

De belangentegenstelling voorbij

**Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren
van vertrouwen tussen beleid en uitvoering**

Beschouwing in opdracht van het Ministerie van BZK

Thomas Schillemans

Inhoud

1	Introductie	4
	Antiek en actueel.....	4
	Inzet	5
	Opbouw	7
2	Uitvoering als Principaal-Agent probleem	9
	Theoretische fundamenten.....	9
	Problemen.....	14
	Conclusie	19
3	Van opportunistische agenten naar gemotiveerde stewards	21
	Theoretische fundamenten.....	21
	Alternatieve benadering problemen.....	27
	Conclusie	35
4	Van theorieën naar praktijken: vertrouwen organiseren	37
	Vijf handelingsrichtingen	37
	Afsluiting en vooruitblik.....	40
	Literatuur.....	43
	Verantwoording	49

1 Introductie

“De term aansturing suggereert eenzijdigheid en is daarom te beperkt om de relatie tussen beleid en uitvoering weer te geven. Het gaat om het samen optrekken op basis van gelijkwaardigheid van twee deels van elkaar afhankelijke bondgenoten, met een verschillend vertrekpunt, maar een gezamenlijk doel.”

(BZK 2009: 12)

Antiek en actueel

In de loop van de twintigste eeuw is de omvang en organisatorische complexiteit van de overheid spectaculair toegenomen. Waar er bij het Rijk aan de vooravond van die eeuw nog zo'n 13.500 ambtenaren in dienst waren (Van Thijn en Van Dijk 2000: 211), daar zijn het er een ruime eeuw later zo'n 175.000 – alleen al uitgedrukt in fte's (VRD 2007: 67). De toenemende omvang ging gepaard met toenemende organisatorische complexiteit en differentiatie in taken zoals beleid, uitvoering en toezicht. Het vraagstuk van de verhouding tussen de taakgebieden en de organisatie-onderdelen van de overheid (en binnen de bredere publieke sector) staat sindsdien in wisselende bewoordingen op de agenda.

In de bestuurskundige literatuur zijn de klassieke antwoorden op het verhoudings-vraagstuk reeds in 1940-41 geformuleerd door Carl Friedrich en Hebert Finer (Friedrich 1940; Finer 1941). Hun dispuut spitste zich toe op de vraag hoe verantwoordelijkheid ('responsibility') binnen de overheid moest worden georganiseerd tegen de achtergrond van de sterke groei aan taken, organisaties en personen. Finer vertegenwoordigde in dit debat de klassieke positie. Volgens hem behoeft ieder democratisch stelsel eenduidige aansturings- en verantwoordingslijnen, die beginnen en eindigen bij gekozen bestuurders. Dit vergt een scherpe scheiding van beleid en uitvoering waarbij sturing en verantwoording worden bepaald door duidelijke doelen en waar nodig krachtige sancties. Hiërarchische controle van politici naar bestuurders en van beleid naar uitvoering spreken dan voor zich.

Friedrich stelde in reactie dat een dergelijk hiërarchisch model, gegeven de complexiteit van het bestuur (1941 sic!), niet langer voldeed. In moderne omstandigheden is het niet zo dat beleidsuitvoerders de beleidsdoelstellingen van

beleidsmakers letterlijk kunnen uitvoeren. Zij hebben een zekere discretionaire ruimte (nodig) die hen in actief contact brengt met hun omgeving. Dat is zowel nodig als onvermijdelijk. Verantwoord handelen rust dan niet op hiërarchische controle, maar moet rusten op een mix van sterk ontwikkelde professionele normen, individueel verantwoordelijkheidsbesef en aanvullende correcties door contact met belanghebbenden en deskundigen uit de omgeving van de uitvoering. De opdracht voor het beleid is het dan niet in de eerste plaats om effectieve controlemiddelen te ontwerpen, maar om de voorwaarden voor verantwoord gedrag in de uitvoering te versterken.

Inzet

Het debat tussen Friedrich en Finer is antiek maar actueel. De onderhavige beschouwing treedt nadrukkelijk in de voetsporen van Friedrich. Deze beschouwing richt zich op de vraag hoe de relatie tussen beleid en uitvoering kan worden versterkt met andere dan controlerende middelen. De achtergrond van deze vraag is de constatering, dat de relatie tussen beleid en uitvoering sinds de jaren negentig vaak is gemodelleerd op basis van het bedrijfseconomische perspectief van de *principaal-agent relatie* dat tot wasdom kwam binnen het meer algemene streven naar *new public management*. De relatie tussen beleid en aansturing wordt er in gemodelleerd naar analogie met de relatie tussen de aanbieder en vrager van diensten of goederen. Het is een buitengewoon bruikbaar en praktisch perspectief, dat duidelijke voordelen heeft gehad in de verhoudingen, maar waar ook nadelen aan zijn verbonden. Grootste nadeel is de nadruk die de principaal-agent benadering legt op de fundamentele belangentegenstelling tussen de koper als principaal (lees: beleid / ministerie) en de aanbieder als agent (lees: uitvoering / uitvoerende organisatie), die een hypotheek legt op de relatie tussen beiden. De theorie geeft praktische wenken waarmee het beleid (als principaal) de belangentegenstelling in de hand kan houden. In de praktijk hebben die maatregelen soms echter ook een averechts effect in de zin dat ze de afstand tussen beleid en uitvoering juist vergroten en de immanente belangentegenstelling tussen beiden juist verscherpen. In deze beschouwing gaan we er niet – zeker niet – vanuit dat Fineriaanse vormen van controle onwenselijk zouden zijn. We laten ze in grote lijnen buiten beschouwing. De aanname die aan deze beschouwing ten grondslag ligt is daarentegen dat benaderingen in de traditie van Friedrich vaak wat

moeilijker zijn te concretiseren, te weinig aandacht krijgen of het in de praktijk afleggen tegen het zwaardere geschut uit de traditie van Finer.

Binnen het Programma Vernieuwing Rijksdienst speelt de relatie beleid en uitvoering een belangrijke rol (VRD 2007). De inzet van die aandacht laat aan duidelijkheid weinig te wensen over. Het gaat erom, zoals de ondertitel van het document verduidelijkt, om een transitie op gang te brengen van aansturen naar samenwerken. Het eerste veronderstelt ongelijkwaardigheid en hiërarchie, het tweede veronderstelt gelijkwaardigheid (= niet gelijkheid) in partnerschap. In de nota worden doelen, goede praktijken en specifieke maatregelen benoemd. Voor een deel staan die in de traditie van Finer (rondom verheldering relatie, outputsturing, raamovereenkomst, prijsprikkels) en voor een deel in de traditie van Friedrich, vooral op het punt van een respectvolle samenwerking. De uitwerking op dit tweede punt is echter minder concreet. Tegen die achtergrond streeft deze beschouwing ernaar om op grond van een solide theoretische basis kansrijke handelingsopties bloot te leggen die de in de nota *Zicht op een betere relatie* ingezette lijn kunnen ondersteunen. Het zijn eerder richtingen dan specifieke maatregelen die hier worden gepresenteerd en die in specifieke relaties tussen beleid en uitvoering kunnen worden geconcretiseerd.

In deze beschouwing zoeken we naar theoretische inzichten die het gedeelde belang en de effectieve samenwerking tussen beleid en uitvoering centraal stellen. Daarbij trachten we met name inzichten van buiten de klassieke bestuurskunde te gebruiken en te vertalen: bedrijfseconomische, sociologische en sociaal-psychologische benaderingen. Vervolgens is het nadrukkelijk de bedoeling deze inzichten te vertalen in praktische handreikingen. Teneinde deze dubbele doelstelling te dienen gaan we langs verschillende sporen te werk. Aan de ene kant rapporteren we in deze beschouwing over enkele veelbelovende theoretische aanzetten met praktische implicaties voor de relatie beleid en uitvoering. Aan de andere kant zijn ook twee expert meetings gehouden met betrokkenen vanuit de werelden van beleid en uitvoering. Met de deelnemers is gediscussieerd over de kracht van de probleemanalyse en met name over de praktische kansen (en belemmeringen) die de gekozen benaderingen opwerpen. Ook is gebruik gemaakt van de eerste resultaten van een tevredenheidsmeting onder medewerkers bij beleid en uitvoering in opdracht van het ministerie van BZK (2010).

Opbouw

In hoofdstuk twee staat de principaal-agent theorie centraal. De theorie wordt eerst geïntroduceerd en vervolgens vertaald in de maatregelen waarmee principalen controle trachten te behouden over hun agenten. Het overzicht dat daaruit resulteert laat zien dat de maatregelen uit de praktijk heel goed passen binnen deze theorie. Daarna bespreken we problemen in de relatie tussen beleid en uitvoering voor zover die uit de literatuur, de tevredenheidsmeting van BZK en de expert meetings naar voren zijn gekomen. In hoofdstuk drie wordt vervolgens een *verrijkt stewardship model* ontwikkeld als alternatief perspectief om de relatie tussen beleid en uitvoering mee te analyseren. Eerst worden contrasterende aannames geplaatst tegenover de principaal-agent theorie, waarmee al de eerste bouwstenen van een alternatief programma worden gelegd. Vervolgens worden vanuit de sociale psychologie en de bestuurskunde enkele responsen beschreven op de resterende problemen met de principaal-agent theorie. Zodoende ontstaan de contouren van een programma waarmee beleid en uitvoering kunnen werken aan het verder verbeteren van hun onderlinge relatie. Dit programma wordt in hoofdstuk vier tot slot vertaald in een vijftal aangrijpingspunten op hoofdlijnen. Tot slot staan we stil bij de vraag welke vervolgstappen er gezet kunnen worden op grond van de huidige analyse.

2 Uitvoering als Principaal-Agent probleem

Theoretische fundamenten

De principaal-agent benadering is de laatste decennia zeer populair geworden in zowel de politicologie en de bestuurskunde als ook in de echte wereld van het openbaar bestuur. De principaal-agent theorie benadert relaties tussen actoren in het openbaar bestuur vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemer perspectief (Waterman & Meier 1998: 174). Er is een principaal die een opdracht verstrekt en een agent die die opdracht uitvoert. In het openbaar bestuur zijn ministeries in dit model de principaal, hoewel zij zelf uiteraard ook weer (als agenten) ten dienste staan van de minister, het parlement en uiteindelijk de burgers. De agent is in het openbaar bestuur dan een uitvoerende organisatie zoals een baten-lasten dienst, een zelfstandig bestuursorgaan of een private organisatie die – al dan niet met Rijksmiddelen – wettelijke taken uitvoert. In het laatste geval is vaak letterlijk sprake van een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie. In de vormgeving van de relaties van kerndepartementen met baten-lasten diensten en zelfstandige bestuursorganen echter, wordt het relatiebeheer vaak expliciet gemodelleerd naar zo'n opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Tekenend in dat verband is bijvoorbeeld dat voor het ministerie vaak onderscheid wordt gemaakt tussen de rol van 'opdrachtgever' en 'eigenaar' en dat de financiële relatie zo veel mogelijk naar een kostprijs-principe wordt vormgegeven. Er zijn ook zbo's die jaarlijks een offerte doen, als basis voor overleg tussen aanbieder en vrager.

In de principaal-agent theorie is de principaal de 'eigenaar' van een taak en heeft om praktische of inhoudelijke redenen een agent ingehuurd om die taak daadwerkelijk uit te voeren. De agent voert die taak dus in de eerste plaats uit op last en ten behoeve van de principaal, maar heeft daarnaast uiteraard ook zo zijn eigen belangen en ambities. Verondersteld wordt dat ze allebei rationele actoren zijn die vooral worden gedreven door hun eigen belang. Die belangen zijn in theorie (deels) strijdig en de relatie draait daarmee om het reguleren van een fundamenteel conflictueuze band. Dat conflict hoeft in de dagelijkse praktijk niet bewust te worden beleefd. Onderhuids ligt hij desondanks – nog steeds volgens de theorie – voortdurend op de loer.

De belangentegenstelling tussen hiërarchisch geordende partijen is zodoende het centrale en dynamische punt van de theorie. De vraag is: hoe kan de principaal ervoor zorgen dat uitvoerders met afwijkende, eigen belangen toch handelen naar de letter en geest van zijn wensen? Door de belangentegenstelling loopt de principaal namelijk het risico dat de door hem ingehuurde agent er met de pet naar gooit, veel te hoge kosten rekent of zijn tijd stiekem besteedt aan geheel andere zaken dan waar hij voor is ingehuurd. In termen van de theorie: de agent is een nutsmaximaliserende opportunist.

