeds lastiger om op afstand van deze hectiek te functioneren. Zij moet nu continue inspelen op de grillen van de politiek. Dit gaan ten koste van de noodzakelijke continuïteit om het beleid uit te kunnen voeren. De combinatie van het politieke vergrootglas met een verminderde zekerheid over de opdrachten wordt door de opdrachtnemer gezien als te veel dynamiek voor een uitvoeringsdienst. *“En dan is het spel wel zo geworden, en dat is dan een cultuurverandering dat de zwartepiet bij de uitvoering ligt. En dat bevalt mij minder. Het is wat rauwer geworden, het is minder fair, niet meer zeker, hoeven geen honderd procent zekerheid, maar dit kan echt niet.”*

### *Factoren buiten het theoretische kader*

Naast de theoretische factoren blijken het uitwisselen van personeel en de aanwezigheid van bezuinigingen van invloed te zijn op de samenwerkingsrelaties op de facto niveau. Deze twee factoren zijn naast de theoretische factoren ook opgenomen in de verdere analyse van de samenwerkingsrelaties.

### ➤ *Uitwisseling personeel*

Een nieuwe factor die niet voortkomt uit het theoretische kader maar invloed heeft op de samenwerkingsrelatie is het uitwisselen van personeel. Bij organisatie A wil het uitwisselen van personeel niet werken. *“Je krijgt geen man die kant op.”* Bij organisatie C geven beide partijen aan de uitwisseling van personeel belangrijk te vinden, *“die roulering van personeel maakt ook dat mensen veel minder hun eigen organisatiebelang aan het dienen zijn.”* Alleen gebeurt het nog weinig. Daarnaast geeft het beleid aan dat de uitvoering niet naar het beleid komt en de uitvoering geeft aan dat het beleid niet naar de uitvoering komt. Dit gebrek aan uitwisselingen zorgt voor een beperkte kennis van elkaars taken zoals in de volgende quote naar voren komt. *“Toch weinig kennis van elkaars taken. Wij hebben wel stages en bezoeken en wij zijn regelmatig naar de overkant toe geweest maar er zijn eigenlijk nog heel weinig mensen aan deze kant geweest.”* Bij organisatie D wordt duidelijk dat de uitwisseling van personeel belangrijk is voor de informatievoorziening. Voor de opdrachtgever zijn de medewerkers die ook bij de uitvoering hebben gewerkt een belangrijke manier om de informatieasymmetrie te overbruggen. *“Dat bevordert wel. Dan begrijp je meer wat een dienst doet. Dan kan je de informatie beter begrijpen. Dus gegeven het feit dat wij dat hebben, komen wij wel aan onze informatie.”*

### ➤ *Bezuinigingen*

Een tweede factor die niet voorkomt uit het theoretische kader maar wel invloed heeft op de samenwerking, zoals blijkt uit alle vier de relaties, zijn de bezuinigingen die worden doorgevoerd. Bij alle vier de relaties zetten de bezuinigingen druk op de gelijkwaardigheid en is te zien dat opdrachtgevers zich hiërarchischer gaan opstellen dan voorheen. Een voorbeeld waarbij de bezuinigen druk zetten op de relatie is bij agentschap D. Er is een tekort aan budget vanuit de opdrachtgever. De opdrachtnemer had begin mei zijn opdrachten nog niet gefinancierd gekregen. Dit heeft een negatieve invloed op de samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer zoals blijkt uit het volgende citaat: *“Eigenlijk een klassiek verhaal van niet kiezen. Ook om politiek redenen niet kunnen kiezen. Je kunt niet stoppen met de handhaving van (). Dat heb ik zo in tien jaar uitvoering nog niet meegemaakt. Dat zo laat in het jaar, zulke grote brokken nog niet gefinancierd zijn. Terwijl zij wel zeggen, ga toch maar door. Er wordt niet gezegd van stop maar. Terwijl in een puur zakelijke relatie zou ik nu moeten zeggen, jongens geen geld, ik stop ermee. Ik vind dat een hele ongemakkelijke positie. Ik vind dat ook niet fair naar de uitvoering.”*

### *De relaties op de facto niveau samengevat*

Deze paragraaf gaf een beschrijving van de samenwerkingsrelaties in de praktijk op basis van de factoren vanuit de principaal-agent en de stewardship theorie. In onderstaande grafiek zijn alle factoren per organisatie onder elkaar gezet. Per organisatie wordt duidelijk vanuit welke theorie de

factoren zijn in te delen. Op basis van onderstaande grafiek kunnen in één oogopslag de verschillen worden gezien.

Organisatie A scoort op veel kenmerken in de relatie vanuit de principaal-agent theorie. Organisatie B scoort in tegenstelling tot de kenmerken op de iure niveau op veel factoren op de stewardship theorie. Organisatie C en D scoren op de meeste factoren vanuit de stewardship theorie.

Tabel 7 indicatoren op de facto niveau

Topic	A	B	C	D
<b>Delen van informatie</b>	PA	PS	PS	PA
<b>Afhankelijkheid</b>	PS	PS	PA/PS	PA/PS
<b>Scheiding van rollen</b>	PS	PA	PA	PA
<b>Aansturing uitvoering</b>	PA	PA	PS	PA/PS
<b>Beleidsontwikkeling</b>	PA	PS	PA/PS	PS
<b>Communicatie</b>	PA	PS	PS	PS
<b>Centrale besluitvorming</b>	PA	PS	PS	PS
<b>Politieke gevoeligheid</b>	PA	PA	PS	PS
<b>Uitwisseling personeel</b>	PA	n.v.t.	PA	PS
<b>totaal</b>	<b>7 PA</b> <b>2 PS</b>	<b>3 PA</b> <b>5 PS</b>	<b>2 PA</b> <b>2 PA/PS</b> <b>5 PS</b>	<b>2 PA</b> <b>2 PA/PS</b> <b>5 PS</b>

### 5.3 De samenwerkingsrelaties in de hoofden van de professionals

Deze paragraaf bespreekt de relaties van de vier agentschappen met het kerndepartement op de imaginem niveau. De vorige paragraaf bracht op basis van de verschillende factoren in kaart hoe de relaties tussen agentschap en kerndepartement in de praktijk zijn vormgegeven. Deze paragraaf bekijkt hoe de professionals in de organisaties deze relaties ervaren en hoe zij erover denken. Kortom, *Welke kenmerken vanuit de principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn terug te zien bij de samenwerkingsrelatie tussen kerndepartement en agentschap op de imaginem niveau?* De presentatie van de onderzoeksresultaten is gestructureerd aan de hand van de indicatoren zoals opgesteld in het theoretische kader. Deze factoren worden aangevuld met twee nieuwe factoren die vanuit de analyse ook van invloed bleken te zijn voor de samenwerkingsrelaties op de imaginem niveau.

➤ **Belangen**

Bij alle vier de relaties komt naar voren dat er voor een gemeenschappelijk publiek doel gewerkt wordt, dat beide partijen onderdeel van een ministerie zijn en dienend zijn aan de minister en de staatssecretaris. De partijen geven aan dat daar veel gemeenschappelijks inzit. *“Het is een gezamenlijk belang dat iets gebeurt zoals de politiek dat wil.”* Naast dit gemeenschappelijke doel zijn er ook bij alle vier de organisaties tegengestelde doelen. Bij organisatie A zijn deze het grootste. De opdrachtgever zegt hierover het volgende; *“Ons doel is om de minister staande te houden en producten te leveren. Als dat ten koste gaat van het (agentschap A) maakt dat gechargeerd gezegd niks uit”*. Bij organisatie B is er sprake van duidelijke gemeenschappelijke belangen in het doel van beide organisaties. *“Je staat samen voor een opdracht. Ik denk dat gelijkwaardigheid daar in tot uitdrukking komt.”* Bij agentschap C heerst er sterk het besef dat beide partijen hetzelfde doel willen bereiken dat het proces op een goede manier wordt uitgevoerd. Dat is een belang van opdrachtgevers, opdrachtnemers en ook van de eigenaar. Daarnaast spelen er ook tegengestelde belangen. Bijvoorbeeld de continuïteit en de werkgelegenheid van haar medewerkers van agentschap C. De krimpende markt zorgt er in deze samenwerking voor dat de tegengestelde belangen groter worden. Ook bij agentschap D is sprake van een overkoepelend belang. In deze relatie leidt met name de politisering ertoe dat de belangen van de opdrachtgever en opdrachtnemer meer uit elkaar gaan lopen. *“Ja dat kan leiden tot een belangentegenstelling. Omdat men aan de beleidskant meer de neiging krijgt om mee te bewegen met de politiek. Die politieke wensen die voor de uitvoering niet zo goed zijn. Meer regelgeving etc. je wordt in die zin bijna uit elkaar gespeeld door de omstandigheden, niet omdat mensen dat willen.”* Deze belangentegenstelling zorgt voor meer wantrouwen jegens elkaar.

➤ **Vertrouwen**

Bij organisatie A is er op de lange termijn een wantrouwen jegens elkaar opgebouwd. Op persoonlijk vlak willen mensen elkaar nog wel vertrouwen. Maar in de kunde van de andere organisatie is vooral vanuit de opdrachtgeverskant een grote mate van wantrouwen *“Alles wat wij krijgen van organisatie A bijvoorbeeld een tabelletje, het telt zelden goed op. Jammer. Heel vaak domme afrondingsverschillen. Die slordigheid geeft geen vertrouwen.”* Dit wantrouwen jegens elkaar sluit aan bij de principaal-agent theorie. Bij organisatie B komen geen bijzondere zaken bij vertrouwen naar voren. Bij organisatie C heeft vertrouwen er mee te maken of de opdrachtgever een opdracht ook durft uit te besteden en los te laten. Dit vraagt zelfvertrouwen aan de kant van de opdrachtgever. Als deze zelf onzeker is over het beleidsdoel is de kans groot dat hij ook meer op details zal gaan sturen. *“Als een opdrachtgever stevig in zijn schoenen staat dan durf je ook je kwetsbare kant te laten zien. Dan durf je het los te laten. En daarbij hoort ook het vertrouwen.”* Bij agentschap C heeft de opdrachtnemer nog te veel het gevoel dat de opdrachtgever het niet durft los

te laten aan de uitvoering. Dit is een kenmerk van de principaal-agent theorie. Bij alle organisaties is te zien dat vertrouwen sterk samenhangt met of er bij de organisatie kennis van zaken is. Beide partijen vertrouwen elkaar wanneer zij van elkaar weten dat er kwaliteit geleverd wordt. De opdrachtgever van organisatie D zegt hierover het volgende; *“Belangrijk is kennis van zaken. Als je met een samenwerkingspartner van doen hebt die je niet vertrouwt, die niet levert dat gene wat je voor ogen hebt, werkt dat niet.”*

### ➤ *Communicatie*

Het contact tussen beide partijen van agentschap A verloopt slecht. Hoewel er frequent overleg is, bereiken de partijen elkaar nauwelijks. Als oorzaak hiervan wordt aangegeven dat de mensen die verantwoordelijk zijn voor de communicatie niet de juiste communicatie skills hebben. Zoals personen die op managementfuncties worden gezet die veel van de inhoud weten maar eigenlijk geen managers zijn. De opdrachtgever van agentschap A zegt hierover *“Ik heb de indruk bij het (agentschap A) mensen gewoon in functies zijn gegroeid en gezet als een soort van waardering terwijl dat helemaal niet zo goed bij hen past.”* Bij organisatie B verloopt het contact juist soepel door de vele contactmomenten. Formeel hebben opdrachtgever en opdrachtnemer één keer in de twee weken met elkaar een overleg. *“Het is heel veel elkaar informeren. Soms ook met briefjes en dingen.”* De opdrachtnemer van organisatie C probeert erg haar best te doen voor regelmatig overleg met haar opdrachtgever, onbekend maakt onbemind is haar motto. Persoonlijke relaties en elkaar kennen is heel belangrijk in deze relatie en zorgt voor een soepelere samenwerking. *“Ik probeer ook heel bewust. Wij hebben bij (kerndepartement) een directeurs lunch, daar kun je inlopen om daar vaak naartoe te gaan. Om dat contact te houden. Want als er dan eens iets is dan kennen ze me. Dan bellen ze mij ook wat makkelijker. In plaats van wie was dat en wat is dat ook alweer voor club.”* Bij organisatie D wordt duidelijk dat de communicatie ook goed verloopt. Dit komt vooral doordat de medewerkers goed met elkaar kunnen communiceren zoals blijkt uit het volgende citaat: *“Wij teren ook heel erg op het netwerk van de medewerkers die de opdrachten naar binnen halen, vertalen en de beleidsmedewerker die de opdrachten voorbereiden aan de beleidskant. En dat netwerk fungeert ook goed.”* Daarnaast wordt bij alle samenwerkingsrelaties duidelijk dat de directeurs van zowel beleid en uitvoering fungeren als *“belangrijke intermediairs”* naar de rest van de organisaties. Wanneer de directeurs belang hechten aan de communicatie en vanuit gelijkwaardigheid communiceren met de andere partij slijpelt dit door naar de rest van de organisatie.