Het probleem van de belangentegenstelling wordt nog eens verscherpt door de informatie-asymmetrie die tussen principaal en agent bestaat. De agent weet vanzelfsprekend meer over zijn eigen deskundigheden en handelingen dan de principaal weet en bouwt in veel gevallen ook een superieure expertise op. Dat is ook precies de reden dat hij aanvankelijk werd ingehuurd: hij kan het nu eenmaal beter en efficiënter dan de principaal zelf. Daarnaast is er nog de wet van het getal: de agent heeft vaak veel meer mensen tot zijn beschikking dan de principaal. Ook dat is een reden voor het inhuren van de agent. De numerieke en inhoudelijke dominantie van de agent zorgt voor een omkering in de machtsverhouding. Het geeft de opdrachtnemer een aantal (potentiële) bronnen van controle over zijn opdrachtgever. De agent kan beter inschatten hoeveel tijd hij daadwerkelijk aan opdrachten besteedt dan de principaal, heeft vaak meer kennis van het onderwerp dan de principaal, heeft meer inzicht in de eigen kostenstructuur en is ook nog eens met veel meer mensen. In die context kan het zijn dat de agent kennis achterhoudt die wel cruciaal is ("verborgen kennis") en het kan ook zijn dat de agent activiteiten uitvoert achter de rug of in ieder geval buiten het bewustzijn van de principaal om ("verborgen handelingen"). En zelfs als dat niet het geval is, zelfs als de agent er naar eer en geweten naar streeft om het zijn principaal maximaal naar de zin te maken, zullen veel principalen er toch enigszins bevreesd voor zijn dat ze niet het naadje van de kous te weten komen. De informatie-asymmetrie heeft ook een uitdrukkelijke psychologische dimensie. De agent en de principaal zijn op verschillende manieren van elkaar afhankelijk en dat is een voedingsbodem voor wantrouwen.

De (potentiële) spanningsverhouding tussen principaal en agent moet volgens de theorie worden gereguleerd met behulp van een contract en een stelsel van afspraken en incentives dat er op gericht is de in laatste instantie onwillige agent te sturen in en binden aan de door de principaal gewenste richting. De

opgave van de principaal is in principe eenvoudig: hij moet het gedrag van de agent op de meest wezenlijke punten controleren. Een opdracht die in 1985 door White reeds helder werd verwoord: *agency is control*. De controle wordt echter bemoeilijkt door een combinatie van begrensde middelen (hij kan geen controleur plaatsen achter iedere uitvoerder) en begrensde kennis (veel expertise rust bij de agent). De controle door de principaal is derhalve altijd suboptimaal. Een verstandige principaal kiest daarom voor een subtiele combinatie van ex ante (= vooraf) en ex post (= achteraf) controles. Ex ante controles hebben betrekking op de selectie van agenten en de contractuele precisering van de doelen en spelregels waaraan de agent zich heeft te houden. Ex post controles gaan in de eerste plaats over beloningen en sancties die het gedrag van de agent sturen. Daarnaast is monitoring belangrijk, zowel via rapportage-verplichtingen, inspecties als via de *decibel meter* van geruchten en negatieve publiciteit.

Maatregelen

De principaal-agent theorie is een ten diepste wantrouwige theorie. Het neemt als uitgangspunt dat er een belangentegenstelling is en dat de agent vooral zijn eigen belang wil dienen en construeert vervolgens een controle-benadering waarmee de principaal dit probleem te lijf kan gaan. Vertaald naar de relatie tussen beleid en uitvoering in het Nederlandse openbaar bestuur klinkt de terminologie van deze theorie soms wat schril. De cynische en platte strijd om het eigen belang tussen beide partijen in de theorie wijkt ook af van de ervaringen in de praktijk van beleid en uitvoering, waar veel heel goede vormen van samenwerking bestaan en het betrokkenen vaak om het maatschappelijk belang gaat (zie bijvoorbeeld De Graaf 2009 voor de loyaliteiten van topambtenaren). Er bestaan ook wel een aantal wezenlijke verschillen tussen de kopers en verkopers van een dienst in de principaal-agent theorie en de feitelijke relaties tussen beleidsmakende en uitvoerende organisaties.

Desalniettemin, als we de aanbevelingen van de principaal-agent theorie leggen naast voornamelijk ontwikkelingen in de relatie beleid en uitvoering van de afgelopen jaren, dan blijken velen daarvan precies in die theorie te passen. Ook een groot deel van de aanbevelingen in de BZK-nota *Zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering* zijn er mee in overeenstemming (zie tabel 1). Beleidsmakers veronderstellen vermoedelijk niet dat uitvoerders opportunistische en op zich zelf gerichte organisaties zijn. Uit de eerste tevredenheidsmeting beleid-uitvoering van

het ministerie van BZK komt bijvoorbeeld een overwegend positief beeld van de onderlinge verhouding naar voren. Ook is de belangentegenstelling tussen beiden niet één van de aspecten waarop de respondenten menen dat de relatie verbeterbaar is. De respondenten in deze tevredenheidsmeting vanuit beleid en uitvoering zijn in het algemeen eerder positief dan negatief over de mate waarin de ander rekening houdt met zijn of haar belangen. Bovendien werken actoren bij beleid en uitvoering voor de publieke zaak; en niet primair voor het eigenbelang. De uitgangspunten van de principaal-agent theorie lijken daarom niet volledig te passen bij de omgeving van het openbaar bestuur. Desondanks worden de onderlinge relaties tot op grote hoogte vormgegeven alsof beleidsmakers dit wel denken! Anders gezegd, de aanbevelingen van de principaal-agent theorie komen in grote lijnen overeen met de praktijken en uitgangspunten voor relatiebeheer tussen beleid en uitvoering.

Vanuit de principaal-agent theorie bestaat een verstandige benadering van de uitvoering door het beleid uit een vijftal elementen. In de eerste plaats moet het beleid de doelen, zowel in termen van gevraagde output en outcome, vooraf preciseren om zo eenduidig richting te geven aan het handelen van de uitvoering. In de tweede plaats formuleert het beleid procedurele spelregels waaraan de uitvoering zich heeft te houden. Daarmee stelt het beleid voorwaarden die de input bepalen en eisen stellen aan interne processen (throughput). In de derde plaats geeft de principaal richting aan de uitvoering via selectie. Dat wil zeggen door te bepalen welke organisatie een taak uitvoert en het benoemen van leidinggevenden of raden van toezicht daarbinnen. In de vierde plaats, en dat werkt pas achteraf, bouwt de principaal prikkels in waarmee successen worden beloond en er als het ware sancties staan op tegenvallend gedrag. Dit zijn in theorie financiële en op de persoon gerichte incentives, zoals bonussen. In de publieke sector is dit veel minder aan de orde en gaat het vaak eerder om reputationele sancties of om het toekennen van een grotere mate van autonomie aan organisaties die goed presteren. In de vijfde plaats ten slotte houden principalen controle over hun agenten via monitoring en rapportageverplichtingen.

Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van maatregelen vanuit het beleid richting de uitvoering, gebaseerd op de praktijk, die zijn terug te voeren op het raamwerk van de principaal-agent theorie.

Tabel 1: Maatregelen in principaal-agent perspectief

Ex ante: selectie agenten	<ul style="list-style-type: none">• Benoemingen• Opdrachtverlening• Rechtspositie
Ex ante: precisering doelen	<ul style="list-style-type: none">• Richtinggevende visie• Prestatie-indicatoren• Prestatie-afspraken• Service level agreements• Contracten
Ex ante: spelregels	<ul style="list-style-type: none">• Nadere richtlijnen• Rechtmatigheidseisen• Doelmatigheid• Inspraakverplichtingen• Early warning
Ex post: incentives en disincentives	<ul style="list-style-type: none">• Financiële prikkels• Vervolgbenoemingen• <i>Proven autonomy</i>• Toekenning nieuwe taken• Reputatieschade
Ex post: monitoring	<ul style="list-style-type: none">• Rapportageverplichtingen• Toezicht• Visitaties• 'Screening' berichtgeving• Accountantscontrole

Al met al rust de principaal-agent theorie op een aantal sturende veronderstellingen die we hier nog kort resumeren om er in het tweede deel de contouren van een alternatieve benadering op te funderen. Er is allereerst een belangenconflict tussen twee rationele en op verschillende manieren van elkaar afhankelijke actoren. Om dit conflict te reguleren dienen principalen vervolgens een controlerend en hiërarchisch gestuurd arsenaal aan instrumenten te gebruiken, zoals hierboven gedemonstreerd. Dit veronderstelt vervolgens dat het gedrag van agenten moet worden gecorrigeerd met behulp van externe prikkels en dat zij dus een extrinsieke motivatie nodig hebben om het belang van de principaal te dienen. Deze externe prikkels zijn in de theorie liefst van financiële aard, omdat die het meest direct aan het eigenbelang van actoren appelleren. En de theorie heeft ten slotte – en dat is uiteraard ook de kracht van de theorie – een zeker *one size fits all* karakter. De principaal-agent theorie is bruikbaar voor verschillende feitelijke relaties. Hij is niet alleen toepasbaar op de relatie tussen beleidsmakende en uitvoerende organisaties, maar is ook bruikbaar in de relaties tussen verzekeraars en verzekerden, kopers en verkopers en ouders en kinderen.

Problemen

De principaal-agent theorie is niet alleen een wantrouwige theorie, zo kwam eerder naar voren, maar het is ook een heel bruikbare theorie, zo heeft de voorgaande opsomming van methoden laten zien. De benadering heeft ook, en laat dat ook binnen het kader van deze beschouwing duidelijk zijn, heel veel voordelen in theorie en praktijk. Vanuit de theorie is het raadzaam om rollen in beleidsprocessen te verhelderen, doelstellingen en verwachtingen te preciseren, kritisch naar informatie te kijken en de beleidsuitvoering te monitoren. Dit is de laatste jaren ook daadwerkelijk steeds meer gebeurd, hetgeen positief te waarderen is.

Desalniettemin kleven er ook nadelen aan deze benadering. De nadelen hangen enerzijds samen met de tekortkomingen van de algemene principaal-agent theorie voor de specifieke wereld van het openbaar bestuur en anderzijds met contraire effecten die de toepassing van de methoden in de praktijk kan hebben. In deze paragraaf worden de voornaamste problemen in de toepassing van de theorie besproken. We bespreken ze op basis van theoretische inzichten, de uitkomsten van de tevredenheidsmeting van BZK over de relatie beleid en uitvoering en de expert meetings.

Het meest fundamentele probleem van de principaal-agent theorie is dat het tot op zekere hoogte contraproductief is. De receptuur versterkt soms vooral de kwaal. Net zoals met echte medicijnen bestrijdt het middel in dit geval niet alleen de kwaal maar verergert deze in potentie tegelijkertijd en het is dan ook zaak daartussen een goede balans te vinden. Concreet wil dit zeggen: teneinde de belangentegenstelling tussen principaal en agent en het opportunisme van de agent te beheersen suggereert de theorie een breed stelsel van controlemethoden. Inzet van die middelen verergert echter de kwaal doordat het een sterke *incentive* voor opportunistisch strategisch gedrag oplevert. De principaal-agent benadering werkt zo wantrouwen in de hand. Dat wil zeggen, de vooronderstelling in het model is een belangentegenstelling, daar volgen maatregelen uit die als onbedoeld resultaat kunnen hebben het verergeren van die tegenstelling, in plaats van het dempen ervan of het uitlichten van de overeenkomsten tussen principaal en agent. Scherpe monitoring en gebruik van sancties lokken juist strategisch gedrag uit – hoe harder er wordt gemonitord, hoe moeilijker het wordt om goed waar te nemen omdat de agent zal proberen zich aan het zicht van de principaal te onttrekken (zie o.m.

Davis et al 1997: 39). Deze onvruchtbare dynamiek wordt nog eens verergerd door de psychologische dimensie van informatie-asymmetrie. Ongeacht de 'eerlijkheid' die de agent betracht in zijn verantwoording aan de principaal, bestaat er bij principalen altijd het latente wantrouwen dat de agent mogelijk informatie of handelingen achterhoudt. Dit latente wantrouwen wordt gemakkelijk geactiveerd door het feit dat principalen voor informatie over organisaties doorgaans sterk afhankelijk zijn van diezelfde organisaties.

Naast dit fundamentele probleem is er ook een aantal specifieke problemen die verband houden met de toepassing van deze algemene theorie in de specifieke wereld van de publieke sector. De principaal-agent theorie vindt zijn oorsprong zoals gezegd niet in de bestuurskunde of het bestuursrecht, maar is van huis uit een theorie voor de analyse van economische transacties tussen vragers en aanbieders van goederen of diensten en voor verzekeringsissues. In de wereld van het openbaar bestuur zijn er een aantal omstandigheden die wezenlijk afwijken van wat verondersteld wordt in het model en die wel van grote invloed zijn op de relatie beleid en uitvoering.

Om te beginnen is er vaak sprake van een *duurzame* relatie tussen beleid en uitvoering: beide partijen hebben vaak langjarig met elkaar te maken, of ze dat persoonlijk nu prettig vinden of niet. Daar komt bij dat geen van beiden vaak een exit optie heeft. Staatsbosbeheer kan niet morgen beslissen om dan maar een ander bos dan dat van de staat te gaan beheren; de staat kan evenmin morgen beslissen dat het bos beter door bijv. de Dienst Landelijk Gebied kan worden beheerd; al was het maar omdat de kosten van de daaruit voortkomende sanering van Staatsbosbeheer uiteindelijk toch op de schatkist zullen drukken. Bovendien is er ook vaak een monopolie in *aanbod* bij de uitvoering en monopolie van *vraag* bij het beleid, die beleid en uitvoering tot elkaar veroordelen en de logica van verkoper en aanbieder van diensten ondergraven. De agent is daardoor niet alleen afhankelijk van de principaal, de principaal is nadrukkelijk ook afhankelijk van de agent. Sterker nog dan dat: het onderscheid tussen beiden is voor publieke uitvoerders vooral een staatsrechtelijk of beleidsmatig gecreëerd feit dat ook weer ongedaan kan worden gemaakt. Het verschil tussen principaal en agent is daarmee tot op zekere hoogte – en dat is het meest duidelijk te zien bij baten-lasten diensten – een staatsrechtelijke fictie. De principaal kan desgewenst, en dat gebeurt in de praktijk ook voortdurend, de autonomie en zelfstandigheid van zijn agent inperken

(of verruimen). Die omstandigheid zorgt ervoor dat de relatie nooit helemaal een 'echte' opdrachtgever-opdrachtnemer relatie is.

Verder is het zo dat ministers als principalen te maken hebben met heel veel agenten die zij in overgrote mate niet zelf hebben geselecteerd. Dit kan ertoe leiden dat de principaal eigenlijk geen waarde (meer) hecht aan de taak van zijn agent maar dat het in politiek-bestuurlijke omstandigheden onmogelijk is de taak te beëindigen. Ook is er de *Wet van de afnemende politieke attentie* (De Bruijn 2001): nieuw beleid en nieuwe afspraken krijgen altijd meer politieke en daardoor ook ambtelijke aandacht dan bestaand beleid en bestaande afspraken. Veel uitvoerders besteden veel tijd aan beleid dat al langer bestaat, zij zijn als het ware de beheerders van historische compromissen en prioriteiten. Daardoor is er al snel verschil in aandacht en prioritering en – heel belangrijk – erkenning. Dit leidt ertoe dat de meeste ministers verantwoordelijk zijn voor uitvoerende taken waar zij persoonlijk en/of politiek beperkt belang aan toekennen. Vanuit het perspectief van de minister geldt dan vooral dat dergelijke taken hem niet tot last moeten zijn en dat de bijbehorende organisaties altijd vooraan staan wanneer bezuinigingen moeten worden verdeeld. Vanuit het perspectief van behoorlijk bestuur en het op goede wijze leveren van publieke diensten gelden heel andere criteria. Het is in feite een omgekeerd probleem ten opzichte van wat wordt aangenomen in de principaal-agent theorie: de minister is in feite afhankelijk van de uitvoerder (in plaats van andersom), de uitvoerder is degene die het echt belangrijk vindt dat de taak wordt uitgevoerd (en niet de principaal).

Daar komt bij dat de 'echte' principaal in de publieke sector vaak moeilijk te identificeren is. Er zijn in theorie en praktijk veel kandidaten die allemaal, *for better or for worse*, hun stempel zetten op de relatie. Er zijn dus meerdere principalen. Zo bestaat een ministerie uit meerdere kolommen en hiërarchische lagen die belangrijk kunnen zijn in de onderlinge relatie. De mensen die op dagelijkse basis handen en voeten geven aan de relatie met de uitvoering kunnen zeer geholpen maar ook zeer gehinderd worden door leidinggevendenden, strategisch adviseurs, voorlichters of 'de controletoeren'. Ook is de minister staatsrechtelijk dan wel de finale opdrachtgever van een uitvoeringsorganisatie. In een politieke omgeving kunnen ministers natuurlijk van mening veranderen, in persoon vervangen worden of in hun geheel door een nieuwe coalitie worden vervangen. Tot slot zijn er natuurlijk veel andere externe partijen die als 'de facto' principalen invloed hebben op de relatie en het gedrag van beleid en uitvoering: de regering, politieke partijen, de Tweede Kamer,

de Rekenkamer, media en al dan niet boze burgers. Om al die redenen is het vaak erg moeilijk voor de principaal om consequente en eenduidige signalen af te geven aan de uitvoering. Er zijn meerdere principalen waardoor de agent nooit helemaal weet waaraan hij toe is.

Vanuit het perspectief van de uitvoering zijn tot slot in de praktijk ook heel andere principalen belangrijk dan ministerie en minister. Vooral voor uitvoerende organisaties geldt dat zij in actief contact staan met hun omgeving en daar de voornaamste voldoening en motivatie uithalen. Daarnaast zijn er ook vaak professionele normen en belangrijke *peers* in het geding bij de uitvoering. Anders gezegd, het ministerie mag voor uitvoeringsorganisaties weliswaar ter equipering (geld en taak) de principaal zijn, de lokale stakeholders zijn dat vaak veel meer waar het de betekenisgeving en richting van hun dagelijks handelen betreft. De scheiding van beleid en uitvoering (en toezicht) heeft deze spanning tussen *verticale* oriëntatie op ministerie en "Den Haag" en de *horizontale* oriëntatie op samenleving, partners, klanten en professionele peers doelbewust vergroot. Van uitvoerende organisaties wordt verwacht dat zij een zakelijke en responsieve bedrijfsvoering hebben waarmee zij – net als in het bedrijfsleven – goed kunnen inspelen op de vragen van de klant. Een belangrijk motief voor verzelfstandiging en de vorming van baten lasten diensten was om de uitvoering dicht op de klanten te organiseren teneinde de dienstverlening goedkoper en klantgerichter te maken. Veel uitvoeringsorganisaties zijn actief in klantenkringen en dat schuurt met de democratische sturing vanuit de principaal ('t Hart en Wille e.a. 2002: 248).

Al met al zijn er dus de nodige kanttekeningen te plaatsen bij de toepasbaarheid van de principaal-agent theorie voor de publieke sector. Kennelijk zijn er bronnen van problemen in de relatie beleid-uitvoering zijn die niet goed te bestrijden zijn met deze receptuur. Er zijn daarom aanvullende maatregelen nodig. Het belang daarvan wordt verder versterkt wanneer we de resultaten van de eerste tevredenheidsmeting relatie beleid – uitvoering van BZK (2010) analyseren. Onder uitvoering worden in dit geval zowel uitvoerende als toezichthoudende organisaties verstaan.

Om te beginnen is het belangrijk te vermelden dat het algemene beeld dat in de nulmeting wordt geschetst – op grond van overigens een beperkte selectie aan respondenten – overwegend redelijk positief is. Bij de meerderheid van de vragen was het gemiddelde antwoord aan de positieve kant van de score en slechts twee

van de tweeënveertig vragen leverden een gemiddeld genomen duidelijk negatief antwoord op. In de eerste plaats bij de mate waarin het was gelukt om de gewenste outcome van het handelen in prestatie-afspraken te vangen. Daarnaast waren alle respondenten gemiddeld genomen negatief over de HRM-instrumenten waarmee een personele uitwisseling tussen beleid en uitvoering op gang zou moeten komen. De algehele waardering van de relatie was bovendien duidelijk positief voor het beleid, neutraal voor de uitvoering en licht negatief voor het toezicht. Dit schetst ook direct de rode lijn in de vragenlijst: de departementale respondenten waren nadrukkelijk positiever over de relatie dan hun tegenvoeters bij de uitvoering en vooral bij het toezicht. De beleidsmakende respondenten waren slechts over één item echt negatief: personele discontinuïteit zou er toe leiden dat het moeilijk zou zijn om een relatie met de counterparts op te bouwen.

Als we nu kijken waar met name de uitvoering en het toezicht ruimte voor verbetering zien in de relatie dan komen de volgende punten naar voren. Allereerst zijn er verbeteringen mogelijk op een basaal niveau van *relatiebeheer*. De vormgeving van de prestatie-indicatoren kan met name volgens de inspecties maar ook volgens de departementen nog veel beter. Ook de wederzijdse informatievoorziening kan volgens de inspecties beter. En het personeelsverloop heeft soms een negatief effect op het vermogen om een goede relatie op te bouwen.

Vervolgens is er een aantal aspecten dat betrekking heeft op de *participatie* van de uitvoering bij beleidsvorming waar (sommige groepen van) respondenten tot negatieve conclusies komen. Beleid en uitvoering zouden de prestatie-indicatoren meer samen kunnen formuleren. Ook bij de besluitvorming over nieuw beleid en de keuze van beleidsinstrumenten zou meer betrokkenheid mogelijk zijn. Die betrokkenheid moet bovendien duurzaam zijn en van begin tot einde van een traject worden gerealiseerd.

Tot slot zijn er verbeterpunten in de *praktische erkenning* van de rol van de uitvoering. Zo is er wat ontevredenheid ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van beleid. En ook zouden departementen meer gebruik kunnen maken van de kennis bij met name inspecties en zouden zij er meer naar kunnen streven om kennis over de uitvoering op te bouwen en te behouden.

Conclusie

Voor de relatie beleid en uitvoering is de principaal-agent benadering tegelijk te beperkt en te specifiek. Hij is te beperkt, doordat hij geen rekening houdt met de bredere politiek-bestuurlijke omgeving waarbinnen beleid en uitvoering opereren. En hij is te specifiek, omdat hij in de relatie tussen twee actoren vooral de spanningsverhouding rondom belangen registreert en voorbij gaat aan de zeer vele – zowel theoretische als praktische – punten waar beleid en uitvoering veel dichterbij elkaar zitten. Los daarvan zijn belangen geen onbeïnvloedbare gegevens: beleid en uitvoering kunnen er actief werk van maken om de verschillende belangen met elkaar te verbinden. Dit schept interventieruimte waar het volgende hoofdstuk op voortbouwt.

Verder hebben we gezien dat de antwoorden in de nulmeting tevredenheid een serie verbeterpunten laten zien die met name op relationeel vlak liggen en dan vooral op het gebied van relatiebeheer, participatie en erkenning. Het zijn verbeterpunten die met de principaal-agent theorie in de hand niet goed te benaderen zijn.

In onderstaande tabel worden de hoofdlijnen van de analyse tot zover op een rij gezet.

Tabel 2: kenmerken en problemen principaal-agent benadering

Fundamenten
Rationele agent is gericht op eigenbelang
Belangenconflict
Gestuurd door externe motivatie / prikkels
Controlerende / hiërarchische sturing
Financiële incentives
Theoretische problemen
One size fits all
Machtsongelijkheid
Selectieve politieke attentie en meerdere "Haagse" principalen
Klanten en andere "lokale" principalen
Empirische problemen
Verbeterpunten relatiebeheer
Erkenning rol / kwaliteiten uitvoering
Participatie in beleidsvorming

3 Van opportunistische agenten naar gemotiveerde stewards

In dit deel gaan we op zoek naar theoretische fundamenteën waarmee de problemen in de relatie tussen beleid en uitvoering die we hiervoor bespraken kunnen worden geadresseerd. De basis daarvan vormt de stewardship theorie die ook vanuit de bedrijfseconomie aan het overwaaien is naar de publieke sector. In aanvulling en ter verdieping daarop maken we gebruik van inzichten uit sociaal-psychologisch onderzoek en van literatuur over relatiebeheer in de publieke sector, om zo alle hiervoor besproken knelpunten te kunnen behandelen.