➤ *Termijn samenwerking*<sup>13</sup>

Agentschap A werkt voor de lange termijn samen met de opdrachtgever. Dit uit zich in een wederzijds wantrouwen wat zich op de lange termijn heeft opgebouwd. Bij organisatie B heeft men juist meer begrip voor elkaar omdat men voor de lange termijn aan elkaar vast zit. Er is sprake van veel continuïteit en het is vanzelfsprekend dat beide partijen bij elkaar terecht komen. Hoewel de organisatie onder een nieuwe DG is geplaatst, lijkt dat weinig invloed te hebben op de samenwerkingsrelatie. Bij deze organisatie komt wel duidelijk naar voren dat, dat vooral geldt voor de hoofdopdrachtgevers. De kleinere opdrachtgevers werken meer met elkaar samen voor de kortere termijn. Organisatie C heeft met de opdrachtgever bij het moederdepartement een samenwerking voor de lange termijn waar beide partijen tevreden over zijn. Met een andere opdrachtgever waarbij geen sprake is van een lange termijn relatie loopt de samenwerking moeizamer. Organisatie D is door de fusies van de departementen en het samenvoegen van taken van het agentschap zoekende naar de nieuwe relatie met haar opdrachtgever. Bij het gedeelte van het departement waar dezelfde mensen zijn blijven zitten is de relatie wel goed gebleven. Dat de langdurige samenwerking met dezelfde mensen belangrijk is blijkt uit de volgende quote: *“Dit gaat ten koste van de goede samenwerking die er was in de oude situatie. Eigenlijk is dat persoonlijke netwerk. Dat is belangrijk.”*

➤ *Relational distance*

Bij alle organisaties is sprake is van een relational distance en kan geconstateerd worden dat er in grote lijnen een ander type persoon werkt bij uitvoering en beleid. Over het algemeen zijn de mensen bij het beleid hoger opgeleid dan bij de uitvoering. Mensen bij beleid komen uit de Randstad en zijn er meer dan bij de uitvoering politiek gedreven. Echter zijn er wel degelijk verschillen waar te nemen tussen de verschillende agentschappen. Bij organisatie A is er sprake van een grote relational distance tussen beide partijen. *“Zij begrijpen werkelijk niet wat wij hier doen.”* Bij de uitvoering zitten volgens de opdrachtgever meer *“de sukkel”*. Bij organisatie B is er daarentegen sprake van een kleinere relational distance. Ook daar is er verschil tussen de mensen die bij het beleid en de uitvoering werken maar weten beide partijen dit te overbruggen. *“ja beleid is hbo of hbo plus. Uitvoering is mbo of lager. Dat is gewoon zo. Voor de gemeenschappelijke taal maakt dat juist niet uit.”* Ook bij agentschap C komt naar voren dat *“een heel ander type persoon werkt bij de uitvoering of beleid”*. *Hier zie je duidelijk resultaat van je werk. Je hebt een jaaropdracht heel duidelijk de discussie wat gaan wij doen. Hands on. Bij de beleidsafdeling veel meer kaders aan het scheppen. Is*

---

<sup>13</sup> Deze factor is ingedeeld op de imaginem niveau omdat het vooral gaat over de lange termijn samenwerking tussen de professionals onderling en hoe dit ervaren wordt.

*een hele andere wereld. Het is echt anders waar je zit. Daar heb je een ander type persoon voor nodig.”* Bij organisatie D komt de relational distance ook sterk naar voren tussen het verschil in mensen die bij de uitvoering werken en bij het beleid. De politieke gedrevenheid van het kerndepartement zorgt voor een hele andere invalshoek van de zaken benaderen *“Hier reageren wij sterk op de politieke gebeurtenissen. Dat is wel een hele andere manier van kijken naar de dingen.”*

### **Factoren buiten het theoretische kader**

Ondanks dat de relational distance bij alle vier de samenwerkingsrelaties aanwezig is, gaat het met name om de wijze waarop deze kloof overbrugd wordt. De volgende twee factoren blijken hierin een belangrijke rol te spelen. De relational distance kan groot zijn, maar wanneer men zich kan inleven in de andere partij en wanneer de partijen wel in een gemeenschappelijke taal kunnen spreken, hoeft dit geen gebrek te zijn voor een gelijkwaardige samenwerking.

#### ➤ **Gemeenschappelijke taal**

Een factor die niet is opgesteld vanuit de principaal-agent theorie of de stewardship theorie, maar die in de interviews een belangrijke rol bleek te spelen in de samenwerkingsrelatie, is het spreken van een gemeenschappelijke taal. Bij organisatie A wordt er totaal niet in een gemeenschappelijke taal gesproken *“Er wordt langs elkaar heen gepraat omdat zij het niet begrijpen of wij onduidelijk zijn.”* Er wordt zelfs gesproken over andere werelden. Dat mensen langs elkaar heen praten wordt door de opdrachtgever gekoppeld aan het feit dat de verkeerde mensen op de communicatie taken zitten, die het niet kunnen overbrengen. Bij organisatie B is er in grote lijnen sprake van een gemeenschappelijke taal. Beide partijen begrijpen de verschillende aspecten van elkaars wereld. *“Nou ik merk wel (het kerndepartement) kent het (agentschap) natuurlijk wel goed. Dus daar wordt wel een gemeenschappelijke taal gesproken. Het (agentschap) valt al heel lang onder (het kerndepartement). Daar zit niet veel ruis op de lijn.”* Bij organisatie C en D wordt er op de inhoud een gemeenschappelijke taal gesproken. Beleid en uitvoering kunnen elkaar vinden als het gaat om een concreet onderwerp waar beide partijen aan werken. *“Op het pure werkniveau lopen de contacten juist heel goed. Want dan zit er bijvoorbeeld bij het kerndepartement iemand voor elektrisch rijden en bij het agentschap zitten mensen die dat precies kennen. Die mensen praten heel makkelijk met elkaar. De klik op het beleidsonderwerp is groot. Lastiger worden 1 of 2 niveaus er boven waar allerlei dossiers ter sprake komen. Als je met de directeur praat gaat het niet meer om die ene elektrische auto. Dan wordt het lastiger.”*

#### ➤ **Inlevingsvermogen**

Een tweede factor die vanuit de analyse relevant lijkt te zijn voor de samenwerkingsrelatie is het inlevingsvermogen van beide partijen. Agentschap A *“Dat is een totale andere cultuur. Het zit bij ons ook niet tussen de hoofden van oh ja wij hebben de uitvoering en misschien hebben die nog iets*

leuks.” Bij organisatie B geven zowel opdrachtnemer als opdrachtgever aan dat er sprake is van inlevingsvermogen om elkaars werelden te begrijpen, al wordt aangegeven dat dit nog wat sterker zou kunnen zijn. De partijen hebben tevens meer begrip voor elkaar dan wanneer er wordt samengewerkt met commerciële partijen omdat ze beide overheidsorganisaties zijn. Dit komt sterk overeen met de stewardship theorie. Agentschap C geeft aan last te hebben van het calimero effect waarbij zij zich het kleintje voelen. Het calimero effect wil zeggen dat iemand zich kleiner maakt dan nodig is, *“wij zijn maar de uitvoering en ze zien ons toch niet staan”* lijken veel mensen bij de uitvoering te denken. Bij organisatie D is er een gebrek aan begrip bij beide partijen. Voornamelijk als gevolg van het niet financieren van de opdracht. Zowel aan de opdrachtnemerskant als aan de opdrachtgeverskant wordt aangegeven dat de uitvoering, als er iets verkeerd gaat, snel de zwarte piet is. *“Dan voelen de mensen van zo’n dienst ook de waardering afnemen. En die voelen zich ook een beetje aan de kant gezet”*. Het gebrek aan begrip uit zich in een gebrek aan inlevingsvermogen in elkanders wereld.

#### ➤ *Visie op samenwerken*

Op de iure niveau is geanalyseerd welke visie op samenwerken de convenanten beschrijven. Bij deze analyse gaat het erom of de medewerkers de wens tot samenwerken ook in de praktijk ervaren. Bij agentschap A wordt de wens tot samenwerken in de praktijk niet ervaren. Het volgende citaat laat zien dat de opdrachtgever aan de gesprekken met de opdrachtnemer ook weinig waarde hecht *“het gesprek wat ik dan met (directeur agentschap A) heb, dat heb ik ongeveer net zo goed voorbereid als wat ik nu met jou heb.”* De opdrachtgever van agentschap A geeft aan dat hij vanuit het agentschap ook niet de wens ervaart om samen te werken en erbij te worden betrokken. Het agentschap stelt zich te nederig op volgens deze opdrachtgever; *“Het agentschap begrijpt ook wat hun plek is. Maar dat leidt bijna tot een soort misplaatste nederigheid.”* De opdrachtgever geeft aan dat volgens hem de opdrachtnemer ook zelf moet vechten voor die gelijkwaardigheid. Dat de opdrachtnemer zelf ook moet zeggen tegen de opdrachtgever *“besteed daar eens aandacht aan”* of *“kan je mij vertellen wat er beleidsmatig speelt.”* Bij agentschap B daarentegen herkennen beide partijen zich niet in een hiërarchisch opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Er is duidelijk een besef dat beide partijen samenwerken. Men kwalificeert de relatie meer richting partnership; *“Partnership zit herkenning in omdat het voor een groot gedeelte zo werkt tussen het (agentschap A) en het ministerie.”* Bij agentschap C wordt de wens tot samenwerken slechts beperkt ervaren. Mede doordat een groot aantal taken door een opdrachtgever bij deze organisatie zijn teruggehaald. *“Als je nou kijkt naar de gelijkwaardigheid daarin, dan zie je dus als zij die taak terug willen hebben dan moet het gewoon terugkomen. Dat is niet echt gelijkwaardig.”* Bij deze opdrachtgever (die niet het moederdepartement is) is de afgelopen jaren via cursussen geprobeerd de gelijkwaardigheid te

bewerkstellingen maar wordt er nu vanwege de bezuinigingen minder ingezet op communicatie omdat dit het departement extra geld kost. Er wordt aangegeven dat extra communicatie door bijvoorbeeld met meer mensen te praten meer kost dan wanneer er maar één persoon aan tafel zit. *“En wat je nu ziet, het krimpen van de markten als het om geld gaat. En dan is de opdrachtgever gewoon de opdrachtgever. Het vergt meer dan alleen maar een wijze van met elkaar omgaan. De omstandigheden moet ruimte geven om dat te kunnen invullen. Maar het is best wel een luxe situatie om op zo’n manier met elkaar te kunnen omgaan.”* Bij organisatie C heeft de opdrachtgever van het kerndepartement daarentegen veel geïnvesteerd in een gelijkwaardige relatie via de coördinerend opdrachtgever. Bij organisatie D komt er een interessante tegenstelling naar voren hoe opdrachtgever en opdrachtnemer de wens tot samenwerken ervaren. De opdrachtnemer geeft aan dat de gehele taakstelling van dit jaar nog niet gefinancierd is en dat daar weinig waardering en begrip uit spreekt vanuit de opdrachtgever. Hij krijgt sterk het gevoel dat de samenwerking op scherp komt te staan. Aan de opdrachtgevers kant wordt dit verband tussen het niet geheel financieren van de opdracht en de samenwerking niet gelegd. Het niet financieren van de opdracht heeft geen invloed op de samenwerking volgens de opdrachtgevers omdat de wijze waarop de opdrachtgever de financiering rond krijgt buiten de samenwerking valt. Aangezien er hierbij sprake is van een duidelijke tegenstelling hoe beide partijen de samenwerking ervaren wordt dit gezien als een teken van de principaal-agent theorie.

### *Factoren die geen verschil laten zien tussen de samenwerkingsrelaties*

Bij een aantal factoren, opgesteld vanuit het theoretische kader, was er geen substantieel verschil te vinden tussen de vier verschillende samenwerkingsrelaties. Doordat er geen betekenis kan worden gegeven aan deze factoren binnen de samenwerkingsrelaties, kunnen ze ook niet worden ingedeeld bij ofwel de principaal-agent ofwel de stewardship theorie.<sup>14</sup>

#### ➤ *Motivatie/identificatie*

Vanuit de analyse van de interviews komt naar voren dat deze beide factoren vaak tegelijkertijd worden genoemd. Om deze reden zullen de factoren dan ook samen worden besproken. Bij motivatie geven alle geïnterviewden aan dat dit altijd om een publieke/maatschappelijke motivatie gaat. Zoals het belang van de organisatie. Er was overall een verschil waar te nemen tussen een meer extrinsiek gemotiveerde opdrachtgever die vooral bezig was met het dienen van de politiek. De uitvoering kent een meer intrinsieke motivatie, gericht op de belangen van de klanten van de uitvoeringsdienst. Bij alle vier de samenwerkingsrelaties geven de geïnterviewde daarnaast aan zich

---

<sup>14</sup> Hierbij wordt er vanuit gegaan dat als deze factor niets zegt over het verschil in samenwerkingsrelatie tussen de vier agentschappen met het kerndepartement, de verschillen in een wel of niet gelijkwaardige samenwerking ook niet zijn terug te leiden tot deze factor.

te identificeren met de organisatie en het maatschappelijke doel. Daarnaast hing de identificatie vaak sterk samen met de publieke motivatie. *“Mensen in de uitvoering zie je heel sterk wat betekent dit voor mijn oom of vader. Mensen voelen een grote betrokkenheid.”* Daarnaast identificeerde men zich met het doel van hun werk. Omdat dit onderzoek zich richtte op de hogere managementlagen kwam er bij deze interviews naar voren dat men gedreven werd om bijvoorbeeld de zaken zo efficiënt mogelijk te organiseren. Echter deze verschillen zijn slechts minimaal tussen de verschillende geïnterviewden. De kleine verschillen die er bestaan per persoon zeggen te weinig over de samenwerking in het geheel. Men zou kunnen zeggen dat, doordat er overal sprake is van een intrinsieke motivatie en een identificatie met de doelen van de organisatie, deze vier publieke organisaties onder de principes van de stewardship theorie vallen. Omdat er tussen de vier organisaties geen verschillen zijn aan te treffen bij deze topics, kunnen deze topics niet worden ingedeeld bij zowel de principaal-agent of de stewardship theorie. Deze topics worden dan ook niet verder in verband gebracht met de samenwerkingsrelatie, en in het verdere onderzoek met een gelijkwaardige relatie.

#### ➤ *Macht*

Aan de hand van de analyse van de interviews kan er geen verband worden gelegd tussen de verschillende typen van macht en de samenwerkingsrelaties. Er is geen duidelijk onderscheid aan te brengen tussen institutionele macht en persoonlijke macht bij de onderzochte organisaties. Macht was bij alle organisaties gekoppeld aan de bureaucratische structuur van het departement. Zoals de geïnterviewde het zeiden *“de verschillende handtekeningen die gezet moeten worden”*. Hiertussen zaten geen grote verschillen per departement of organisatie waardoor deze factor geen rol speelt in de verschillende samenwerkingsrelaties.

#### ➤ *Cultuur*

Bij cultuur is er overal dezelfde tendens te zien. Bij het beleid heerst meer een individualistische cultuur en bij de uitvoering meer een collectivistische cultuur. Het volgende citaat is representatief voor alle onderzochte samenwerkingsrelaties: *“Mensen werken bij het beleid meer volgens eigen ideeën en netwerken. Uitvoerders werken meer gezamenlijk, meer pragmatisch. Bij de uitvoering is er sprake van een collectivistische cultuur.”* Er kunnen op basis van de analyse in dit onderzoek geen verbanden tussen de factor cultuur en de verschillende samenwerkingsrelaties worden gelegd.

#### *De relaties op de imaginem niveau samengevat*

Deze paragraaf gaf een beschrijving hoe de professionals binnen de organisaties de samenwerkingsrelaties ervaren op basis van de factoren vanuit de principaal-agent en de stewardship theorie. In onderstaande grafiek zijn alle factoren per organisatie onder elkaar gezet. Per organisatie wordt duidelijk vanuit welke theorie de factoren zijn in te delen. Op basis van

onderstaande grafiek kunnen in één oogopslag de verschillen worden gezien. Organisatie A scoort op veel kenmerken in de relatie net zoals op de iure en de facto niveau in de relatie vanuit de principaal-agent theorie. Organisatie B scoort in tegenstelling tot de kenmerken op de iure niveau, maar in overeenkomst met de factoren op de facto niveau op veel factoren op de stewardship theorie. Organisatie C en D scoren op de meeste factoren vanuit de stewardship theorie overeenstemmend met de vorige niveaus.

Tabel 8 indicatoren op de imaginem niveau

Topic	A	B	C	D
<b>Belangen</b>	PA	PS	PA/PS	PS
<b>Vertrouwen</b>	PA	PS	PA/PS	PS
<b>Communicatie</b>	PA	PS	PS	PS
<b>Termijn samenwerking</b>	PS	PS	PA/PS	PA/PS
<b>Relational distance</b>	PA	PA/PS	PA	PA
<b>Visie op samenwerken</b>	PA	PS	PA/PS	PA
<b>Gemeenschappelijke taal</b>	PA	PS	PS	PS
<b>Inlevingsvermogen</b>	PA	PS	PA	PA
<b>Totaal</b>	<b>7 PA</b> <b>1 PS</b>	<b>7 PS</b>	<b>2 PA</b> <b>3 PA/PS</b> <b>2 PS</b>	<b>3 PA</b> <b>1 PA/PS</b> <b>4 PS</b>

Dit hoofdstuk gaf een beschrijving van de samenwerkingsrelaties op de drie verschillende niveaus op basis van de factoren vanuit de principaal-agent en de stewardship theorie. Aan de hand van de beschreven relaties is een beeld ontstaan welke relaties werken op basis van gelijkwaardigheid en welke relaties meer werken vanuit ongelijkwaardigheid. Hoofdstuk 6 gaat verder in op de mate waarin de verschillende agentschappen gelijkwaardig werken met het kerndepartement.

## 6. De stuurbaarheid van gelijkwaardigheid

In de voorgaande hoofdstukken zijn de samenwerkingsrelaties van de vier agentschappen met het kerndepartement geanalyseerd op basis van de factoren vanuit de principaal-agent en de stewardship theorie. De analyse van de samenwerkingrelaties biedt inzicht in de mate waarin de partijen gelijkwaardig samenwerken. In § 6.1 wordt eerst vastgesteld welke agentschappen gelijkwaardig samenwerken met het kerndepartement en welke ongelijkwaardig. Hiermee wordt tegelijkertijd duidelijk welke factoren in de samenwerkingsrelaties een gelijkwaardige relatie beïnvloeden. Vervolgens worden in § 6.2 de verschillende niveaus tegen elkaar afgezet, om te analyseren of de iure niveau en de facto niveau samenhangen met het de imaginem niveau, en zo ja of de vastgestelde gelijkwaardigheid daarmee stuurbaar is vanuit de convenanten.

### 6.1 Gelijkwaardigheid tussen kerndepartement en agentschap

In deze paragraaf kan vastgesteld worden in hoeverre de verschillende agentschappen een gelijkwaardige relatie ervaren met hun kerndepartement. Kortom, deze paragraaf geeft antwoord op de vraag; *In welke mate ervaren kerndepartement en agentschap een gelijkwaardige samenwerking?*

In de interviews is er aan alle respondenten gevraagd welk cijfer zij gaven aan de samenwerking op basis van gelijkwaardigheid.<sup>15</sup> Het geven van een cijfer van de respondenten zou men kunnen indelen bij het de imaginem niveau. Het gaat er immers om hoe de professionals de gelijkwaardigheid ervaren. De geïnterviewden bij organisatie A ervaren de relatie als ongelijkwaardig. Zij geven de relatie een 2. Bij organisatie B geven de geïnterviewden op de schaal van gelijkwaardigheid de relatie gemiddeld een 4. Bij de relatie met agentschap C wordt aangegeven dat deze samenwerking tot voor kort als gelijkwaardiger werd geduid maar nu door de bezuinigingen slechter is geworden. Gemiddeld zit het op een ruime 3,5. Organisatie D krijgt voor de gelijkwaardigheid gemiddeld ook een 3,5. Voorheen zou dit cijfer duidelijk hoger zijn uitgekomen. Men verwacht dat het cijfer, wanneer de relaties wat gestabiliseerd zijn, ook weer hoger uit zal vallen.<sup>16</sup>

Tabel 9 cijfer relatie

	A	B	C	D
<b>opdrachtgever</b>	2	4	3	4
<b>opdrachtgever</b>	3	4	4,5	4,5
<b>Opdrachtnemer</b>	2	3	3	2
<b>Controller</b>	2	5	4,5	4
<b>Gemiddelde cijfer</b>	<b>2,25</b>	<b>4</b>	<b>3,75</b>	<b>3,62</b>

<sup>15</sup> De schaal was hierbij als volgt. 1 is heel ongelijkwaardig en 5 is heel gelijkwaardig. 3 is neutraal. 2 en 4 vallen hier tussen in.

<sup>16</sup> Opvallend is dat de opdrachtnemers de relatie als substantieel lager/ongelijkwaardiger beoordelen. In de reflectie op pagina 84 wordt hier verder op ingegaan.

Of de professionals een gelijkwaardige relatie ervaren uit zich op de imaginem niveau. Dit imaginem niveau wordt in dit onderzoek als belangrijkste niveau gezien om te bepalen of er sprake is van een gelijkwaardige relatie. Het gaat daarbij om het totale beeld van gelijkwaardigheid die de waardering bij een professional bepaalt. De cijfers die de geïnterviewden gaven aan een (on)gelijkwaardige relatie lijken overeen te komen met indeling van de samenwerkingsrelaties op de imaginem niveau. In het vorige hoofdstuk, in tabel 8 op pagina 69, zijn de samenwerkingen op de imaginem niveau vastgesteld. Uit deze tabel komt naar voren dat agentschap A bij alle factoren op de principaal-agent theorie is ingedeeld. De samenwerking tussen kerndepartement en agentschap A wordt op de imaginem niveau als ongelijkwaardig ervaren. De relaties tussen agentschap B, C en D met het kerndepartement worden grotendeels als gelijkwaardig ervaren. Agentschap C en D zijn bij de meeste punten ingedeeld bij de stewardship theorie. Agentschap B is het meeste ingedeeld bij de stewardship theorie. Geconcludeerd kan worden dat bij agentschap B de professionals de grootste mate van gelijkwaardigheid tussen kerndepartement en agentschap ervaren.

## 6.2 Vergelijking van gelijkwaardigheid op drie niveaus

In deze paragraaf worden de verschillende niveaus tegen elkaar afgezet en met elkaar vergeleken. Aan de hand hiervan zal duidelijk worden of een gelijkwaardige relatie op papier (de iure) ook samenhangt met een gelijkwaardige samenwerking in de praktijk (de facto) en hoe medewerkers de gelijkwaardigheid in de praktijk ervaren (de imaginem). Zodoende kan er een antwoord worden gegeven op de vraag of gelijkwaardigheid is aan te sturen via regelgeving. De vraag die in deze paragraaf wordt beantwoord luidt; *In hoeverre hangen de iure, en de facto niveau samen met de waargenomen gelijkwaardigheid op de imaginem niveau en hebben deze niveaus invloed op elkaar?*

### 6.2.1 Factoren voor een gelijkwaardige samenwerking

Om te vergelijken of de factoren die van invloed zijn op een gelijkwaardige samenwerking samenhangen met de drie verschillende niveaus dient eerst te worden vastgesteld welke factoren invloed hebben op een gelijkwaardige samenwerking. Nu in de vorige paragraaf is vastgesteld welke organisaties gelijkwaardig samenwerken, kan worden vastgesteld welke factoren hiermee samenhangen.

In paragraaf 6.1 is zojuist vastgesteld, aan de hand van tabel 8, welke relaties tussen agentschap en kerndepartement vanuit gelijkwaardigheid zijn vormgegeven. Uit de tabel kunnen vervolgens een aantal conclusies worden getrokken over de factoren die wel aanwezig zijn bij de agentschappen die een gelijkwaardige samenwerking kennen en de agentschappen die geen gelijkwaardige samenwerking kennen.



### *De imaginem niveau factoren voor een gelijkwaardige relatie*

Uit de tabel komt naar voren dat alle agentschappen die een gelijkwaardige relatie ervaren (B, C en D) bij de factor communicatie ingedeeld zijn bij de stewardship theorie in tegenstelling tot organisatie A die bij deze factor bij de principaal-agent theorie is ingedeeld. Hiermee kan worden vastgesteld dat veelvuldige contactmomenten en een goede communicatie positief samenhangen met een gelijkwaardige relatie. Tevens blijkt de communicatie tussen de hoogste directeuren als een metafoor te werken naar de overige communicatie tussen het kerndepartement en de agentschappen.