Theoretische fundamenteën

De stewardship theorie is gebaseerd op hetzelfde ongemak dat ook ten grondslag ligt aan onderhavige beschouwing. Het is een ongemak met de allesbeheersende belangentegenstelling tussen principaal en agent die slechts met controle en hiërarchie zou kunnen worden bestreden. De steward is het alternatief voor de opportunistische agent: het is een uitvoerder die er plezier in schept het zijn opdrachtgever naar de zin te maken en die ook geen belangentegenstelling ervaart. Het is een agent die niet uit is op zijn eigenbelang, maar zich in zijn keuzen laat leiden door het groeps- of organisatiebelang. Hij staat niet in (latente) oppositie tot de principaal maar tracht diens belangen zo goed mogelijk te behartigen. Davis, Schoorman en Donaldson (1997: 24), die als aartsvaders van de theorie kunnen gelden, beschrijven de kern van de theorie als volgt:

Stewardship theory ... was designed for researchers to examine situations in which executives as stewards are motivated to act in the best interests of their principals. In stewardship theory, the model of man is based on a steward whose behaviour is ordered such that pro-organizational, collectivistic behaviors have higher utility than individualistic, self serving behaviors.

Het begrip *steward* heeft middeleeuwse, feodale wortels. De steward was aangesteld om een land of ander goed voor de heer te beheren. Het Engelse woord 'steward' is een vertaling van het Angelsakische 'stiweard', waarbij 'stige' een zaal

(hall) aanduidt en 'weard' duidt op een beheerder (Reeves, 2005). De essentie van het begrip is daarmee duidelijk: de functie van de steward is het om een zaak te beheren waarvan hij (of zij, uiteraard, maar voor de leesbaarheid houd ik het hierna op hij) niet de eigenaar is. De kunst van het vak is daarmee om de zaak zo te beheren als de afwezige eigenaar het zou wensen. Want dat was ook de praktijk: de steward werkte ten behoeve van een heer die zich echter soms in jaren niet kon laten zien. Een duidelijke operationele autonomie ging zodoende hand in hand met een taakopvatting van strikte dienstbaarheid.

De stewardship theorie verschuift de focus van de analyse bij de relatie tussen beleid en uitvoering van het controleprobleem van de principaal naar de motivatiestructuur van de uitvoerder / steward. Het gaat in feite om de vraag hoe de relatie zodanig kan worden ingericht dat de reëel bestaande uitvoerder gaat lijken op de ideaaltypische steward. De theorie gaat er kortom niet vanuit dat uitvoerders stewards *zijn*, al hebben sommige personen meer van die karaktertrekken dan andere, maar dat de structuur waarin zij opereren hen meer of juist minder tot steward-achtig gedrag kan aanzetten.

Het is natuurlijk niet moeilijk in te zien dat sommige uitvoerders wat meer lijken op de zelfzuchtige agenten uit de ene theorie en dat andere uitvoerders weer wat meer hebben van de onbaatzuchtige dienstbaarheid uit de andere theorie. In de selectie van personen zou hier al rekening mee kunnen worden gehouden. Het is echter niet zo dat personen noodzakelijkerwijs blijvend tot het ene type gerekend kunnen worden, zeker niet wanneer hun gedrag een onderdeel is van het optreden van grote, complexe, publieke organisaties. De structuren en processen binnen en tussen publieke organisaties hebben invloed op het gedrag van die organisaties en zullen er een rol in spelen om te bepalen of de organisatie wat meer als een zelfzuchtige agent of als een dienstbare steward opereert. En als we er dan vanuit gaan dat veel uitvoerders hun werk niet primair doen vanwege het eigen belang maar omdat zij het de principaal daadwerkelijk naar de zin willen maken – of in normaler Nederlands omdat zij hun werk gewoon goed willen doen voor hun organisatie of de maatschappij – dan is de prangende vraag wat de condities zijn waaronder in uitgangspunt welwillende uitvoerders hier in de praktijk ook eerder toe geneigd zijn.

In de zoektocht naar de ideale condities voor stewardship adresseert de stewardship theorie de aannames van de principaal-agent theorie en stelt daar contrasterende aannames tegenover. Daarbij maakt de theorie rijkelijk gebruik van

sociaal-psychologische en sociologische inzichten. We bespreken hier de zes meest wezenlijke conflicterende aannames in het kort. Ze bieden direct handelingsruimte waarmee beleid en uitvoering aan de onderlinge relatie kunnen werken. De centrale vraag is daarbij steeds: onder welke condities is de kans groter dan de uitvoerder zich er op richt om het belang van de principaal dan wel het algemeen belang zo goed mogelijk te dienen?

De eerste aanname is hiervoor reeds impliciet behandeld. De stewardship theorie veronderstelt dat uitvoerders vooral worden gedreven door andere zaken dan het eigenbelang. Zij zijn (ook) gericht op **maatschappelijke of collectieve belangen**. Zij worden ook gedreven door de ambitie om iets te betekenen voor hun opdrachtgever, de groep, de samenleving of een bepaald maatschappelijk ideaal. Dat is niet alleen een theoretische aanname, onderzoek naar de arbeidsmotivatie van mensen in de publieke sector bevestigt de relevantie ervan. De meeste betrokkenen werken er niet perse voor zichzelf, zij werken bij organisaties die het publieke belang dienen en dat is voor hen een voorname bron van motivatie en identiteit. In de academische literatuur is er in dit verband bijvoorbeeld vaak op gewezen dat er zoiets als een bijzondere *public service motivation* bestaat.

De tweede afwijkende vooronderstelling verdiept de *motivatie* van de steward. Waar de principaal-agent theorie uitgaat van een rationele, op eigenbelang gerichte en slechts met extrinsieke motivatie bij te sturen uitvoerders, daar onderstreept de stewardship theorie juist de **intrinsieke motivatie** van uitvoerders die werken vanuit waarden als zelfrealisatie en de behoefte om bij te dragen aan collectieve belangen (organisatie of maatschappij). Stewards worden gemotiveerd door zaken als groei, de realisatie van doelen of waarden en het toebehoren bij een groter geheel. Het zijn de 'hogere' behoeften in de behoeften-theorie van Maslow. Ook hier geldt dat deze behoeften niet absoluut en onveranderlijk zijn, maar relatief en beïnvloedbaar. De opdrachtgever kan de uitvoerders ten dele op deze waarden kiezen. Bovendien zijn ze niet exclusief, want ook voor stewards zijn er eigenbelangen. Opdrachtgevers kunnen invloed uitoefenen op de mate waarin stewards zich door collectieve dan wel het eigenbelang laten leiden. De referentie aan de behoeften-theorie van Maslow spreekt wat dat betreft boekdelen. Kern van zijn theorie is namelijk dat menselijke behoeften op een oplopende schaal kunnen worden geordend (een piramide). Op

het laagste niveau gaat het om lichamelijke behoeften. Daarna volgt de behoefte aan veiligheid en zekerheid. Pas als daaraan voldaan is, komen 'hogere' behoeften in beeld. Eerst de behoefte aan sociaal contact, daarna de behoefte aan waardering en erkenning en tot slot de behoefte aan zelfontplooiing en realisatie. De beleidsmatige implicatie hiervan is evident: wanneer de veiligheid en zekerheid van een organisatie in het gedrang zijn, zullen betrokkenen als *agenten* strijden voor hun eigen belang. Wanneer zij in een meer zekere omgeving opereren, ontstaat voor hen de gelegenheid om zich als *stewards* meer op sociale waardering, erkenning en ontplooiing te richten.

In de derde plaats relateert de stewardship theorie de daarbij horende centrale aanname van de principaal-agent theorie: de belangentegenstelling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Als beide partijen geen nutsmaximaliserende, rationele actoren zijn, hoeven zij ook niet noodzakelijk conflicterende belangen te hebben. De stewardship theorie onderstreept hier juist dat er vaak **belangencongruentie** is tussen beide partijen. Het draait hierbij in feite om de vraag of het glas nu half leeg is of half vol? De principaal-agent theorie belicht de ene helft terwijl de stewardship theorie juist de andere helft naar voren brengt. Op heel veel concrete punten is er geen daadwerkelijke daadwerkelijke belangentegenstelling tussen beleid en uitvoering en trekken zij samen op. Dit komt mede door het feit dat zij zijn ingebed in een bredere belangenomgeving. Bovendien is het zo, dat belangen geen absolute en onbeïnvloedbare gegevens zijn. Ze zijn niet absoluut, omdat bepaalde belangen altijd relatief zijn ten opzichte van andere belangen. In de ruimere politiek-bestuurlijke omgeving bestaan er zeer veel verschillende belangen en die van uitvoerders en beleidsmakers zullen op zeer veel punten congruent zijn in plaats van strijdig. Bovendien staan belangen niet in steen gebeiteld. Personen en organisaties ontwikkelen zich nu eenmaal en dit kan leiden tot een steeds grotere of juist steeds kleinere convergentie in doelen. Het gegeven dat de interpretatie van belangen in de tijd kan veranderen schept interventieruimte. Als de belangentegenstelling – het centrale probleem van de principaal-agent theorie – relatief en beïnvloedbaar is verschuift het perspectief van de opdrachtgever. In plaats van het beheersen van de belangentegenstelling wordt het zijn taak de voorwaarden te versterken waaronder de belangen van beiden kunnen convergeren.

De vierde aanname ligt vervolgens op het gebied van de *management stijl* waarmee het beleid de uitvoering bejegt. Als de uitvoerder een opportunistische

agent is, dan is een hiërarchische en externe managementstijl met veel detailsturing nodig. Wanneer echter de steward in de uitvoerder moet worden geactiveerd, dan doet de aansturende instantie er volgens dit theoretisch model juist verstandig aan om de uitvoering niet via instructie en controle aan te sturen, maar via **self-management binnen gedeelde kaders**. Enerzijds betekent dit dus dat partijen gezamenlijk, vanuit verschillende maar gelijkwaardige rollen, tot overeenstemming moeten komen over wat de doelen zijn en wat de randvoorwaarden zijn waarbinnen de uitvoering opereert. Daar komen dan uitdagingen en kansen uit voort die stewards motiveren. Anderzijds rusten sturing en beheersing op allerlei interne mechanismen. De uitvoerder controleert vooral zichzelf. Dat is ook mogelijk, als er een actieve overeenstemming bestaat over de doelen en randvoorwaarden voor zijn optreden. De taak van de aanstuurder verschuift daarmee van operationele controle op de dagelijkse gang van zaken naar het scheppen van gedeelde doelen, uitgangspunten en randvoorwaarden die richting geven aan het dagelijks handelen. Voor de goede orde, dit betekent niet dat er geen controle kan zijn op stewards, maar betekent vooral dat zij binnen heldere kaders operationele ruimte moeten hebben waardoor zij relevante externe eisen kunnen internaliseren.

In het verlengde hiervan is de vijfde aanname eveneens cruciaal: *nabijheid* en een **lage machtsongelijkheid** (power distance) treden in de plaats van een afstandelijke en sterk ongelijke relatie. In de praktijk moeten beleid en uitvoering dus een de facto gelijkwaardige relatie zien te realiseren. Uiteraard, stewards zijn uitvoerders die zijn ingehuurd door een (politiek) opdrachtgever, dus in laatste instantie heeft de opdrachtgever het laatste woord en beschikt hij over machtsmiddelen om dat woord kracht bij te zetten. Dat staat ook niet ter discussie wanneer het over een lage machtsongelijkheid gaat. Echter, cruciaal is vooral de wijze waarop dit machtsverschil in de praktijk wordt gehanteerd. Heel algemeen geldt dat machtsverschillen afstandelijkheid in de hand werken. Derhalve is het een verschil dat prudent dient te worden gehanteerd wil men de afstand tot de ander klein houden. Bovendien, als het nodig is om macht te gebruiken – en dat is geregeld nodig in verhoudingen, laat daar geen misverstand over bestaan – dan is het nodig dit verstandig doen. Er bestaat een onderscheid tussen institutionele macht, organisatorische macht en persoonlijke macht. In de principaal-agent theorie hanteren principalen vooral institutionele macht die voortkomt uit de ongelijkwaardigheid van de contractsrelatie. Vanuit de stewardship theorie is het

belangrijk juist **persoonlijke macht** te gebruiken: de positie van de 'gebruiker', de relatie tussen partijen en de geschiedenis tussen partijen speelt daar een voorname rol in. Dat klinkt ingewikkeld maar is ook heel concreet. Bijvoorbeeld, in veel situaties brengen hogere leidinggevenden goed nieuws en wordt het brengen van slecht nieuws naar beneden gedelegeerd naar lagere medewerkers. Bij een logisch gebrek aan persoonlijke macht in een relatie vallen zij dan terug op vervreemdende institutionele macht. Hogere leidinggevenden die de relatie met de uitvoerder goed willen houden doen er in dit perspectief goed aan slecht nieuws juist zelf te brengen en persoonlijk toe te lichten. De acceptatie door de uitvoerder is dan groter, en het voorkomt dat deze de verkeerde kant uit beweegt op de glijdende schaal van coöperatieve steward richting opportunistische agent.