Een tweede factor waarbij de agentschappen die een gelijkwaardige relatie ervaren (B, C en D) zijn ingedeeld bij de stewardship theorie, en het agentschap dat een ongelijkwaardige relatie ervaart (A) bij de principaal-agent theorie, is het spreken van een gemeenschappelijke taal. Op basis van de analyse kan worden vastgesteld dat het spreken van een gemeenschappelijke taal positief samenhangt met het ervaren van een gelijkwaardige relatie.

Ten derde scoren zowel agentschap B en D, en ook grotendeels agentschap C, bij vertrouwen op stewardship, niveau in tegenstelling tot agentschap A. Daarmee lijkt vertrouwen positief samen te hangen met het ervaren van een gelijkwaardige relatie.

Een vierde factor die samenhangt met het ervaren van een gelijkwaardige relatie is een lange termijn samenwerking. Organisatie A is de uitzondering op deze bevestiging. Hoewel organisatie A ook al langdurig samenwerkt, leidt het in deze samenwerking niet tot een gelijkwaardige relatie. Aangezien bij de overige drie organisaties wel naar voren komt dat de relatie gelijkwaardiger is wanneer langer met de opdrachtgevers is samengewerkt, lijkt het er toch op dat een lange termijn samenwerking positief samenhangt met het ervaren van een gelijkwaardige relatie. Binnen de relaties waar kort geleden reorganisaties hebben plaatsgevonden, is het opnieuw zoeken naar een gelijkwaardige relatie. Daarmee lijkt er een verband te bestaan tussen een langdurige samenwerkingsrelatie en het ervaren van gelijkwaardigheid.

### *De iure en de facto factoren voor een gelijkwaardige relatie*

De beschreven factoren die bepalen of de professionals een gelijkwaardige relatie ervaren, bevinden zich allemaal op de imaginem niveau. De iure en de facto niveau staan hier los van, omdat het om andere factoren gaat. Er kan gekeken worden op welke manier agentschap A verschilt van agentschap B, C en D op de iure en de facto niveau om vast te stellen welke factoren vanuit de iure en de facto niveau samenhangen met het ervaren van een gelijkwaardige relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. De factoren worden besproken op volgorde van relevantie.

Ten eerste is het voor de gelijkwaardigheid tussen opdrachtnemer en opdrachtgever belangrijk dat er sprake is van een duidelijke scheiding van rollen. Bij alle drie de organisaties die gelijkwaardig samenwerken, komt naar voren dat de partijen zich aan hun eigen rol houden en dat de verantwoordelijkheden binnen deze rollen duidelijk aangehouden worden (zie tabel 7 indeling op principaal-agent). In tegenstelling tot organisatie A, waar geen sprake is van een duidelijke scheiding van rollen, en waarbij dit leidt tot een ongelijkwaardige samenwerking (zie tabel 7 indeling op stewardship theorie). Wanneer de rollen, de bijbehorende taken en verantwoordelijkheden door elkaar gaan lopen zet dit grote druk op de gelijkwaardigheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Partijen ervaren het als zeer bedreigend wanneer een andere partij zich gaat bemoeien met taken die buiten de verantwoordelijkheden van de eigen rol vallen. Vanuit de analyse kan geconcludeerd worden dat een duidelijke scheiding van de rollen een positieve invloed heeft op een gelijkwaardige samenwerking.

De aansturing van de uitvoering kan zowel vanuit de principaal-agent theorie als de stewardship theorie leiden tot een gelijkwaardige relatie. Bij dit topic komt er namelijk een onderscheid naar voren tussen twee type organisaties. Bij bureaucratische organisaties die een standaard takenpakket uitvoeren waarop zij zelf weinig invloed hebben, leidt een strakke sturing waarin zowel de *wat* als de *hoe* vraag door de opdrachtgever is vormgegeven tot gelijkwaardigheid, zoals is te zien bij agentschap B en deels ook bij agentschap D in tabel 7. Bij deze sturingswijze is gelijkwaardigheid vormgegeven vanuit de principaal-agent theorie. Voor meer kennisintensieve organisaties is het belangrijk dat zij zelf de ruimte krijgen om vanuit self-management de *hoe* vraag in te vullen. Bij dit tweede type organisatie leidt de stewardship theorie tot meer gelijkwaardigheid. Dit is terug te zien bij agentschap C en voor een gedeelte bij agentschap D.

Een derde belangrijke factor is de toegang van de uitvoering tot de centrale besluitvorming. Bij alle drie de organisaties die gelijkwaardig samenwerken, is terug te zien dat de uitvoering deelneemt in de bestuursraad of het managementteam (tabel 7). De gelijkwaardigheid op dit hoogste niveau fungeert als een metafoor naar de samenwerking in de hele keten van beleid tot uitvoering.

Een vierde factor die positief samenhangt met een gelijkwaardige samenwerking is een gezamenlijke beleidsontwikkeling. In tabel 7 is te zien dat alle organisaties die gelijkwaardig samenwerken (B, C en D) bij deze factor zijn ingedeeld bij de stewardship theorie. Bij organisatie A daarentegen is er geen sprake van gezamenlijke beslissingen en is de samenwerking ingedeeld bij de principaal-agent theorie.

De communicatie (zoals ook is aangegeven bij de imaginem niveau) hangt positief samen met een gelijkwaardige relatie. Vanuit tabel 7 is te zien dat de gelijkwaardige agentschappen B, C en D bij communicatie op de stewardship theorie scoren en agentschap A op de principaal-agent theorie.

Een zesde factor voor gelijkwaardigheid is het uitwisselen van personeel. Hoewel deze factor slechts bij één organisatie is waar te nemen, geven de geïnterviewden aan de wens te hebben dat dit meer gebeurt. Tevens hangt deze factor samen met verschillende andere factoren van gelijkwaardigheid. Het uitwisselen van personeel lijkt belangrijk te zijn voor het opheffen van de informatieasymmetrie en is daarnaast van invloed op de factoren op de imaginem niveau, zoals inlevingsvermogen in de andere partij. (zie pag. 60)

Een zevende factor is het delen van informatie dat ook samen lijkt te hangen met een gelijkwaardige relatie. Twee van de drie agentschappen die een gelijkwaardige relatie ervaren geven aan informatie vanuit de principes van de stewardship theorie te delen.

De bezuinigen zijn een laatste factor die invloed hebben op de gelijkwaardigheid. Deze factor heeft als enige een negatieve invloed op een gelijkwaardige samenwerking. Bij alle vier de relaties zorgen de bezuinigen voor een meer ongelijkwaardige samenwerking tussen kerndepartement en agentschap.

#### *Factoren die geen invloed hebben op een gelijkwaardige relatie*

Daarnaast is van een aantal factoren niet vast te stellen, op basis van de analyse in dit onderzoek, of de factoren samenhangen met een gelijkwaardige relatie. Er is terug te zien dat zowel een afhankelijke relatie als het politieke belang bij de agentschappen verschillend uit kan pakken waardoor er geen causaal verband kan worden gelegd met een gelijkwaardige relatie.

Organisatie A bevestigt dat het politieke belang invloed heeft op een gelijkwaardige relatie. Bij deze organisatie leidt een gebrek aan politiek belang bij de opdrachtgever tot een ongelijkwaardige relatie. Ditzelfde is terug te zien bij organisatie C. Doordat het politieke klimaat de uitvoering niet belangrijk vond, was het agentschap hier de dupe van. Organisatie D laat echter het tegenovergestelde zien. Hier zorgt juist het politieke belang van de opdrachtgever voor een ongelijkwaardige samenwerking. Er is dan ook geen eenduidige conclusie te trekken of het politieke belang invloed heeft op een gelijkwaardige relatie.

Alle vier de agentschappen zijn afhankelijk van het kerndepartement en zijn bij deze factor ingedeeld bij de stewardship theorie. Agentschap A en B lijken meer te werken vanuit een verplichte winkelnering dan agentschap C en D. Vanuit de analyse kan geen verband worden gelegd met het ervaren van een gelijkwaardige relatie.

### 6.2.2 Vergelijking van de iure, de facto en de imaginem niveau

Uit de analyse komt naar voren dat agentschap A op de iure niveau is ingericht vanuit de principaal-agent theorie. Uit de analyse op de imaginem niveau komt naar voren dat de medewerkers de relatie ook als ongelijkwaardig ervaren. De ongelijkwaardige relatie in de praktijk komt bij dit agentschap overeen met de convenanten die zijn gebaseerd op de principaal-agent theorie.

Agentschap B is op de iure niveau vanuit ongelijkwaardigheid (de principaal-agent theorie) ingericht. Op de facto en op de imaginem niveau scoort organisatie B op bijna alle factoren gelijkwaardig. Deze organisatie wijkt op alle punten af van wat de medewerkers ervaren en hoe het in de convenanten staat (zie de topics contact, beleidsontwikkeling, informatie delen, visie op samenwerken). Het grote verschil is onder andere te zien bij de factor communicatie. In de convenanten wordt hier weinig over gezegd en wordt organisatie B bij dit topic ingedeeld onder de principaal-agent theorie. Op de imaginem niveau blijkt dat de partijen goed met elkaar kunnen communiceren en dat zij elkaar ook verstaan, zie hiervoor ook het topic gemeenschappelijke taal. Bij deze organisatie valt daarnaast op dat het de enige organisatie is die bij het topic 'relational distance' op stewardship niveau scoort. Het feit dat er ongeveer hetzelfde type mensen, zowel aan de beleidskant als aan de uitvoeringskant zitten, versoepelt hier een gelijkwaardige relatie.

De relatie tussen agentschap C en het kerndepartement is vanuit de convenanten ingericht vanuit de stewardship theorie. Deze gelijkwaardigheid in de convenanten is ook grotendeels terug te zien in de praktijk (zie bij de facto niveau; scheiding van rollen, delen van informatie, communicatie en het topic centrale besluitvorming). De geïnterviewden bij agentschap C ervaren de relatie als grotendeels gelijkwaardig (zie communicatie, gemeenschappelijke taal en deels vertrouwen en een lange termijn samenwerking). De convenanten sturen ook aan op deze gelijkwaardigheid. Wel wordt de wens tot samenwerken in de praktijk door de opdrachtnemer minder ervaren dan zoals het staat beschreven in de convenanten en ook de opdrachtgever geeft aan deze wens in tijden van bezuinigen minder belangrijk te vinden.

Bij organisatie D komt de ervaren gelijkwaardigheid op de imaginem niveau ook overeen met de convenanten die hierop aansturen. Echter wordt de specifieke wens tot samenwerken door de bezuinigingen minder ervaren dan zoals het in de convenanten staat beschreven. Ten tweede wordt ondanks dat in de convenanten wordt vastgelegd dat informatie uitgewisseld dient te worden, op de facto niveau toch een informatieasymmetrie ervaren. Dit heeft er deels mee te maken dat de convenanten nog zijn geschreven, gericht op de oude situatie. Voor deze organisatie waren de convenanten ook een eyeopener om op basis van deze convenanten weer met elkaar in gesprek te gaan en om elkaar te herinneren aan de wensen die men op papier had opgeschreven.

Opvallend is dat bij de beide organisaties waarop expliciet in de convenanten wordt aangestuurd op een wens tot samenwerking, deze wens in de praktijk niet zo ervaren wordt als hij is opgeschreven in de convenanten, maar dat er in totaliteit wel een gelijkwaardige relatie wordt ervaren. De wens tot samenwerken bewerkstelligt blijkbaar wel een cultuur waarin men open communiceert en elkaar verstaat, ondanks dat de directe wens niet als zodanig wordt ervaren.

### *Conclusie gelijkwaardigheid is een samenspel van de convenanten en de veranderende cultuur*

De vraag die dit onderzoek tot doel had om te beantwoorden was of een gelijkwaardige samenwerking op de iure niveau samenhangt met hoe de professionals de gelijkwaardigheid ervaren. Op basis van onderzoek van Yesilkagit werd in het theoretische kader verondersteld dat de werkelijke gelijkwaardigheid een samenspel is tussen enerzijds de mate waarin deze is vastgelegd in de convenanten en anderzijds de cultuur van het agentschap dat zich ontwikkelt gedurende de tijd (zie pag. 36). De resultaten van dit onderzoek sluiten goed aan bij deze bewering. Bij twee van de drie agentschappen die een gelijkwaardige relatie ervaren op de imaginem niveau is in de convenanten terug te zien dat opdrachtgever en opdrachtnemer deze gelijkwaardige samenwerking op papier hebben vastgelegd. Of een medewerker een gelijkwaardige relatie ervaart hangt sterk af van de factoren op de imaginem niveau, zoals een gemeenschappelijke taal en vertrouwen in elkaar. Deze factoren zijn niet opgenomen in de convenanten waardoor deze factoren niet één op één vergeleken kunnen worden. Echter lijkt het erop dat de factoren op de iure en de facto niveau, waarop de convenanten wel kunnen sturen, ondersteunend zijn aan de factoren op de imaginem. In de convenanten van agentschap C en D staat een duidelijke scheiding van rollen, een gepaste sturing op de taak en het belang van de onderlinge communicatie beschreven. Op basis van de analyse in dit onderzoek lijkt het erop dat het beschrijven van de samenwerking in de samenwerkingsconvenanten, een positieve uitwerking heeft op het ervaren van een gelijkwaardige relatie in de praktijk.

## 7. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de verkregen onderzoeksresultaten conclusies getrokken. De centrale onderzoeksvraag wordt beantwoord in § 7.1. In § 7.2. wordt op basis van de succesfactoren voor gelijkwaardigheid een aantal aanbevelingen gedaan. In § 7.3 volgt een reflectie op het onderzoek en de verkregen resultaten.

### 7.1 Antwoord op de hoofdvraag

De centrale onderzoeksvraag die hier beantwoord wordt luidt: *In hoeverre wordt de relatie tussen kerndepartement en agentschap als gelijkwaardig ervaren en welke factoren zijn van invloed hierop?* Het antwoord op de hoofdvraag kan worden opgedeeld in een beleidsmatige en theoretische conclusie.

**Theoretische conclusie: Het stewardship model, aangevuld met een aantal kenmerken vanuit het principaal-agent model zoals een scheiding van rollen, hangt positief samen met gelijkwaardige relaties tussen kerndepartementen en agentschappen.**

**Beleidsmatig conclusie: Bij drie van de vier agentschappen ervaren de professionals een gelijkwaardige relatie. Factoren die bepalen in hoeverre professionals een gelijkwaardige relatie ervaren komen voort uit het de imaginem niveau in de samenwerking, zoals een goede communicatie, vertrouwen in elkaar en het spreken van een gemeenschappelijke taal. Ondersteunend aan deze factoren zijn een aantal kenmerken die gestuurd kunnen worden vanuit de iure en de facto niveau, zoals een gepaste sturing op de taak, een duidelijke scheiding van rollen, het uitwisselen van personeel en de betrokkenheid van de uitvoering op het beleid.**

#### 7.1.2 Theoretische conclusie

##### *De egoïstische agent is niet representatief voor de professionals in de publieke sector*

Volgens de theorie van het principaal-agent model is de uitvoerder vooral gericht op zijn eigenbelang en wordt hij gemotiveerd in het belang van de principaal te handelen door een extrinsieke prikkel. De onderzoeksresultaten in dit onderzoek laten een uitvoerder zien die juist een intrinsieke motivatie kent en daarmee grotendeels dezelfde publieke belangen als de opdrachtgever heeft. Uit de analyse kwam naar voren dat er bij de meeste uitvoeringsorganisaties sprake is van gemeenschappelijke belangen met de principaal. Al wordt niet de hele verbinding tussen beleid en uitvoering gekend door gemeenschappelijke belangen. Wanneer het voortbestaan van de uitvoering in het geding komt, is er sprake van tegengestelde belangen en sluit het gedrag van de agent meer aan bij de principes van de

principaal-agent theorie. Dit verklaart tevens waarom de bezuinigingen ervoor zorgen dat zowel opdrachtgever als opdrachtnemer vanuit tegengestelde belangen gaan handelen. Het beschreven ontwijkprobleem in het theoretische kader is in dit onderzoek in normale omstandigheden slechts in beperkte mate terug te zien in de resultaten. De in dit onderzoek getoonde intrinsieke motivatie van de agent, gericht op hetzelfde publieke doel als de principaal, staat in contrast met de theoretische principaal-agent theorie.

### *Gelijkwaardigheid vanuit het principaal-agent model en de stewardship theorie*

In het theoretische kader werd gesteld dat de tegenstelde belangen onderliggend aan het principaal-agent model de kloof tussen beleid en uitvoering vergroten en dat het model zijn tekortkomingen kent voor de publieke sector. De verwachting werd geuit dat de stewardship theorie handvatten bood voor het inrichten van de relatie tussen beleid en uitvoering vanuit gelijkwaardigheid. Aan de hand van de analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

Uit de analyse komt naar voren dat elementen uit beide theorieën belangrijk zijn voor de vormgeving tussen beleid en uitvoering op basis van gelijkwaardigheid. De duidelijke rollenscheiding, een kenmerk van de principaal-agent theorie, blijkt uit de analyse te leiden tot een gelijkwaardige relatie. De theoretische verwachting dat een versmelting van rollen als kenmerk van de stewardship theorie zou leiden tot gelijkwaardigheid wordt hierbij niet bevestigd. De conclusie dat de scheiding van rollen belangrijk is voor een gelijkwaardige samenwerking komt overeen met de aanbevelingen uit het onderzoek van het Ministerie van Financiën naar de Regeling baten-lastendiensten. In dit rapport werd vastgesteld dat de scheiding van de drie rollen vanuit het oogpunt van goede checks & balances belangrijk is. Als verantwoordelijkheden door elkaar gaan lopen, neem het risico van belangenverstrengelingen toe (Ministerie van Financiën 2011, 44). Het rapport van BZK over de relatie beleid en uitvoering, beschrijft eveneens dat een functionele scheiding tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer en een duidelijke rolverdeling belangrijk is voor de samenwerking tussen beleid en uitvoering en deze ten goede zal komen (BZK, 2009: 10). Deze conclusie lijkt dan ook aan te sluiten bij verschillende recente onderzoeken naar de relatie beleid en uitvoering. Ook Berenschot geeft als reactie op de evaluatie baten-lastendiensten aan, dat de rollenscheiding essentieel is, ook voor het invullen van het doelmatigheidsstreven (Berenschot, 2011: 3).

Een tweede kenmerk vanuit de principaal-agent theorie dat een positieve invloed kan hebben op een gelijkwaardige relatie, is de aansturing waarbij zowel de *wat* als de *hoe* vraag door het beleid zijn vormgegeven. De verwachting dat de agent zal pleiten voor verminderen van centrale sturing is alleen terug te zien bij agentschappen met een kennisintensief takenpakket. Wel komt uit dit onderzoek naar voren dat het formuleren van de kerntaak voor de uitvoerders essentieel is voor een

goede verbinding tussen beleid en uitvoering, zoals door Wilson beschreven op pagina 24 in het theoretisch kader.

De overige factoren waarvan uit dit onderzoek naar voren komt dat ze leiden tot een gelijkwaardige relatie, komen voort uit de stewardship theorie. Dit betekent dat de verwachting vanuit stewardship theorie, dat een lange termijn relatie leidt tot gelijkwaardigheid overeenkomt met de onderzochte praktijk. De tweede verwachting vanuit de stewardship theorie dat vertrouwen in elkaar leidt tot een gelijkwaardige relatie wordt eveneens bevestigd in de onderzoeksresultaten. Daarnaast leidt het werken vanuit gemeenschappelijke belangen en het hebben van een open communicatie tot een gelijkwaardige samenwerking. Deze bevestigingen van de theorie sluiten aan bij het onderzoek naar de vertrouwensscan. Waarbij naar voren komt dat gemeenschappelijke belangen, een goed gevoel en een open informatie-uitwisseling essentieel zijn voor het hebben van vertrouwen in de andere partij (Vos, 2012).

In dit onderzoek worden zes verwachtingen uit het theoretische kader niet bevestigd door de analyse. De factoren motivatie, identificatie, macht en cultuur waren bij alle vier de samenwerkingsrelaties op dezelfde manier terug te zien. Aangezien er bij deze factoren geen verschil was aan te treffen tussen de verschillende samenwerkingsrelaties is er geen verband te leggen met een gelijkwaardige relatie. De factor afhankelijkheid en politiek belang worden in dit onderzoek niet bevestigd aangezien zij in alle relaties verschillend samenhangen met een gelijkwaardige relatie. Op basis van de analyse kan er geen eenduidige conclusie worden getrokken op welke wijze deze factoren samenhangen met een gelijkwaardige relatie.

### *Een theoretisch model voor een gelijkwaardige samenwerking*

Dit onderzoek heeft verschillende factoren vastgesteld die samenhangen met een (on)gelijkwaardige relatie tussen kerndepartement en agentschap. De theoretische verwachting dat de principes van de stewardship theorie leiden tot een gelijkwaardige relatie wordt daarmee grotendeels bevestigd. Hoewel het principaal-agent model de basis is voor de scheiding tussen beleid en uitvoering corresponderen niet alle aannames van dit model zoals wantrouwen jegens de andere partij, tegengestelde belangen en korte termijn relaties met de onderzochte praktijk. Aan de hand van de geschetste factoren die een gelijkwaardige relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer beïnvloeden ontstaat een nieuw theoretisch model voor de manier waarop de samenwerkingsrelatie tussen beleid en uitvoering vanuit gelijkwaardigheid dient te worden vormgegeven. De stewardship theorie dient als basis model te gelden aangezien deze theorie uitgaat van vertrouwen en gemeenschappelijke belangen. De manier waarop de stewardship theorie invulling geeft aan de factoren van gelijkwaardigheid bewerkstelligt niet bij alle agentschappen een gelijkwaardige relatie.



Een duidelijke sturing waarbij ook de *hoe* vraag is ingericht, is voor bureaucratische taak organisaties juist belangrijk voor het ervaren van een gelijkwaardige samenwerking. Dit onderzoek toont daarmee aan dat het stewardship model, gebaseerd op vertrouwen en een duurzame lange termijn relatie, kan worden aangevuld met een aantal kenmerken uit het principaal-agent model, zoals de scheiding van rollen en een gepaste sturing op de taak. Deze combinatie kan als uitgangspunt dienen voor het vormgeven van de relatie tussen kerndepartement en agentschap op basis van gelijkwaardigheid. In het theoretische kader werd beschreven door Davis et al., dat er vaak de keuze werd gegeven aan het benaderen van professionals vanuit het stewardship model. Dit onderzoek toont aan dat een keuze tussen beide theorieën niet noodzakelijk is, maar dat principes vanuit beide theorieën samen kunnen worden genomen. Eveneens is hiermee aangetoond dat de theorieën niet gezien hoeven te worden als goed versus slecht maar dat de theorieën elkaar kunnen aanvullen. Hiermee is geprobeerd om vanuit wetenschappelijk oogpunt handvatten te geven hoe de relatie tussen beleid en uitvoering vanuit gelijkwaardigheid kan worden vorm geven. Zoals is aangetoond zijn beide theorieën nodig voor de samenwerkingsrelatie. Welk punt het meest geschikte punt is tussen deze twee theorieën verschilt uiteraard per agentschap en in hoeverre een gelijkwaardige relatie passend is bij de samenwerking.

Hoewel het agentschapsmodel gebaseerd is op een hiërarchische samenwerking blijken drie van de vier agentschappen een gelijkwaardige relatie te ervaren. Dit onderzoek sluit daarmee aan bij een groeiende groep wetenschappers die de waarde van de stewardship theorie voor de praktijk aantonen (Dicke & Ott, 2002; Schillemans, 2011; Segal & Lehrer 2012; Van Slycke, 2006). De conclusie van het onderzoek sluit aan op een beperkt aantal onderzoeken voortbouwend op de stewardship theorie maar gaat hier nog een stap verder in. Schillemans (2011) concludeerde, op basis van onder andere het rapport dat in 2009 verscheen vanuit het Ministerie van BZK, over de relatie tussen beleid en uitvoering, dat er in het beleid een voorzichtige verschuiving gaande lijkt van het klassieke theoretische principaal-agent model naar het principaal-agent model met meer stewardship achtige kenmerken. Dit onderzoek draait deze volgorde om. De stewardship theorie dient als uitgangspunt te gelden aangevuld met een aantal harde kenmerken uit de principaal-agent theorie om de samenwerking tussen beleid en uitvoering meer vanuit gelijkwaardigheid vorm te geven.