De laatste aanname betreft de inzet van beloningen en incentives. In de principaal-agent theorie zijn financiële incentives leidend. Er zijn in dit perspectief financiële prikkels nodig om opportunistisch eigenbelang te beteugelen. Dat is ook logisch, want als het actoren ten diepste om het eigenbelang draait dan is er geen incentive die zij zo goed begrijpen als een financiële. Als we er echter vanuit gaan dat de uitvoerder zich meer laat of moet laten leiden door zelfrealisatie en vakmanschap, dan treden geheel andere typen beloningen naar voren. Vooral **reputationele en andere niet-financiële incentives** liggen dan in de rede. Met 'beloningen' als erkenning, reputatie en verantwoordelijkheid ondersteunen aanstuurders deze motivatiestructuur bij stewards.

De zes afwijkende aannamen bieden al een eerste set van ontwikkelingsrichtingen waarmee beleid en uitvoering aan het verstevigen van hun relatie kunnen werken. Deze aannames hebben consequenties voor het aannamebeleid, de taakverdeling tussen beiden, de beloningsstructuur en andere heersende afspraken. In het laatste deel gaan we daar concreter op in.

Met deze zes aannames zijn we reeds tegemoetgekomen aan enkele bezwaren bij de principaal-agent theorie die aan het einde van hoofdstuk 2 zijn geschetst. Met name naar aanleiding van de kritiek dat controlerende instrumenten tot op zekere hoogte contraproductief zijn, zijn hiervoor alternatieve benaderingen en inzichten naar voren gekomen. Het is daarbij ter herhaling belangrijk te beseffen dat de stewardship theorie absoluut niet uitgaat van de 'goede mens' die, mits hij maar niet door zijn opdrachtgever wordt gestoord, uit zichzelf het goede zal doen. Het gaat er juist om dat er verschillende soorten uitvoerders zijn: sommige zijn

opportunistischer en andere zijn weer dienstbaarder. Ook reageren uitvoerders op hun bejegening waardoor de steward in hen meer naar de voorgrond of juist meer naar de achtergrond treedt. Aanstuursers hebben dus een belangrijke invloed op het gedrag van hun uitvoerders. Met de juiste maatregelen kan ook de klassieke egoïstische opportunist uit de P-A theorie een zekere dienstbaarheid aan een collectief doel ontwikkelen. En met de verkeerde maatregelen zal juist de klassieke steward zich op enig moment terugtrekken op het verdedigen en binnenhalen van keihard eigenbelang. Het gaat er dus om hoe *stewardship* actief kan worden georganiseerd.

Alternatieve benadering problemen

Aan het einde van hoofdstuk 2 kwamen nog vier belangrijke (clusters) van problemen in de relatie tussen beleid en uitvoering naar voren. Het ging om 1) de one size fits all benadering van de theorie, 2) de selectieve politieke attentie voor de uitvoering en de 'versturende' werking van de vele principalen die in Den Haag actief zijn, 3) de verbeterpunten rond relatiebeheer en participatie die naar voren kwamen in de nulmeting relatie beleid en uitvoering en 4) de spanning tussen de verticale aard van de aansturing en de horizontale taakoriëntatie van uitvoerders. Voor de laatste kwesties bestaan gekende antwoorden in bestuurswetenschappelijke analyses. Voor de eerste kwesties biedt de sociale psychologie van verantwoording waardevolle inzichten. Ter introductie eerst kort wat meer informatie over dit type onderzoek.

Sociaal psychologisch onderzoek naar (verantwoordings)-relaties

In de sociale psychologie bestaat een lange traditie van onderzoek naar (verantwoordings-)relaties. Dit is steeds experimenteel onderzoek waarin proefpersonen (doorgaans studenten) gestandaardiseerde opdrachten uitvoeren die zijn afgeleid van *real world* situaties. Het kan bijvoorbeeld zijn dat proefpersonen verdelingsbesluiten moeten nemen over bijvoorbeeld een bepaald type uitkering, waarbij de situatie steeds wordt veranderd. De eerste groep proefpersonen mag bijvoorbeeld vrijelijk verdelen, zonder verdere instructies of vragen achteraf. De tweede groep respondenten krijgt ook geen instructie vooraf, maar wordt bijvoorbeeld na afloop geconfronteerd met een persoon die hen aanspreekt op hun

keuzes. De derde groep proefpersonen krijgt vooraf te horen dat ze zich achteraf moeten verantwoorden aan een autoriteit, waarbij niet duidelijk is wat de norm is die zal worden gehanteerd. En de vierde groep proefpersonen krijgt dezelfde mededeling, maar dan wordt uitgelegd dat degene die hen ter verantwoording komt roepen vooral een bepaalde waarde (bijvoorbeeld gelijkheid of positieve discriminatie belangrijk vindt). Dergelijke experimenten laten scherp zien dat het gedrag van mensen sterk gestuurd wordt door de structuur waarin zij besluiten nemen en erover ter verantwoording worden geroepen. De groep respondenten die per verrassing wordt aangesproken op hun gedrag, bijvoorbeeld, reageert defensief en bozig en verdedigt de reeds genomen besluiten te vuur en te zwaard, zelfs waar het betrekkelijk evident is dat er veel op af te dingen valt.

Uitgangspunt bij dit type onderzoek is dat verantwoording draait om een eenvoudige situatie. Het gaat erom dat een handelende persoon zijn gedrag moet toelichten ten opzichte van een belangrijke ander: de audience. Het onderzoek laat zien dat de inrichting en kenmerken van de (verantwoordings-)relatie invloed hebben op het gedrag van degene die handelt (dus de uitvoerder). Daarbij gaat het om direct beleidsrelevante vragen als: wat beïnvloedt nu het gedrag van degene die zich verantwoordt? Onder welke condities zal een uitvoerder zich extra inspannen? Onder welke condities zal hij zijn opdrachtgever naar de mond spreken of juist betere keuzen maken? Onder welke condities is de aanleiding het grootst om informatie achter te houden? Of in termen die daar niet worden direct gebruikt: wanneer lijkt de uitvoerder meer op een opportunistische agent en wanneer meer op een steward?

1 Van one size fits all naar maatwerk via timing en begrensde onzekerheid

De principaal-agent theorie en de stewardship theorie zijn beiden heel algemene theorieën (dat is ook hun kracht). Ze kunnen worden toegepast op iedere relatie tussen opdrachtgever en –nemer, maar zijn tegelijk niet in staat hele specifieke aanbevelingen te verwoorden voor hele specifieke gevallen. Het is een spanning die zich ook in het beleid manifesteert. Beleidsmakers hebben behoefte aan heldere en overzichtelijke regels voor gelijke gevallen (alle baten-lasten diensten of zbo's bijvoorbeeld). Tegelijkertijd zijn de verschillen in omvang, taken, concreetheid van producten en professionele specificiteit tussen verschillende organisaties zoals bijvoorbeeld baten-lasten diensten als DUO, de Dienst Voorlichting en Communicatie en het RIVM natuurlijk kolossaal. Denkelijk is het zo dat de relaties

met dergelijke verschillende uitvoerders ook op verschillende manieren moeten worden vormgegeven. Een deel van de problemen die door mensen uit de praktijk zijn aangegeven tijdens de expert meetings hield verband met deze spanning tussen algemene regels en bijzondere situaties.

In dat verband is interessant dat een generatie van sociaal-psychologen onderzoek heeft uitgevoerd die licht werpen op dit type vragen. Bijvoorbeeld: onder welke condities zullen uitvoerders zich vooral richten op accurate en precieze uitvoering van taken, zoals aan de orde bij 'uitkeringsfabrieken' als het UWV, de SVB of DUO? Of: onder welke condities doordenken zij hun handelen beter, zoals relevant is bij professionele uitvoerders als het RIVM, NWO en bij veel toezichthouders?

Mero en Motowidlo (1995) lieten zien dat uitvoerders zich zullen toeleggen op de accuratesse van hun handelen wanneer zij daar achteraf consequent op worden aangesproken. Het is een bevinding met diepgravende betekenis voor het openbaar bestuur, waar uitkeringen, subsidies, erkenningen en dergelijke in belangrijke mate accuratesse vergen van uitvoerders. Tegelijkertijd dient de gevraagde verantwoording daarbij ook niet al te scherp te zijn, want dat heeft ongewenste en soms verreikende gevolgen voor het gedrag van personen. Zo lieten Adelberg en Batson (1978) in een beroemd experiment zien hoe kritische en scherpe verantwoording de inzet van personen totaal verandert. Zij richten zich dan niet meer op het goed uitvoeren van hun taak, maar zij gaan zich dan vooral indekken. Ze richten zich niet meer op goede beslissingen maar vooral op goed verdedigbare beslissingen. Dat kan er toe leiden dat distributieve besluiten irrationeel en ineffectief worden, uit angst voor sancties op onverdedigbare besluiten. Bovendien gaan mensen meer tijd investeren in het verzamelen van 'politieke informatie': ze gaan hun tijd gebruiken om de kennis te verzamelen die nodig is om de eigen positie veilig te stellen in plaats van dat zij proberen hun werk zo goed mogelijk te doen (Doney en Armstrong 1996). Te scherpe verantwoording leidt in die zin tot inefficiëntie daar het uitvoerders afleidt van hun kerntaak, nog los van de registratielast. Kortom, in termen van de tot nu toe gebruikte theorieën leidt dit ertoe dat welwillende stewards zich door de verkeerde incentives ontwikkelen tot opportunistische agenten.

Box 1: socialiserende vormen van verantwoording

Het eenzijdig vastleggen van performance targets heeft, zoals de Britse onderzoeker Roberts (2001) mooi heeft laten zien, een ongewenst *individualiserend* effect. De 'targethouder' oriënteert zich met name op het behalen van die target en veel minder op het maatschappelijk effect van zijn handelen of de samenwerking met andere betrokkenen. Een ander woord voor individualiserend effect zou kunnen zijn *verkokerend effect*. Als alternatief benadrukt Roberts en benadrukken anderen *socialiserende* vormen van aansturing en verantwoording. Hierbij is er veel face-to-face contact met betrokkenen op niveau van de taak. Dit leidt tot wederzijds begrip van elkaar, een transdisciplinaire dialoog over de vraag wat de beoogde uitkomst moet zijn van publieke interventies en ruimte om daarin situationeel gewenste oplossingen te kiezen.

Op grond van sociaal psychologisch onderzoek is het mogelijk een wezenlijk onderscheid te maken tussen twee typen uitvoeringsorganisaties: bureaucratische organisaties (betrouwbare toepassers van regels) en professionals (actoren die professionele afwegingsruimte nodig hebben). In het eerste geval is accurate taakuitvoering de dominante competentie, in het tweede geval is dat professionele oordeelsvorming. In het eerste geval is het vooral van belang dat de verwachtingen consequent en helder worden geformuleerd en dat accuratesse wordt beloond. In het tweede geval gaat het er vooral om dat kritische reflectie wordt beloond. De aansturing van de opdrachtgever dient deze kwaliteiten ook te honoreren.

Belangrijk daarbij is een factor die wel de facto maar niet nadrukkelijk beleidsmatig wordt gebruikt: **timing**. Wanneer wordt een uitvoerder geïnformeerd? Wanneer wordt informatie verlangd? Is daarbij de dril van jaarplanning of Kamervragen dominant of zijn dat juist de opdracht en procesvoering van de uitvoerder? Het gaat hier om heel elementaire vragen zoals wanneer de uitvoerder wordt aangesproken op zijn gedrag en wanneer de opdrachtgever aangeeft wat hij belangrijk vindt. Tijdigheid is hierbij cruciaal: actoren die zich al hebben gecommitteerd aan een bepaalde handelingsrichting reageren defensief op vragen en aanwijzingen. Zij zullen de reeds gemaakte keuzen – zelfs in het licht van evident falen – verdedigen en 'bolsteren'. Het is een goede receptuur voor ongewenst gedrag: actoren na afloop aanspreken op grond van verwachtingen die vooraf niet duidelijk waren gecommuniceerd. In de laboratoriumsituatie van dit type onderzoek komen daar zeer heldere conclusies uit: verwijdering, strijd, irrationele verdediging van zelfs zeer onverdedigbare posities. Met name voor uitvoerders voor wie accuratesse belangrijke is, is een goede timing van aansturing en verantwoordingsvragen daarom van groot belang.