### 7.1.2 Beleidsmatige conclusie

Dit onderzoek heeft tot doel om te achterhalen welke factoren leiden tot een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartement en agentschap en of deze factoren vanuit regelgeving te sturen zijn. Om daarmee de aanbeveling van het Ministerie van Financiën nader gestalte te kunnen geven. Om te

beginnen ervaren de professionals, bij drie van de vier agentschappen, grotendeels<sup>17</sup> een gelijkwaardige relatie. Uit de theoretische conclusie is naar voren gekomen welke factoren vanuit de principaal-agent theorie en de stewardship theorie van invloed zijn op een gelijkwaardige relatie. De factoren die invloed hebben op gelijkwaardigheid vanuit beleidsmatig oogpunt zijn tweeledig. Als eerste zullen de factoren worden besproken die vanuit de *imaginem* niveau bepalen hoe de professionals een gelijkwaardige relatie ervaren. Vervolgens zullen vanuit de *iure* en de *facto* niveau de factoren worden besproken die ondersteunend kunnen zijn aan de factoren op de *imaginem* niveau. De *imaginem* factoren zijn cruciaal voor het laten slagen van een gelijkwaardige relatie. Deze factoren zijn;

### *Imaginem factoren voor een gelijkwaardige relatie*

- Als eerste is een open **communicatie** tussen opdrachtgever en opdrachtnemer essentieel voor het ervaren van een gelijkwaardig relatie.
- De tweede factor is een **gemeenschappelijke taal**. Of beide partijen eenzelfde taal spreken, elkaar begrijpen en zich kunnen verplaatsen in de andere partij is een belangrijke factor voor een gelijkwaardige relatie.
- Ten derde is het **vertrouwen** tussen opdrachtgever en opdrachtnemer belangrijk voor het ervaren van een gelijkwaardige relatie.
- Als laatste is een **lange termijn samenwerking** erg belangrijk voor een gelijkwaardige relatie.

### *De iure en de facto factoren voor een gelijkwaardige relatie*

- Een **gepaste aansturing** bij het type taak is belangrijk voor een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartement en agentschap. Bij bureaucratische organisaties wordt duidelijk dat juist een strakke sturing, waarbij zowel de *wat* als de *hoe* vraag zijn ingericht, tot gelijkwaardigheid leiden.
- De **scheiding van rollen** is een belangrijke factor voor een gelijkwaardige samenwerking. Wanneer de scheiding van rollen duidelijk wordt aangehouden zorgt dit voor gelijkwaardigheid. Juist omdat de rollen verschillend zijn maar wel gelijkwaardig.
- Toegang tot de **centrale besluitvorming** door middel van een plek voor de uitvoering in de bestuursraad van het moederdepartement is een belangrijke factor voor een gelijkwaardige samenwerking.
- Een **gemeenschappelijke beleidsontwikkeling** zorgt voor een gelijkwaardige samenwerking.
- Het **uitwisselen van personeel** is een factor die bijdraagt aan het ervaren van een gelijkwaardige relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

---

<sup>17</sup> Zij geven een 4, 3,75 en 3,65 op de schaal van 5.

Bij de inleiding werd de vraag gesteld of gelijkwaardigheid vanuit regelgeving te sturen is. Op basis van de analyse in dit onderzoek lijkt het erop dat het beschrijven van de samenwerking in de samenwerkingsconvenanten, een positieve uitwerking heeft op het ervaren van een gelijkwaardige relatie in de praktijk. De iure en de facto factoren zijn immers ondersteunend aan de imaginem factoren. Het beschrijven van een gelijkwaardige relatie vanuit regelgeving draagt daarmee bij aan het ervaren van een gelijkwaardige relatie.

### 7.1.3 Een opendeur of een eyeopener?

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat gelijkwaardigheid tussen kerndepartement en agentschap niet eenduidig is terug te zien in de samenwerkingsrelatie. Hiermee wordt bedoeld dat geen enkele factor van een gelijkwaardige relatie een garantie is dat een relatie ook zo ervaren wordt. Belangrijk is hoe de professionals een (on)gelijkwaardige relatie in totaliteit ervaren op basis van alle factoren. Duidelijk is geworden dat deze gelijkwaardigheid sterk samenhangt met de onderlinge intermenselijke verhoudingen. De wijze waarop de directeuren met elkaar omgaan sijpelt door in de gehele organisatie. Als op dit hoogste niveau de wens tot samenwerking expliciet naar voren komt, versoepelt dit de gelijkwaardigheid in de gehele organisatie. Hoewel de beschreven factoren op de iure en de facto niveau een positieve invloed kunnen hebben op de gelijkwaardigheid tussen kerndepartement en agentschap staat of valt deze gelijkwaardigheid met de wijze waarop de zaken op het hoogste overlegniveau besproken worden en worden ervaren op de imaginem niveau. Als er hierbij sprake is van een duurzame relatie waarbij de directeuren elkaar kunnen vinden, regelmatig contact hebben en in een gemeenschappelijke taal spreken heeft dit een cruciale invloed op de gelijkwaardigheid. Zoals duidelijk is geworden, is er bij agentschap A op het hoogste niveau in de organisaties al jaren sprake van wantrouwen en een kloof naar de andere partij. Bij organisatie B is er juist sprake van een duurzame samenwerking, bezoeken de directeuren elkaar veelvuldig en spreekt men in sterke mate een gemeenschappelijke taal. Bij agentschap C is er met de opdrachtgever, waarmee er sprake is van een duurzame relatie, goed contact en vertrouwen in elkaar. Bij agentschap D werd er vooral in de oude situatie, toen er langdurig nauw met elkaar werd samenwerkt, een gelijkwaardige relatie ervaren.

Eenzijds lijken de factoren die van invloed zijn op een gelijkwaardige samenwerking, zoals het onderlinge vertrouwen en een goede communicatie, een open deur. Anderzijds is hiermee geprobeerd om vast te stellen dat deze factoren daadwerkelijk de hele relatie tussen kerndepartement en agentschap beïnvloeden. In een tijd waarin organisaties en de onderlinge relaties steeds meer worden gestuurd vanuit harde meetbare factoren kan dit onderzoek eveneens een eyeopener zijn voor het belang van de imaginem factoren in de samenwerkingsrelaties.

Op basis van dit onderzoek is duidelijk geworden dat de rolopvattingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer belangrijk zijn in de verbindingen tussen kerndepartement en agentschap. Dit onderzoek sluit aan bij de aanbeveling uit de evaluatie naar Regeling van het baten-lastendienstmodel om de verbinding tussen kerndepartement en agentschap vorm te geven vanuit belangencongruentie en gelijkwaardigheid. Niet gelijk, wel gelijkwaardig, waarbij beide partijen bijdragen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid aan het realiseren van de publieke doelen. Het volgende citaat afkomstig van één van de opdrachtnemers van de agentschappen geeft dit streven mooi weer.

*“De rol is verschillend maar wel gelijkwaardig en dat vinden mensen soms ingewikkeld. Als die gelijkwaardig is dan moet die toch hetzelfde zijn. Nee dat is die niet. Het is wel een opdrachtnemer-opdrachtgever relatie. Je hebt een andere rol in het traject maar die zijn allemaal even belangrijk. En dan kom je op gelijkwaardigheid. Dat proberen wij ook altijd te promoten.”*

## 7.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek had tot doel om de tweede aanbeveling uit de evaluatiestudie de baten en lasten van het baten-lastenmodel, uitgevoerd door het Ministerie van Financiën, vanuit wetenschappelijk perspectief verder vorm te geven. In dit hoofdstuk wordt op basis van het voorgaande een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot kenmerken die leiden tot een gelijkwaardige relatie. Waarmee de rollen van opdrachtnemer en opdrachtgever, zoals in het evaluatierapport beschreven, vanuit belangencongruentie en gelijkwaardigheid kunnen worden ingevuld. De aanbevelingen worden behandeld in volgorde van relevantie en krijgen aansluitend per aanbeveling een nadere uitwerking.

In de conclusie is naar voren gekomen dat de factoren die een gelijkwaardige relatie beïnvloeden, zijn in te delen in zachte factoren (de factoren op de imaginem niveau) en in harde factoren (de iure en de facto niveau).<sup>18</sup> Het onderscheid tussen hard en zacht hangt samen met de mate waarin er kan worden aangestuurd op de factoren. De zachte factoren zijn minder concreet stuurbaar dan de harde factoren. De aanbevelingen zullen geformuleerd worden vanuit de harde factoren, deze factoren zijn immers het beste stuurbaar. Deze harde factoren hebben vervolgens invloed op de zachte factoren. De aanbevelingen worden hierdoor zo concreet mogelijk en kunnen daarmee van grotere toegepaste waarde zijn.

---

<sup>18</sup> De termen de iure, de facto en de imaginem worden in dit hoofdstuk vertaald als harde factoren en zachte factoren. De eerder gebruikte iure, de facto en de imaginem termen zijn voor de beleidspraktijk weinig zeggend. Deze vertaalslag wordt gemaakt om de aanbevelingen voor de beleidspraktijk zo concreet mogelijk te kunnen maken.

**Aanbeveling 1:**

Verplicht het beleid om het agentschap te betrekken bij de opdrachtformulering en de beleidsplannen, zeker in het geval van bezuinigingen.

Uit de conclusie van het onderzoek komt voort dat het essentieel is om de uitvoering te betrekken bij het beleid. Het kerndepartement kan meer gebruik maken van de kennis van de uitvoering door deze in een vroegtijdig stadium erbij te betrekken. Hiervoor dient het kerndepartement gebruik te maken van ex-ante uitvoerings- en invoeringstoetsen. Daarnaast zou de uitvoering zelf bij het beleid al kunnen aangeven wat haar standaard mogelijkheden zijn en wat daarmee voor de uitvoering het efficiëntste is. Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de bezuinigingen bij alle samenwerkingsrelaties een negatieve invloed hebben op de gelijkwaardigheid. Om deze bezuinigingen door te voeren zonder dat het ten koste gaat van een gelijkwaardige samenwerking is het belangrijk dat de uitvoering wordt betrokken bij het vormgeven van de bezuinigingen. De volgende aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn stimulerend voor aanbeveling één. Deze aanbevelingen stimuleren één voor één gedrag wat erop is gericht dat beide partijen elkaar eerder en vaker betrekken bij het beleids- dan wel uitvoeringsproces.

**Aanbeveling 2:**

Zorg ervoor dat communicatie een kerncompetentie is bij opdrachtgevers en opdrachtnemers en maak hen bewust van de waarde van deze vaardigheden door middel van cursussen. Bij de rolprofessionaliteit van opdrachtgevers en opdrachtnemers hoort een bewustzijn voor de zachte sturingsfactoren.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de communicatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bij de hoogste managementlaag essentieel is. Opdrachtnemers en opdrachtgevers zijn zich nu nog niet genoeg bewust van de grote invloed die hun gedrag heeft op de samenwerking. Deze samenwerking op het hoogste niveau slijpelt namelijk door naar de hele werkvloer. Rolprofessionaliteit is daarom een zaak van samenwerking en onderlinge relaties. Het gaat hierbij om de houding en het gedrag van beide partijen. Deze aanbeveling sluit aan bij aanbeveling vier uit de evaluatie Regeling baten-lastendiensten. Die zet in op het organiseren van masterclasses en rondetafelbijeenkomsten voor de invulling van de verschillende rollen bij de agentschappen. Daarbij is

belangrijk dat beide partijen elkaar aanspreken en feedback geven op hun (arrogante, superieure of calimero) gedrag (Ministerie van Financiën, 2011: 44). Uit het rapport van de onderzoekscommissie Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) komt eveneens naar voren dat het goede voorbeeld dat het hogere management dient te geven noodzakelijk is voor de samenwerking tussen beide organisaties (COA, 2012: 169). In het rapport van KMPG over 'Meer grip op doelmatigheid' wordt

eveneens een soortgelijke aanbeveling gedaan voor de relaties tussen kerndepartement en uitvoerende dienst. In dit rapport wordt aangegeven dat juist de zachtere kant veel mogelijkheden en potentieel biedt in de sturing. Hierin wordt aangegeven dat er ook vanuit deze zachte kant ingezet kan worden op het bereiken van doelmatigheid. Daarvoor is een cultuuromslag nodig waarin aandacht is voor de juiste opleidingen en een cultuur waarin medewerkers actief willen leren (KPMG, 10). Meer aandacht voor HR-prikkels lijkt essentieel. De top zal daarin een voorbeeldfunctie moeten vervullen.

**Aanbeveling 3:**

Schrijf de wens tot samenwerken op in de convenanten. Schrijf daarnaast op wat voor type sturing past bij het soort taken van de organisatie.

Uit de conclusie is naar voren gekomen dat een gepaste aansturing op het type taak van de uitvoeringsorganisatie belangrijk is voor een effectieve samenwerking. De samenwerking tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is geen doel op zichzelf. Daarom dient het type samenwerking voort te vloeien uit de taak. Hiervoor is het noodzakelijk dat opdrachtnemer en opdrachtgever met elkaar praten over een gepaste wijze van samenwerken die aansluit op de taak van het agentschap. Dit hangt tevens samen met het beleidsdomein, welke rol de overheid dient te spelen en in hoeverre deze gestuurd wordt vanuit het kerndepartement. Opdrachtgever en opdrachtnemer dienen deze verschillen te bespreken om het samen eens te worden over de wijze van sturing. Dit betekent eveneens dat wanneer er sprake is van een gestandaardiseerd proces, het kerndepartement moet sturen vanuit heldere afspraken, monitoring en sanctionering.<sup>19</sup> Beleidslijnen dienen helder te zijn en richtinggevend. Alleen wanneer het gaat om een kennisintensieve taak, zoals bijvoorbeeld het stimuleren van innovatie, dienen de kaders helder te zijn en dient het kerndepartement niet te sturen op details. Daarnaast is uit het onderzoek naar voren gekomen dat het opnemen van de wens tot samenwerking in de convenanten bijdraagt aan een gelijkwaardige samenwerking. De samenwerkingspartners doen er daarom goed aan deze wens tot samenwerken uit te spreken en op te nemen in de convenanten. Deze aanbeveling heeft in principe tot doel dat de partijen hierover praten. Het vastleggen in de convenanten is hiervoor een middel om te verplichten dat beide partijen erover gaan praten.

**Aanbeveling 4:**

In iedere bestuursraad zit een DG uitvoering die de belangen behartigt van de agentschappen.

<sup>19</sup> Het sturen op heldere afspraken is eveneens essentieel voor het nastreven van doelmatigheid. Zie hiervoor het rapport van KPMG 'Meer grip op doelmatigheid'.

Uit de conclusie kwam naar voren dat bij drie van de vier organisaties, die een gelijkwaardige samenwerking ervaren, de uitvoering toegang heeft tot de centrale besluitvorming. Ofwel door een permanente plek in de bestuursraad dan wel het managementteam. De rol die het agentschap speelt in de bestuursraad of de toegang die zij heeft tot de minister is daarom zeer bepalend voor de mate waarin er sprake is van een gelijkwaardige relatie. Deze wegingsfactor heeft invloed op de gehele samenwerking. De uitvoering dient om deze reden een grotere rol te krijgen in de bestuursraad bij de agentschappen waar dit nog niet het geval is. De onderzoeker beseft dat deze aanbeveling zeer complex is, gezien de diversiteit binnen de verschillende bestuursraden. Bij sommige ministeries die over zeer grote agentschappen beschikken is er sprake van een DG uitvoering in de bestuursraad. Dit is echter niet haalbaar voor alle agentschappen. Een tussenvorm zou hierbij al een eerste stap zijn. Wanneer de bestuursraad spreekt over de uitvoering dat in ieder geval de directeur van het agentschap wordt uitgenodigd. Hiermee blijft de directeur echter een achtergestelde positie behouden ten opzichte van het beleid.

**Aanbeveling 5:**

Leg in het jaarplan van het agentschap een percentage vast van personeel dat wordt gedetacheerd naar zowel beleid of uitvoering. Stimuleer dit proces daarnaast door middel van stages of meeloopdagen. Let bij de benoeming van directeuren er tevens op of iemand zowel bij beleid als bij de uitvoering gewerkt heeft.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat een grote 'relational distance' een belemmering is voor het begrijpen van elkaars wereld. Het spreken in een gemeenschappelijke taal blijkt essentieel voor het begrijpen van elkaars werk. Wanneer professionals kortstondig meelopen bij de andere partij is de verwachting dat het wederzijds inzicht en begrip vergroot zal worden.

Het uitwisselen van personeel tussen kerndepartement en agentschap moet gezien worden als een HR-instrument om ambtenaren in hun carrière zowel ervaring te laten opdoen met het beleid als de uitvoering. Bij benoeming van directeuren dient het als criteria te worden meegenomen of iemand zowel bij de uitvoering als bij het beleid heeft gewerkt. Behalve het uitwisselen van personeel kunnen ook stages zorgen voor een liaison tussen beleid en uitvoering. Uit de praktijk is gebleken dat men ertoe geneigd is de werknemers uit te lenen die men makkelijker kan missen. Immers, mensen die het heel goed doen, kunnen niet gemist worden en worden daarom niet uitgeleend. Het uitwisselen van personeel dient er echter ertoe bij te dragen dat beide partijen een betere indruk hebben van de andere partij, een soort imago verbetering. Het is daarom essentieel dat er een uitwisseling van een diverse groep personeel plaatsvindt. Juist om ervoor te zorgen dat de mensen die gedetacheerd worden een goede indruk maken bij de andere partij. Om ervoor te zorgen dat het uitwisselen van personeel niet alleen een wens blijft, maar daadwerkelijk ook gaat gebeuren, is in

deze aanbeveling opgenomen het vast te leggen in het jaarplan. Aangezien de convenanten voor de lange termijn gelden, sporadisch worden aangepast en niet dagelijks worden bekeken zijn deze van minder concrete waarde dan het jaarplan. Wanneer het in het jaarplan wordt opgenomen, is het duidelijk dat het agentschap hiernaar zal streven. De eigenaar kan daarbij fungeren als een soort 'smeerolie' tussen opdrachtgever en opdrachtnemer om ervoor te zorgen dat ook de opdrachtgever zich hieraan houdt. Daarnaast kan het Ministerie van Financiën bij de doorlichting die zij houdt naar het functioneren van de agentschappen erop letten en aansturen dat het uitwisselen van personeel zoals staat beschreven in het jaarplan ook gebeurt. Een aantal 'best practices' kunnen wellicht als voorbeeld dienen om opdrachtgever en opdrachtnemer van het belang hiervan te overtuigen. In het OECD rapport staat eenzelfde aanbeveling voor de Nederlandse overheid beschreven. In dit rapport staat dat de kwaliteit van ambtenaren toeneemt wanneer zij op meerdere plekken binnen de rijksoverheid gewerkt hebben. Programma's die het rouleren van banen stimuleren, blijken de afgelopen twintig jaar een positieve invloed hierop gehad te hebben (OECD, 2011: 51).

### 7.3 Reflectie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In dit hoofdstuk worden een aantal reflecties gegeven op het onderzoek. Hierbij wordt enerzijds ingegaan op de onderzoeksmethoden en anderzijds wordt er gereflecteerd op de resultaten en de mogelijke betekenis voor de toekomst.

#### *Verskil in zienswijze opdrachtgever en opdrachtnemer*

Bij dit onderzoek is de relatie tussen kerndepartement en agentschap beschreven als één relatie, dan wel ingericht vanuit de stewardship theorie dan wel vanuit de principaal-agent theorie. Wanneer de zienswijze tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer verschillend was, werd de factor ingedeeld bij de principaal-agent theorie, omdat beide partijen niet op één lijn zaten. Met name rondom het doorvoeren van de bezuinigen stonden de meningen van opdrachtgever en opdrachtnemer soms haaks op elkaar. In dit onderzoek was er weinig ruimte om op deze verschillen in te gaan. Het verschil in de waarnemingen van een gelijkwaardige relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer komt duidelijk naar voren bij het cijfer wat de geïnterviewden aan de samenwerkingsrelatie gaven. Alle vier de opdrachtnemers beoordeelden de samenwerking lager dan de opdrachtgevers of de controllers. Er is voor gekozen om niet verder in te gaan op deze verschillen in dit onderzoek. Het doel van dit onderzoek is om de factoren voor een gelijkwaardige relatie in kaart te brengen. Dat deze verschillend kunnen zijn voor de opdrachtgever of de opdrachtnemer valt niet onder het primaire doel van dit onderzoek. Voor vervolgonderzoek is het interessant om te onderzoeken waaraan dit verschil in waarneming ligt, tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.



### *Verschillen tussen de opdrachtgevers*

Ten tweede is er in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende opdrachtgevers van de agentschappen. Voor vervolg onderzoek kan een vergelijking tussen de verschillende opdrachtgevers, de factoren voor een gelijkwaardige relatie verder invullen. Uit dit onderzoek is niet te concluderen of de relatie met het moederdepartement als gelijkwaardiger wordt ervaren dan vanuit andere departementen of kleinere opdrachtgevers. Voor de invulling van de verschillende rollen tussen beleid en uitvoering zal dit een nader in te vullen interessant vraagstuk zijn.

### *Representatief voor alle agentschappen?*

Gezien de methodologische keuze van dit onderzoek, om te werken met interviews, blijft het een nadeel dat er maar van een beperkt aantal meningen sprake kan zijn. Per organisatie is er gesproken met vier respondenten. Deze vier respondenten zullen nooit de gehele samenwerking beschrijven zoals alle medewerkers deze ervaren. Daarnaast is er geprobeerd op basis van vier representatieve agentschappen een uitspraak te doen voor alle relaties tussen kerndepartementen en agentschappen. Hoewel de geselecteerde onderzoekseenheden een diversiteit aan kenmerken hebben die kenmerkend zijn voor alle agentschappen, blijft het de vraag of deze uitspraken veralgemeniseerd kunnen worden.

### *Gelijkwaardigheid en de samenhang met doelmatigheid*

Voor dit onderzoek is als uitgangspunt genomen dat een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartement en agentschap tot meer tevreden medewerkers leidt. Wat onduidelijk blijft in dit onderzoek is of een ongelijkwaardige relatie ook ten koste gaat van de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie. Er is in dit onderzoek geen verband gelegd met de efficiëntie van de organisaties. Deze vraag is interessant voor vervolgonderzoek. Dit onderzoek kan ondersteund worden door onderzoek, dat vaststelt dat een gelijkwaardige relatie een positieve invloed heeft op de doelmatigheid van de uitvoerende dienst.

### *Toekomst*

Als laatste zijn de ontwikkelingen die zich in de toekomst zullen afspelen rondom agentschappen interessant voor de onderlinge verhoudingen tussen kerndepartement en agentschap. Voor de toekomst staan er als onderdeel van de compactere rijksdienst verschillende fusies gepland tussen diverse agentschappen. Verwacht wordt dat door de fusies de uitvoeringsorganisaties als stevigere gesprekspartners zullen worden gezien door de opdrachtgevers (PWC, 2011: 3). De uitvoering wordt hierdoor een steeds grotere partij die tevens meer inbreng heeft. Voor vervolg onderzoek is het een interessante ontwikkeling om te zien of het proces van gelijkwaardigheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer hierdoor verder vorm zal krijgen.

## Literatuurlijst

- Baarda, D. B. & Goede, M.P.M. de** (2006). Basisboek methoden en technieken. Wolters-Noordhoff Groningen: Houten
- Berenschot** (2011). Essay; Toekomst van het baten-lastendienstmodel.
- Blom, M. & Schillemans, T.** (2010). De ondefinieerbare staat. Horizontale en verticale sturing door de Rijksoverheid sinds 1980. *Beleid en Maatschappij*, Volume: 37, Issue: 4 (2010), pp. 341-355
- Boeije, H.** (2005). Analyseren in kwalitatief onderzoek. *Denken en Doen*. Amsterdam: Boom
- Bovens, M. & Schillemans, T.** (2009). Handboek publieke verantwoording. Den Haag: Lemma
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers** (2012) Onderzoekscommissie Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA). April 2012
- Caldwell, C. & Karri, R.** (2005). Organizational Governance and Ethical Systems: A Covenantal Approach to Building Trust. *Journal of Business Ethics* Vol. 58 pp. 249 – 259
- Davis, J.H., Schoorman, F.D. & Donaldson, L.** (1997). Toward a Stewardship Theory of Management. In: *Academy of Management review*, 22, 1:20-47.
- Dicke, L.A. & Ott, J.S.** (2002). A Test: Can Stewardship Theory serve as a Second Conceptual Foundation for Accountability Methods in Contracted Human Service? In: *International Journal of Public Administration*, 25, 4:463-487.
- Eisenhardt, K.M.** (1989). Agency Theory: Assessment and Review. *Academy of Management Review*, vol. 14, no1, pp. 57- 74.
- Gailmard, S.** (2013). Accountability and Principal-Agent Theory. *Prepared for Oxford Handbook of Public Accountability*. Bovens, M. Goodin, R.E., Schillemans, T.
- Hakkesteeegt, D.** (2007). Controle bij agenten of autonomie bij stewards? Een exploratief onderzoek naar de vormgeving van verantwoordingsarrangementen bij hybride organisaties: de casus van het regionaal openbaar vervoer in de regio Utrecht. Erasmus Universiteit Rotterdam (afstudeerscriptie). Geraadpleegd via <http://oathesis.eur.nl/ir/repub/asset/4149/agenten%20en%20stewards%20in%20pdf.pdf>
- Hogenkamp, D.R.** (2011). Een model voor agentschap CIBG. De werking van het baten-lastenmodel in theorie en praktijk. Referaat ter afronding van de controllersopleiding aan de Rijksacademie voor Financiën en Economie.
- KPMG** (2012). Meer grip op doelmatigheid. Handreikingen uit het KPMG-onderzoek naar doelmatigheid en sturing bij uitvoeringsorganisaties.
- Kraak, A. & Oosterom, R.** (2002). Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de Rijksoverheid. Den Haag; sdu
- Linker, P.** (2006). Sturing in de Rijksdienst. Nieuwe en bestaande inzichten verenigd in het sturingsmodel. Van Gorcum: Assen