Voor meer professionele uitvoerders echter, uitvoerders die nu eenmaal een zekere ruimte voor oordeelsvorming en reflectie nodig hebben, is een geheel andere benadering geboden. Wanneer uitvoerders prudente, professionele en dus niet-programmeerbare besluiten moeten nemen, is **begrensd onzekerheid** namelijk zeer productief. Lerner en Tetlock (1999) hebben bijvoorbeeld laten zien dat onzekerheid – specifiek: de verwachting ter verantwoording te worden geroepen op grond van normen die niet helemaal bekend zijn – positieve effecten heeft op de oordeelsvorming. Uitvoerders zullen hun keuzen namelijk beter doordenken en in breder perspectief afwegen wanneer zij weten dat zij a) later ter verantwoording zullen worden geroepen door b) een gezaghebbende externe partij waarbij c) niet exact bekend is welke normen worden gehanteerd. Dit leidt volgens Lerner en Tetlock tot *pre-emptive selfcriticism*. Uitvoerders bekritisieren dan de verschillende opties die zij hebben – in anticipatie op een verwachte verantwoording over de keuze die ze maken – en verwerken daarbij veel meer informatie dan zij bij reguliere keuzeprocessen doen. Het leidt letterlijk tot betere afwegingen (wat overigens niet hetzelfde is als betere uitkomsten). Deze les is in de publieke sector zeer relevant voor al die situaties waarin de uitvoering over discretionaire ruimte beschikt en/of over meer kennis beschikt dan degene die aanstuurt. Uiteraard geldt hier wel de voorwaarde van *prudentie*, want te grote onzekerheid leidt juist weer tot indekgedrag.

2 Expliciete consistentie als baken bij selectieve politieke attentie en meerdere principalen

De politiek-bestuurlijke omgeving is een belangrijke stoorzender in de relaties tussen beleid en uitvoering, zo komt uit de literatuur maar ook uit de expertmeetings naar voren. Politieke prioriteiten wisselen sneller dan de taken van de uitvoering en er zijn veel partijen buiten de direct betrokkenen om die de relatie kunnen verstoren. Het is een *fact of life* in complexe, bestuurlijke systemen waar beslist geen oplossing voor te bedenken valt. Toch biedt de sociaal-psychologische literatuur een houvast, een baken, waarmee betrokkenen bij de relatie beleid en uitvoering kunnen opereren in dit spanningsveld. Onderzoek laat namelijk iets ogenschijnlijk triviaals maar daardoor niet minder wezenlijks zien: **expliciete consistentie** is belangrijk. Dat wil zeggen, herhaalde sociaal-psychologische experimenten laten zien dat uitvoerenden hun gedrag altijd aanpassen aan richtlijnen die hen expliciet en consistent worden gegeven. Actoren conformeren

zich naar de letter van wat van hen wordt verwacht, wanneer dit maar tijdig en consequent gebeurt.

Box 2: Tips voor expliciete consistentie richting de uitvoering¹

- Ga ervan uit dat de uitvoering de zin en betekenis van handelingen in wil zien.
- Scherm de uitvoering soms af, maar maak tevens duidelijk dat dienstverlening verandert.
- Besef dat onduidelijkheid rond mogelijke vragen zeer irritant kan zijn.
- Stem verantwoordingsverplichtingen af op het werk dat de uitvoering daadwerkelijk doen.
- Stem 'verticale' vragen binnen en tussen departementen op elkaar af.
- Werk aan duidelijke en vooral gezaghebbende eisen.
- Zet ook in op het weerbaarder maken van de uitvoering.

Onderzoek naar prestatiemeting in de publieke sector onderstreept het belang van expliciete consistentie nog maar eens: duidelijke kwantitatieve doelen waaraan de opdrachtgever zichtbaar belang hecht worden doorgaans behaald. Dat wil niet per se zeggen dat uitvoerders zich conformeren aan de onderliggende normen of uitgangspunten. Het kan zo zijn dat zij alleen met gemarchandeerd en gerommel voldoen aan de gestelde verwachtingen. Desalniettemin, wanneer opdrachtgevers steeds expliciet en consequent uitspreken wat zij belangrijk vinden dan zullen uitvoerders hun gedrag hierop richten en er in de praktijk – tandenknarsend of niet – naar handelen. Beleidsmakers die een goede relatie ambiëren met uitvoerders die reageren op wat zij willen, doen er daarom goed aan om ondanks de veelvormige en politieke omgeving steeds aan expliciete en consequente prioriteiten te werken. Dit is uiteraard de formele ambitie in veel beleid. De praktijk wijkt daar om allerlei redenen echter geregeld van af. Tekenend is bijvoorbeeld het onvermogen om duidelijke afspraken over gewenste outcomes te maken, zoals blijkt uit de nulmeting tevredenheid beleid en uitvoering.

3 Relatiebeheer, participatie en erkenning

In de nulmeting tevredenheid relatie beleid en uitvoering brachten uitvoerders en met name inspecties nog een aantal specifieke knelpunten naar voren. In het algemeen ging het daarbij om de thema's relatiebeheer, participatie en erkenning. Het zijn thema's die al jarenlang worden onderkend in de discussie over de aansturing van uitvoerende organisaties (zie bijvoorbeeld Kickert 1998; Kraak en

¹ Overgenomen en bewerkt van Noordegraaf en Sterrenburg 2009.

Van Oosteroom 2002). Er is inmiddels ook een arsenaal aan instrumenten ontwikkeld waarmee vorm kan worden gegeven aan een goede relatie waarin ruimte bestaat voor erkenning, participatie en relatiebeheer. Hieronder staan ter herinnering een aantal tips voor relatiebeheer zoals door Timmerman en Plug (2009) verwoord. De 'oude' discussie over de emancipatie van de uitvoering draait natuurlijk in wezenlijke mate om de erkenning van het bijzondere karakter en grote belang van de uitvoering. In de visie op de relatie beleid en uitvoering staan deze beginselen ook min of meer geformaliseerd. Het is op dit punt dus niet zozeer een kwestie van denken, maar vooral een kwestie van *doen*. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de nulmeting tevredenheid van BZK: er zijn weliswaar instrumenten om de uitwisseling van personen tussen beleid en uitvoering te bevorderen, maar het is één van de twee vragen waarop alle respondenten gemiddeld negatief oordelen. De instrumenten zijn er wel maar werken kennelijk nog niet naar tevredenheid.

Hoe komt het nu dat het in de relatie beleid en uitvoering niet lukt om geformuleerde goede intenties om te zetten in een goede uitvoering? De deelnemers aan de expert meetings suggereerden hiervoor een aantal redenen. Het *primaat van de financiën*, om te beginnen. Dat wil zeggen dat discussies over de financiering van organisaties vaak langlopend van aard zijn en uiteindelijk toch altijd van bovenaf worden beslist. Dat is een voorname 'doorkruiser' van goede intenties op goede relaties. In de tweede plaats wordt weer gewezen op de rol van de politieke en bestuurlijke top binnen departementen, waar men de relatie met de uitvoering weliswaar belangrijk vindt maar er door de vele andere belangrijke vraagstukken en verplichtingen vaak niet voldoende in kan investeren. Tot slot wijzen betrokkenen erop dat de wens om tot een goede relatie te komen in individuele gevallen in praktijk nog wel eens minder diep kan worden beleefd dan op papier beleden.

Om de instrumenten voor participatie en relatiebeheer effectief te laten zijn is kortom oprechte ambitie van de politiek-bestuurlijke top nodig. Slechts onder die voorwaarde – en binnen de randvoorwaarden die de aanstaande krimp dicteert – kunnen beleid en uitvoering hieraan werken.

Box 3: aanbevelingen voor relatiemanagement²

Doen	Laten
<ul style="list-style-type: none">• Anderen toelaten op eigen gebied• Discussie op basis van argumenten• Meningsverschillen open bespreken• Rolrespect over en weer• Gezichtsverlies over en weer voorkomen• Afspraken nakomen• Durven loslaten• Ruim verantwoordelijkheidsbesef• Respect voor gestelde vragen als basis• Actieve informatievoorziening over en weer• Terughoudend zijn met informatie vragen• Tijdig melden	<ul style="list-style-type: none">• Terugtrekken op eigen gebied• Discussie op basis van machtswoorden• Schuttersputjes graven• Elkaar verketteren• Elkaar in openbaar afvallen• Zwarte pieten• Voortdurende rekenschap• Over de schutting gooien• Afschepen en majoreren• Passief en plichtmatig informatie verstrekken• Bij alles meteen bellen• Elkaar voor voldongen feiten plaatsen

4 Horizontale taakoriëntatie door horizontale verantwoording en maatschappelijke verankering

Publieke uitvoeringsorganisaties opereren per definitie in een spanningsveld tussen de verticale aansturing langs de weg van regels, geld en andere middelen en de horizontale oriëntatie op hun professionele en operationele omgeving. Dit is een fundamentele spanning die al lang – zeker al sinds de tijd van Friedrich en Finer waar deze beschouwing mee van start ging – actueel is. Vanuit de stewardship theorie beredeneerd ligt het voor de hand dat de opdrachtgever in grote helderheid aangeeft wat de doelen zijn, dus met een duidelijke verticale oriëntatie. De steward is immers ingehuurd om een overkoepelend belang te dienen. Tegelijk vergt dit een duidelijke en actieve maatschappelijke – horizontale – oriëntatie. En ook is het zo dat de opdrachtgever zich in zeer beperkte mate bemoeit met de wijze waarop de steward die taak uitvoert. Dit past ook bij wat hier eerder naar voren is gebracht, met *self management* als stijl en een persoonlijk gebruik van hiërarchie en macht.

Ter versterking van de horizontale oriëntatie van de uitvoering en het self management van organisaties is de laatste jaren een keur aan instrumenten ontwikkeld, zowel in theorie als in de praktijk. De horizontale oriëntatie van de uitvoering kan worden geborgd via **maatschappelijke verankering**, inspraak & participatie en via **horizontale verantwoording**. In visies op toezicht en verantwoording worden dergelijke instrumenten ook steeds genoemd (zie BZK 2008; Werkgroep publieke verantwoording 2008). Daarbij wordt steeds de

² Overgenomen uit Timmerman & Plug 2009

complementariteit van beiden aangestipt. Dat wil zeggen dat de horizontale verantwoording en interne kwaliteitsborging niet in de plaats van maar *naast* de verticale aansturing en verantwoording moeten staan. Vanuit de stewardship benadering ligt het echter in de rede om de balans in de verhouding verticaal – horizontaal meer te verschuiven naar horizontaal. Dit betekent dat het beleid er ook voor moet durven kiezen om *minder* te willen weten van wat er dagelijks in de uitvoering gebeurt. Uiteraard onder de condities dat de steward aannemelijk weet te maken in control te zijn van de eigen bedrijfsvoering.

Of een dergelijke accentverschuiving van verticaal naar horizontaal ook echt wenselijk is, is een politiek-bestuurlijke keuze. Vanuit de stewardship theorie zou de gedachte in ieder geval moeten zijn dat het beleid zeer helder communiceert en stuurt over gewenste uitkomsten en tegelijk zeer terughoudend is in detailsturing van de uitvoering.

Conclusie

In dit hoofdstuk is eerst aan de hand van de stewardship theorie een contrasterend model voor de relatie tussen beleid en uitvoering naar voren gebracht. De theorie is ontwikkeld uit ongemak met het 'strijd'-model van de principaal-agent benadering. In de praktijk zullen relaties tussen beleid en uitvoering niet gauw een exacte invulling van één der beide modellen zijn. Concrete relaties zijn opgebouwd uit elementen van beide benaderingen. Wel is het zo, dat het leeuwendeel van de verbeteringsacties van de laatste jaren in de hoek van de principaal-agent theorie kan worden gesitueerd. Dat heeft allerlei verbeteringen gebracht in het verhelderen van de relaties en de verwachtingen. Tegelijkertijd zijn er hardnekkige, resterende kwetsbaarheden die beter te 'zien' zijn vanuit de stewardship theorie. Om die reden kan het de moeite waard zijn nieuwe verbeteringsopties in de komende jaren vanuit dit model te ontwikkelen.