- Moe, T.** (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 4 (Nov., 1984), pp. 739-777
- Miller, G.J.** (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-25.
- Ministerie van BZK** (2009). Zicht op een betere relatie. Van aansturen naar samenwerken. Den Haag: BZK.
- Ministerie van Financiën** (2011). Evaluatie BLD stelsel, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Neelen, G.H.J.M.** (1993). Principal-agent relations in non-profit organizations. Enschede: Twente University.
- Neelen, G.H.J.M.** (1997). Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie. In: Mol, N.P. & Verbon, H.A.A. (red.), *Neo-institutionele economie en openbaar bestuur. Perspectieven op de verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Den Haag: VUGA Uitgeverij
- OECD** (2011). *Value for Money in Government: The Netherlands 2010*, OECD Publishing.
- Oosterom, R.P. van** (2002). Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, in: *Management in overheidsorganisaties*, Samsom, Aphen, april 2002.
- Oosterom, R. & Thiel, S. van** (2004). Agentschappen: kruiwagen voor modernisering?, *Bestuurskunde*, jg 13, nr. 7, pp. 292-300
- Plug, P., Timmerman, R. & Dekker, A.** (2004). Aansturen van verzelfstandigde organisaties. Het creëren van effectieve verbindingen tussen beleid en uitvoering. Van Gorcum: Assen
- Pollitt, C.S.** (2004). *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau Shaping Perspectives*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert** (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Programma Vernieuwing Rijksdienst** (2007). Nota vernieuwing rijksdienst. Den Haag: VRD.
- PWC** (2011). Essay evaluatie BLD-model. 11 januari 2011.
- Schillemans, T.** (2010), De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering. In opdracht van ministerie van BZK. Utrecht: UU / USBO.
- Schillemans, T.** (2011). Tussen zakelijke dienstverlener en professionele plaatsvervanger. De (aansturing)relaties van een Nederlands agentschap onder de loep van de stewardship theorie. Utrecht: UU/USBO
- Schruijer, S. & Vansina, L.,** (2007). Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen. *Tijdschrift voor management en organisatie*. Nummer 3/4.
- Segal, L & Lehrer, M.** (2012). The institutionalization of Stewardship: Theory, Propositions, ad Insights from Cahnge in the Edmonton Public Schools. *Organization Studies* 33(2) 169-201

- Slyke, D.M. van** (2006). Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 17, pp. 157 - 187
- Smullen, A.** (2007). *Translating agency reform: rhetoric and culture in comparative perspective*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Thiel, S. van** (2002). *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*. Management in overheidsorganisaties 2002
- Thiel, S. van** (2010) *Besluit over verzelfstandiging: een ontwerp*. Bestuurskunde 2010 -3
- Thiel, S. van & Yesilkagit, K.** (2011). Good neighbours or distant friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies. *Public Management Review*, 13(6), 783-802
- TPC** (2012). De vertrouwensscan in de praktijk. Inzicht in vertrouwen als basis voor het werken vanuit vertrouwen. *Tijdschrift voor public governance, audit & control*. 9 juni 2012.
- Tsoukas, H. & Knudsen, C.** (2003) *The Oxford Handbook of Organization*.
- Verhoest, K.** (2005). Effects of autonomy, performance contracting, and competition on the performance of a public agency : a case study. *Policy Studies Journal*, 33 (2), 235-258.
- Verhoest, K. & Laegreid, P.** (2010). *Governance of Public Sector Organizations : Proliferation, Autonomy and Performance*. International Institute of Administrative Sciences.
- Verhoest, K., Roness, P. G., Verschuere, B., Rubecksen, K. & MacCarthaig, M.** (2010). *Autonomy and control of state agencies: comparing states and agencies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verschuere, B.** (2008). Paper voor het ZBO-Congres "It takes two to tango". Rijksacademie voor Financiën en Economie. Den Haag, 16 april 2008
- Vos, R. & Witte, R.** (2010). *Vertrouwen en in control zijn; Hoe doe je dat?* Ministerie van Financiën, Den Haag, december 2010.
- Weiss, R.** (1994). *Learning from Strangers. The Art and Method of Qualitative Interview Studies*. New York: The Free Press.
- Werkgroep Publieke verantwoording** (2008). *Vertrouwen in Verantwoording*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Zwieten, M. & Willems, D.** (2004) Waardering van kwalitatief onderzoek. *Huisartsen en wetenschap*, 13: 631-635

## Bijlage A: Analyse schema convenanten

De analyse van de convenanten is gemaakt op basis van de volgende zoals beschreven in onderstaande tabel. De operationalisaties komen voort uit tabel 3 op pag. 41.

Indien het een PA (ongelijkwaardig) is, kreeg het een score van slechts één min toebedeeld. Indien het heel sterk PA is, kreeg het een score van twee maal min toebedeeld. Hetzelfde geldt voor gelijkwaardigheid. Indien het een PS is kreeg het een score van slechts één plus. Indien het heel erg PS (gelijkwaardig) is kreeg het een score van twee maal plus toebedeeld.

	Indicator	PA-operationalisatie	PS-operationalisatie
<b>Kennis</b>	<b>1. Informatie</b>	Er is informatie asymmetrie	Informatie wordt gedeeld
	Opgeschreven als	--	++
<b>Relatie</b>	<b>2. Afhankelijkheid</b>	Beide partijen zijn niet van elkaar afhankelijk. Op basis van marktwerking kiezen zij voor elkaars werk.	Beide partijen zijn afhankelijk van elkaar. Door verplichte winkelnering aan elkaar verbonden
	Opgeschreven als	--	++
	<b>3. Scheiding van rollen</b>	Duidelijke scheiding van rollen	Versmelting van rollen
	Opgeschreven als	--	++
<b>Sturingsfilosofie</b>	<b>4. Aansturing uitvoering</b>	Hiërarchische, controlerende sturing	Self-management binnen gedeelde kaders
	<b>5. Beleidsontwikkeling</b>	De opdrachtgever beslist over het beleid de uitvoering is hier niet bij betrokken.	Beslissingen worden gezamenlijk genomen. De uitvoering is betrokken bij de beleidsvorming.
	Opgeschreven als	--	++
	<b>6. Communicatie</b>	Er is weinig contact tussen beide partijen	Er zijn veelvuldig contactmomenten
	Opgeschreven als	--	++
	<b>Centrale besluitvorming</b> <sup>20</sup>	De toegang tot de minister ligt bij de opdrachtgever	De opdrachtnemer heeft toegang tot de minister
Opgeschreven als	--	++	
<b>Nieuwe indicatoren</b>	<b>7. Visie op samenwerken</b>	De wens tot samenwerken staat niet in het convenant	De wens tot samenwerken staat in het convenant
	Opgeschreven als	--	++
	<b>8. Titel document</b>	managementafspraken	convenanten
Opgeschreven als	--	++	

<sup>20</sup> Centrale besluitvorming is een topic wat op de iure niveau dient te worden meegenomen. De toegang van het agentschap tot de minister is immers iets wat op papier beschreven staat. Echter is deze toegang van recente aard waardoor het nog niet is opgenomen in de convenanten. Hierdoor zijn de agentschappen wel ingedeeld bij wel of geen toegang tot de minister maar is er geen aparte analyse hierover op basis van de convenanten opgeschreven.

## Bijlage B: Tabel vergelijking agentschappen op de iure niveau

De analyse van de convenanten en daarmee de indeling van tabel B is gebaseerd op bijlage A. De score is gegeven op basis van de volgende indeling

--	0
-	1
+/-	2
+	3
++	4

Blauw zijn de agentschappen die als meest ongelijkwaardig geselecteerd zijn op basis van de analyse van de convenanten. Geel zijn de agentschappen die geselecteerd zijn als meest gelijkwaardig op basis van de analyse van de convenanten. De nummers zijn omgezet naar de volgende getallen, die de rest van het onderzoek, om anonimiteit te kunnen garanderen, worden aangehouden.

Organisatie A is nummer 19 (ongelijkwaardig)

Organisatie B is nummer 3 (ongelijkwaardig)

Organisatie C is nummer 13 (gelijkwaardig)

Organisatie D is nummer 6 (gelijkwaardig)

organisatie	Delen van Informatie	Afhankelijkheid	Scheiding van rollen	Aansturing van uitvoering	Beleidsontwikkeling	Communicatie	Visie op samenwerken	Titel document	Score gelijkwaardigheid
1	-	+	nvt	-	--	-	-	-	8
2	+	+	-	+	+	+	-	+/-	20
3	--	+	--	--	-	-	--	-	6
4	+	+	+	+/-	-	+	--	+/-	17
5	-	+	+	-	-	-	-	-	12
6	+	++	--	+	++	++	++	-/+	24

organisatie	Delen van Informatie	Afhankelijkheid	Scheiding van rollen	Aansturing van uitvoering	Beleidsontwikkeling	Communicatie	Visie op samenwerken	Titel document	Score gelijkwaardigheid
7	-	+	+	-	-	-	-	-	12
8	++	++	--	++	++	++	++	+	27
9	+/_	-/+	--	-/+	+	+	-	-/+	15
10	-	Nvt	Nvt	+	--	-	-	-	11
11	-	++	--	-	++	+	-	+/-	16
12	+	-	-	-	-	+	-	+/-	13
13	++	+/-	--	+	++	++	++	++	25
14	+	+	+	+	-	-	-	-	16
15	+	+/-	nvt	+/-	+	-	-	+/-	16
16	+/-	-	+/-	-	+	-	+	-	14
17	-	+/-	+/-	+/-	-	-	-	-	11
18	+	+	-	+	+/-	+	-	+	19
19	+	+	-	--	--	-	--	-	9
20	-	nvt	+	++	+	-	-	--	15

## Bijlage C: Topiclijst interviews

### Half open topiclijst voor interviews (voor opdrachtnemer)

- Hoe beschrijft u de relatie met uw opdrachtgevers?
- Hoe typeert u de relatie met uw opdrachtgevers?
- Wat geeft de opdrachtnemer voor cijfer voor de relatie op de schaal van 1 t/m 5 waarbij 1 hiërarchisch is en 5 heel gelijkwaardig. Hoe komt dit en kunt u hier voorbeelden bij geven?
- Wat is voor u gelijkwaardigheid tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?

### Hoofdkenmerk

- In hoeverre is er sprake van een **gemeenschappelijk belang**? Waar stopt het gemeenschappelijke belang? Wat is dan de opstelling van de opdrachtgever?

### Mensbeeld

- Wordt men geprikkeld door **externe of interne prikkels**?
- In hoeverre **identificeren** medewerkers zich met het doel van de organisatie?
- In hoeverre realiseert de uitvoering zich wat hun bijdrage aan het beleid is?

### Kennis

- In hoeverre is men op de hoogte van elkaars handelingen?
- Wordt essentiële **informatie gedeeld** tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, hoe transparant is dit proces?
- In hoeverre is er sprake van een **vertrouwensband** tussen opdrachtgever en opdrachtnemer?

### Relatie

- Is er sprake van een langdurige samenwerkingsrelatie?
- Kan de opdrachtgever de opdracht ook aan iemand anders gunnen?
- Kunnen de partijen elkaar sancties opleggen/afstraffen? (afhankelijkheid)
- Kan de opdrachtgever ook opdrachten aannemen van andere opdrachtgevers?
- Komt de cultuur van de opdrachtgever overeen met de cultuur van de uitvoering wat betreft achtergrond, studie, leeftijd van medewerkers? (relational distance)



### Sturingsfilosofie

- In hoeverre worden **beslissingen** tussen opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk genomen?
- Is de wens tot samenwerken expliciet uitgesproken en wat betekent dit?
- In hoeverre worden opdrachten strak geformuleerd of wordt de invulling vrij gelaten?
- Maakt agentschap zelf een **meerjarige planning**?
- Hoeveel **contact** is er tussen beide partijen?
- In hoeverre wordt de uitvoering **betrokken** bij het maken van beleid?
- In hoeverre worden afspraken door de beide partijen nagekomen?
- Hoe is de toegang tot de minister en de Tweede Kamer?
- In hoeverre heeft de opdrachtnemer een groot maatschappelijk draagvlak?
- **Formele macht of persoonlijke macht.** Is macht gedecentraliseerd? Is het sterk gekoppeld aan functies?

### Organisatie-cultuur

- Zijn er voorbeeld figuren die een gelijkwaardige relatie overbrengen dan wel blokkeren?
- **collectieve of individualistische** cultuur → werkt men graag in groepen? Wordt er conflictvermijdend gewerkt of juist niet?
- In hoeverre hebben partijen onbewust al een bepaald beeld van elkaar?
- In hoeverre hebben beide partijen een goed gevoel over de relatie?
- In hoeverre is er sprake van een 'gemeenschappelijke taal'?