Ter aanvulling op het stewardship model is hier vooral gebruik gemaakt van inzichten uit sociaal psychologisch onderzoek. Deze literatuur heeft het voordeel dat het een veel grotere empirische hardheid heeft. Hypothesen zijn uitgebreid getest in gecontroleerde experimenten met heldere uitkomsten. De vertaling naar de empirie is een andere kwestie, dat is niet het doel van die literatuur. Een deel van de gepresenteerde bevindingen klinkt behoorlijk evident, zoals het belang van gezag en de timing van instrueren en verantwoorden binnen relaties. Op het eerste

gezicht zouden we kunnen denken dat dit overeenstemt met de alledaagse praktijk. Tegelijkertijd is dat echter de vraag: voldoet de praktijk daar ook echt aan? Vermoedelijk vaak niet, zoals de nulmeting 2010 van BZK suggereert en de meer traditionele bestuurskunde ook aangeeft. Er is kortom nog werk aan de winkel in de relaties tussen beleid en uitvoering, als de politiek-bestuurlijke wil er is om daar ook daadwerkelijk aan te werken.

De onderstaande figuur vat de belangrijkste inzichten tot zover samen en contrasteert ze ook met de probleemanalyse uit hoofdstuk 2. In het volgende hoofdstuk worden ter afronding praktische en wat meer abstracte suggesties gedaan voor de vertaling van deze inzichten naar de concrete wereld van beleid en uitvoering.

Tabel 3: kenmerken en problemen verrijkt stewardship benadering

Fundamenten P-A		Fundamenten verrijkt stewardship	
Rationele agent is gericht op eigenbelang		Steward is ook gericht op collectief / maatschappelijk belang	
Belangenconflict		Belangencongruentie	
Gestuurd door externe motivatie / prikkels		Gestuurd door intrinsieke motivatie	
Controlerende / hiërarchische sturing		Self management en interne kwaliteitsborging binnen heldere kaders	
Financiële incentives		Niet-financiële incentives	
Theoretische problemen		Oplossingen	
One size fits all		Bewuste timing Begrensde onzekerheid om professionele oordeel te stimuleren	
Machtsongelijkheid		Nabijheid, lage machtsongelijkheid, persoonlijk machtsgebruik	
Selectieve politieke attentie en meerdere "Haagse" principalen		Expliciete consistentie in communicatie Reële politiek-bestuurlijke wil	
Klanten en andere "lokale" principalen		Horizontale verantwoording en maatschappelijke verankering	
Empirische problemen		Oplossingen	
Verbeterpunten relatiebeheer		Relatiebeheer	
Erkenning rol / kwaliteiten uitvoering		Erkenning uitvoering	
Participatie in beleidsvorming		Participatie in beleidsvorming	

4 Van theorieën naar praktijken: vertrouwen organiseren

Wat zijn nu de praktische consequenties van de voorgaande beschouwingen voor de relatie tussen beleid en uitvoering? Hiervoor zijn de nodige inzichten de revue gepasseerd die direct of in toegepaste vorm bruikbaar zijn in beleidspraktijken. We vatten de inzichten hieronder puntig samen. Daarbij hanteren we hetzelfde schema dat in het eerdere deel over de principaal-agent theorie werd gebruikt en waar het preciseren van doelen wordt onderscheiden van selectie, spelregels, monitoring en incentives. In concreto kunnen de verschillende punten vergaande consequenties hebben voor aanname- en personeelsbeleid, financiële- en bedrijfsvoeringsinformatie, onderlinge verhoudingen en afspraken, en de verdeling van verantwoordelijkheden. Specifieke keuzen kunnen desgewenst het beste in specifieke gevallen worden gemaakt, als de politiek-bestuurlijke wil er is om in de relaties tussen beleid en uitvoering te investeren.

Vijf handelingsrichtingen

Selectie uitvoering: stewards gezocht!

Gedeelde belangen ontstaan ten dele over tijd. Tegelijkertijd kunnen keuzes in de selectie van medewerkers en bestuurders al een deel van het 'risico' op opportunistische agenten wegnemen. Een selectie op de psychologische kenmerken van stewards – dus op personen die belang hechten aan gemeenschappelijke doelen, zelfrealisatie en het publiek belang – is in dat verband belangrijk. Een sterke intrinsieke, professionele motivatie is een pre in de uitvoering. Voorts helpt het zeer als er een gedeelde cultuur en er gedeelde normen zijn tussen beleid en uitvoering. Dit betekent dat het in beider belang is het verschil klein te laten zijn en gemeenschappelijke elementen te versterken. Tot slot zijn tijd en persoonlijke relaties cruciaal voor de kwaliteit van de relatie tussen beleid en uitvoering. Personele uitwisseling en een zekere mate van (personele) stabiliteit zijn in dat opzicht – ook in het licht van de nulmeting tevredenheid over de relatie beleid en uitvoering (BZK 2010) – van groot belang.

Gedeelde, duidelijke en consistent uitgedragen doelen

De rode draad in deze beschouwingen is de noodzaak om tot een gedeelde overeenstemming te komen tussen beleid en uitvoering over wat de doelen zijn voor de uitvoerder. Daarbij kunnen de belangen tussen beleid en uitvoering met expliciete keuzen dichter bij elkaar worden gebracht. Het ontwikkelen van een *gezamenlijke visie* is daarbij cruciaal. Belangrijk is dan ook dat de uitvoering volwaardig kan *participeren* in de totstandkoming van de doelen en de visie. Voorts is het zaak dat het beleid de visie en de doelen expliciet en consistent uitdraagt: uitvoerders zullen zich er dan op oriënteren en op zijn minst deels aan conformeren, zelfs als zij er op punten vraagtekens bij plaatsen. Tot slot is timing hier van belang: ongelukkig getimed of gecommuniceerde nieuwe beleidsinitiatieven of doelen kunnen een grote weerstand oproepen en de uitvoering vervreemden van de doelen van het beleid.

Spelregels: ingekaderd self management

Spelregels reguleren in algemene zin de relatie tussen beleid en uitvoering. Als algemeen principe zou daarvoor self-management op gedeelde basis moeten zijn. Codes, visitaties, benchmarks en dergelijke methoden passen hierbij. Dat is geen vrijheid-blijheid: hieraan vooraf gaat het preciseren van de doelen en prestaties die moeten worden geleverd. Vervolgens is een duidelijke eigen taakverantwoordelijkheid voor de uitvoerder van belang. De spelregels wijken vervolgens af per type organisatie, niet zozeer op staatsrechtelijke als wel op inhoudelijke gronden. Voor regelgeleide organisaties zijn andere typen spelregels en verantwoordelijkheden logisch dan voor hoog-professionele organisaties met complexe taken. Tot slot is een zekere constante vernieuwing van de afspraken van belang. Het houdt de spelregels vitaal en zorgt ervoor dat verouderde regels niet ritualiseren. Maar bovenal is dit belangrijk voor het commitment van de uitvoering: het vestigen van de spelregels bevestigt ook voor hen de relevantie ervan.

Persoonlijke en reflectieve incentives

Incentives dienen aan te sluiten bij de intrinsieke motivatie van uitvoerders en te maken hebben met erkenning, prestatieren en zelf-realiseren. Financiële prikkels liggen hier niet voor de hand, reputatiebeloning / schade, professionele status en diensten liggen meer in de rede. Niet alleen het type incentive doet ertoe, van

groot belang is zeker ook de wijze waarop de worden ingezet. In een context van face-to-face contact is het belangrijk dat het beleid zich eerder van persoonlijke dan van institutionele macht bedient. Het opbouwen van gezag is dan cruciaal. De verantwoordingslijn kan dan ook tweezijdig zijn: uiteraard verantwoordt de uitvoering zich over zijn gedrag aan het beleid als opdrachtgever, maar omgekeerd laat de opdrachtgever zich ook ter verantwoording roepen over zijn optreden door de uitvoering.

Tabel 4: Maatregelen in verrijkt stewardship perspectief	
Ex ante: stewards gezocht	<ul style="list-style-type: none"> • Agent is ook gericht op collectief belang • Intrinsieke motivatie • Belangencongruentie • Tijd en persoonlijke relaties
Ex ante: gedeelde, duidelijke en consistent uitgedragen doelen	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke visie • Participatie • Expliciete consistentie in communicatie • Bewuste timing
Ex ante: ingekaderd self-management	<ul style="list-style-type: none"> • Self-management • Interne kwaliteitsborging • Taakverantwoordelijkheid uitvoerder • Nabijheid • Relatiebeheer • Variëren per type organisatie
Ex post: persoonlijke en reflectieve incentives	<ul style="list-style-type: none"> • Prikkel naar intrinsieke motivatie • Niet-financiële incentives • Gezag • Face to face • Persoonlijk machtsgebruik • Tweezijdige verantwoording
Ex post: monitoring op maatschappelijke waarde	<ul style="list-style-type: none"> • Expliciete consistentie en timing • Begrensde onzekerheid ter ondersteuning professioneel oordeel • Peer review en leren • Horizontale verantwoording

Monitoring op maatschappelijke waarde

Tot slot is ook monitoring hier van belang. Dit wordt zeer vergemakkelijkt door waar mogelijk informatie te delen en zelfs gedeelde informatiesystemen te hanteren. Een deel van de soms als hoog en disruptief ervaren monitoring is onnodig als informatiesystemen gedeeld worden en veel informatie reeds beschikbaar is. Bij de monitoring en verantwoording spelen, zoals dat ook geldt bij de doelen, expliciete consistentie en timing een belangrijke rol. Daarnaast kan

begrensde onzekerheid nuttig zijn voor uitvoerders die professionele afwegingen moeten maken. Dit stimuleert de eigen kritische (zelf)reflectie en leidt tot beter doordachte keuzen, zolang de onzekerheid maar niet verstikkend werkt. Tot slot vergt de beoordeling van monitoringsinformatie vormen van peer review en leren.

In de tabel 4 worden de punten kort herhaald, waarbij ook het contrast met de klassieke principaal-agent theorie wordt weergegeven.

Afsluiting en vooruitblik

In recente nota's over beleid en uitvoering, zoals de nota Vernieuwing rijksdienst, Zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering, en de Nulmeting tevredenheid beleid en uitvoering, staan de nodige maatregelen en doelstellingen die de relatie tussen beiden moeten verbeteren. Veel van wat hiervoor geschreven is past daar goed bij. Gelukkig, zo kunnen we constateren, is het zo dat deze theoretische exercitie geen handreikingen oplevert die volstrekt in tegenspraak zijn met bestaande maatregelen en inzichten. Dat zou zelfs een tikje verdacht zijn geweest. Hopelijk bieden deze overwegingen handvatten waarmee mensen uit de praktijk op een meer gestructureerde wijze in hun rol en verantwoordelijkheid kunnen werken aan de verdere verbetering van de relatie beleid en uitvoering.

De crux van de uiteenzetting in deze beschouwing is het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering. Het is dan ook de titel van dit slothoofdstuk. In de beleidspraktijk wordt vertrouwen te vaak gezien als een passief begrip, het tegenovergestelde van de activiteit controleren. Vandaar dat er hier bewust het werkwoord 'organiseren' bij is geplaatst. De stewardship theorie gaat er helemaal niet van uit dat principalen hun uitvoerders gewoon maar moeten vertrouwen. In plaats daarvan gaat het er juist om actief de voorwaarden te scheppen waarin vertrouwen gedijt en tot ontwikkelingen komt.

Het stewardship model is hier aangevuld met gerelateerde inzichten uit andere benaderingen. Het geheel kan om die reden als een *verrijkt stewardship model* worden beschouwd. Dit model is in contrast tot de principaal-agent benadering naar voren gebracht en ontwikkeld. Zoals al eerder aangegeven: niet om van de ene 'zuivere' situatie over te stappen op de andere. Tot op zekere hoogte kunnen elementen van het stewardship model worden gecombineerd met elementen van

het principaal-agent model. Wel is het belangrijk dat de aandacht voor de relatie geen vernis is bovenop een vaste afsprakenstructuur vanuit het principaal-agent model, omdat de doorwerking ervan dan logischerwijs beperkt is. Deze beschouwing biedt daarmee de contouren van een programma waarmee beleid en uitvoering kunnen werken aan hun onderlinge relatie. Doel ervan is om actief vertrouwen te kunnen organiseren. Toepassing van het model heeft potentieel verreikende consequenties voor onderlinge afspraken, de 'omgangsvormen', aanname- en personeelsbeleid en mogelijk ook de staatsrechtelijke positionering van de uitvoering.

Voor de toekomst van dit thema is de belangrijke vraag of beleidsmakers echt streven naar een verbetering van de relatie tussen beleid en uitvoering? De aanstaande formatie van een nieuw kabinet biedt de ruimte om deze ambitie – in het licht van andere verplichtingen en prioriteiten – te nuanceren of juist weer te bekrachtigen. Als dat laatste het geval is, dan is het verstandig om de ambitie niet als een soort *van mooie woorden op zondag* overeind te houden. Dat wil zeggen als vrome voornemens die op maandag – als er gehakt wordt en er spaanders vallen – weer vergeten zijn en pas bij de volgende zondagse reflecties weer boven borrelen. Want het is met de relatie tussen beleid en uitvoering niet per se zo dat de aangrijpingspunten voor verbetering zo ingewikkeld zijn dat ze in de praktijk niet bedacht kunnen worden. Het is eerder zo dat het in de dagelijkse hectiek vaak kennelijk niet voldoende belangrijk is – relatief ten opzichte van de vele andere doelen en ambities – om er consequent naar te leven.

Indien ook een nieuw kabinet wil investeren in de relatie beleid en uitvoering, dan liggen vanuit deze beschouwing twee vervolgstappen in de rede:

1 Analyse van specifieke relatie(s) uitvoeringsorganisatie – beleid vanuit het verrijkt stewardship model. Het gaat dan om vragen als: Wat zijn in specifieke situaties de sterkten en zwakten vanuit het perspectief van het verrijkte stewardship model? Welke concrete verbeterkansen doen zich daar in voor?

2 Toepassing en concretisering in een pilot project binnen een specifieke relatie of cluster van relaties tussen beleid en uitvoering. Idealiter onder het gesternte van een *coalition of the willing*: beleid en uitvoering moeten er tot op hoogste niveau

over eens zijn dat de relatie verbetering behoeft en bereid te zijn om vanuit het verrijkt stewardship model aan verbetering te werken.

Tot slot is het voor de toekomst interessant om te zien hoe *het primaat van de financiën* zich gaat verhouden tot de ontwikkeling van de relaties tussen beleid en uitvoering. Want over maatregelen en doelen kunnen beleid en uitvoering het vaak nog wel eens worden. Maar wat gebeurt er als alles vloeibaar wordt en er bezuinigingsdruk is? Wat gebeurt er als de begroting linksom of rechtsom rond moet? Wat gebeurt er als een nieuw kabinet tijdens de formatie budgettaire ruimte zoekt om intensiveringen mogelijk te maken? Wat gebeurt er als meerjarige financiële afspraken tussen beleid en uitvoering in het licht van nieuwe politieke ontwikkelingen weer ter discussie worden gesteld? Is het ook mogelijk om aan de relaties tussen beleid en uitvoering te werken onder het dreigende gesternte van miljardenbezuinigingen?

Het is daarmee maar de vraag of de nabije toekomst van krimp, bezuiniging en dus inperking wel een goed gesternte is voor ambities inzake de relatie beleid en uitvoering. Daar tegen over staat weer dat de *noodzaak* voor relatieverbetering en nauwe samenwerking in een gesternte van krimp waarschijnlijk weer wat hoger zal zijn. De kans is reëel dat de bezuinigingsdruk een negatieve afdruk zal achterlaten in de relaties tussen departementen en hun uitvoerders. En ook inhoudelijk zijn er wel degelijk kansen. De noodzaak goedkoper te werken en het gevoelde surplus in de controletoren bieden beiden aangrijpingspunten voor een verandering waarin de relatie tussen beleid en uitvoering wat minder in principaal-agent termen en wat meer in stewardship termen kan worden gedefinieerd.

Literatuur

- Adelberg**, S. en C.D. Batson (1978), *Accountability and Helping: When Needs Exceed Resources*, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 36, nr. 4, pp. 343 – 350.
- Arrow**, K.J. (1985), *The Economics of Agency*, In: Pratt, J.W. & Zeckhauser, R.J., *Principals and Agents. The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, p. 37 – 51.
- Australian Public Service Commission** (2009), *Delivering performance and accountability*. Canberra: Commonwealth of Australia.
- Bennett**, W. Lance. The paradox of public discourse : a framework for the analysis of political accounts. In: *The journal of politics*. Vol 42, no 3, 1980. p 792-817
- Block**, P. (1993), *Stewardship. Choosing service over self-interest*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Bovens**, M.A.P. en Schillemans, T. (2009) *Handboek Publieke Verantwoording*. Den Haag: Lemma.
- Bruijn**, H. de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.
- Davis**, J.H., Schoorman, F.D. & Donaldson, L. (1997), *Reply: The Distinctiveness of Agency Theory and Stewardship Theory*. In: *The Academy of Management Review*, 22, 3:611-613.
- 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.
- Dicke**, L.A. (2002), *Ensuring Accountability in Human Service Contracting: Can Stewardship Theory Fill the Bill?* In: *The American Review of Public Administration*, 32:455-470.
- Donaldson**, L. & Davis, J.H. (1991), *Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns*. In: *Australian Journal of Management*, 16, 1: 49-64.

- Doney**, P. en G. Armstrong (1996), Effects of Accountability on Symbolic Information Search and Information Analysis by Organizational Buyers, *Journal of the Academy of Marketing Science*. Vol. 24, No. 1, pp 57-65.
- Duivenboden**, H. van, Hout, E. van, Montfort, C. van & Vermaas, J. (2009), *Verbonden verantwoordelijkheden in het publieke domein*. Den Haag: Lemma.
- Finer**, H. (1941), *Administrative responsibility in democratic government*. In: *Public Administration Review*, 1:335-350.
- Frederickson**, H.G. & Smith, K.B. (2003), *The Public Administration Theory Primer*. Colorado: Westview Press.
- Friedrich**, C.A. (1940), *Public policy and the nature of administrative responsibility* In: C.J. Friedrich, en E.S. Mason, *Public Policy*, Cambridge: Harvard University Press.
- Graaf**. G. de (2009), *De loyaliteitsopvattingen van landelijke topambtenaren*. In: *Bestuurskunde* 18, 4:69 – 79.
- Hart**, P. 't, A. Wille en anderen (2002), *Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging*, Amsterdam: Boom.
- Howell**, William G. & Lewis, David E. (2002), *Agencies by Presidential Design*. In: *Journal of Politics*, 64, 4:1095-1114.
- Kickert**, W. (1998), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*, Alphen aan de Rijn: Samsom.
- Kraak**. A en R. van Oosterroom (2002), *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*, Den Haag: Sdu.
- Lerner**, J.S., J.H. Goldberg en Tetlock (1998), P.E., Sober second thought: the effects of accountability, anger and authoritarianism on attributions of responsibility. *Personality and social psychology bulletin*. 1998, vol 24, no 6, june 1998: 563-574
- Lerner**, J.S. en Tetlock, P.E. (1999), Accounting for the effects of accountability. *Psychological bulletin*. 1999, vol 125, no 2, 255-275
- McCubbins**, M.D. & Schwarz, T. (1984), *Congressional Oversight Overlooked. Police Patrol versus Fire Alarm*. In: *American Journal of Political Science*, 28, 1:165 – 179.
- McCubbins**, M.D., Noll, R.G. & Weingast, B.R. (1987), *Administrative Procedures as Instruments of Political Control*. In: *Journal of Law, Economics, and Organization* 3, 2:243-277.

- McCubbins**, M.D., Noll, R.G. & Weingast, B.R. (1989), *Structure and process, politics and policy: administrative arrangements and the political control of agencies*. In: Virginia Law Review, 75: 431–82.
- McGraw**, K.M., Managing blame: an experimental test of the effects of political accounts. In: The American political science review. Vol 85, no 4 (dec). 1991. 1133-1157
- Mero**, N. en S. Motowidlo (1995), *Effects on Rater Accountability on the Accuracy and the Favorability of Performance Ratings*, Journal of Applied Psychology, vol. 80, nr. 4, pp 517 – 524.
- Ministerie van BZK** (2008), *Publiek Verantwoorden. Handreikingen voor openheid in goed bestuur*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van BZK** (2009), *Zicht op een betere relatie. Van aansturen naar samenwerken*. Den Haag: BZK.
- Ministerie van BZK** (2010), *Nulmeting tevredenheid beleid en uitvoering*. Conceptrapportage.
- Moe**, T. (1984). *The New Economics of Organization*. In: American Journal of Political Science, 28, 4:739-777.
- Neelen**, G.H.J.M. (1993), *Verzelfstandiging bezien vanuit de agencytheorie*. In: Mol, N.P. & Verbon, H.A.A., *Institutionele economie en openbaar bestuur*. Den Haag: VUGA, p. 61- 80.
- Noordegraaf**, M. en Sterrenburg, J.P. (2009) *Publieke professionals en verantwoordingsdruk*. In: Bovens, M.A.P., Schillemans, T., (red). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, p. 231-254.
- Orbuch**, T.L., People's accounts count: the sociology of accounts. In: Annual review of sociology. Vol. 23 (1997), 455-478
- Ospina**, S., Diaz, W. & O'Sullivan, J.F. (2002), *Negotiating Accountability: Managerial Lessons from Identity-Based Nonprofit Organizations*. In: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 31:5-31.
- Peters, B.G.** (1998) *Managing horizontal government: the politics of co-ordination*. In: Public Administration, 76: 295-311.
- Pratt**, J.W. & Zeckhauser, R.J. (1985), *Principals and Agents: an Overview*. In: Pratt, J.W. & Zeckhauser, R.J., *Principals and Agents. The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press, p. 1 – 35.
- Programma Vernieuwing Rijksdienst** (2007), *Nota vernieuwing rijksdienst*. Den Haag: VRD.

- Reeves**, S. (2005), *What is Stewardship?* Truth Magazine XLIX: 13, p. 385.
- Roberts** J. (2001), *Trust and Control in Anglo-American Systems of Corporate Governance. The Individualising and Socialising Effects of Processes of Accountability*. In: *Human Relations* 54:1547-1572.
- Sabel**, C.F. & Zeitlin, J. (2008), *Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU*. In: *European Law Journal*, 14, 3:271-327.
- Salamon**, L.S. (2002), *The new tools of government. A guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Shapiro**, S.P. (2005), *Agency Theory*. In: *Annual Review of Sociology*, 31: 263 – 284.
- Tetlock**, P.E. (1985), Accountability: a social check on the fundamental attribution error. *Social psychology quarterly*. vol 48 no 3, 227-236.
- Tetlock**, P.E., L. Skitka en R. Boettger (1989), Social and cognitive strategies for coping with accountability: conformity, complexity and bolstering. *Journal of personality and social psychology*. Vol 57, no 4, 632 – 640.
- Thijn**, E. van en P. van Dijk (2000), 'Parlementaire controle en ministeriële verantwoordelijkheid', *Bestuurskunde* (9) 2000-5, p. 209-218.
- Timmerman**, T. en P. Plug (2009), *Relatiebeheer tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties*. In: Bovens, M.A.P., Schillemans, T., (red). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma, p. 101-116.
- Van Slyke**, D.M. (2006), *Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, 2:157-187.
- Vigoda**, E. (2002), *From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration*. In: *Public Administration Review*, 62, 5:527-540.
- Waterman**, R.W. & Meier, K.J. (1998), *Principal-Agent Models: An expansion?*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 173, 2:173-202.
- Werkgroep Publieke Verantwoording** (2008), *Vertrouwen in verantwoording*, Den Haag: BZK.
- Whitaker**, G.P., Altman-Sauer, L. & Henderson, M. (2004), *Mutual Accountability between Governments and Nonprofits: Moving beyond "Surveillance" to "Service"*. In: *The American Review of Public Administration*, 34:115-133.

White, H.C. (1985), *Agency as Control*. In: Pratt, J.W. & Zeckhauser, R.J., Principals and Agents. The Structure of Business. Boston: Harvard Business School Press, p. 187 – 212.

Wood, B.D. (1988). *Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcement*. In: American Political Science Review, 82:213-234.

Verantwoording

Deze beschouwing is verschenen in opdracht van het Ministerie van BZK in het kader van het Vernieuwing Rijksdienst Project over de verbetering van de relatie tussen beleid en uitvoering.

De opdracht is uitgevoerd vanuit USBO Advies. Het bureau is onderdeel van het departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO) van de Universiteit Utrecht.

Concept versies van de beschouwing zijn gepresenteerd en bediscussieerd in expert meetings met mensen vanuit ministeries, uitvoeringsorganisaties en toezichthouders op 26 maart en 19 april 2010. Martijn van der Spek van USBO Advies heeft de eerste bijeenkomst op deskundige wijze voorgezeten en gestuurd.

Met dank aan de positief-kritische begeleiding van Jacqueline Conemans en Wouter Jongepier vanuit het Ministerie van BZK, Martijn van der Spek vanuit USBO Advies en voor onderzoeksondersteuning Sara le Cointre en Christoph Ossege.