

Een Recept voor de Instrumentenmix

Een onderzoek naar de ingezette instrumenten bij de
aansturing van agentschappen



Masterscriptie

P.J. van Rijs (332799)

Erasmus Universiteit Rotterdam

Master Bestuurskunde: Publiek Management

Eerste lezer en begeleider: Vincent Homburg

Tweede Lezer: Ingmar van Meerkerk

Datum: 27-7-2015

Inhoudsopgave

Woord vooraf	4
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1: Inleiding	
1.1 Aanleiding	6
1.2 Aanleiding vanuit wetenschapsperspectief	6
1.3 Probleemstelling	8
1.4 Keuze van de drie agentschappen	9
1.5 Literatuur	10
1.6 Opbouw van het onderzoek en leeswijzer	10
1.7 Conclusie	10
Hoofdstuk 2: Instrumenten ten behoeve van sturing en verantwoording	
2.1 Inleiding	11
2.2 Ontstaan van agentschappen en manifestatie	11
2.3 Agentschap	12
2.4 Baten-lastenstelsel en verplichtingen-kasstelsel	12
2.5 Principaal-Agent en Stewardship	13
2.6 Institutioneel perspectief	15
2.7 Contingentieperspectief	15
2.8 Informatie-assymetrie leidt tot sturing en verantwoording	15
2.9 Horizontale of verticale relatie	16
2.10 Sturingsinstrumenten	17
2.10.1 Beleidsmatige sturingsinstrumenten	18
2.10.2 Beheersmatige sturingsinstrumenten	18
2.11 Op zoek naar de verklaring van overeenkomsten en verschillen	20
Hoofdstuk 3: Kwalitatief onderzoek bij drie cases	
3.1 Inleiding	23
3.2 Onderzoeksstrategie	23
3.3 Triangulatie	23
3.4 Theorie en dataverzameling	24
3.5 Casestudy	24
3.6 Waarom deze selectie van cases?	25
3.7 Werkwijze in de cases	26
3.8 Open, inductieve, latente codering	26
3.9 Conclusie	27
Hoofdstuk 4: Introductie en beschrijving cases	
4.1 Inleiding	28
4.2 Centraal Justitieel Incassobureau	28
4.2.1 Missie en visie van het CJIB	28
4.2.2 Op zoek naar de core-business	29
4.3 Immigratie- en Naturalisatiedienst	29
4.3.1 Missie en visie van de IND	30
4.3.2 Een groot agentschap actief in de Vreemdelingenketen	30
4.4 Agentschap Telecom	30
4.4.1 Missie en visie van het AT	31
4.4.2 Acteren in een zeer dynamische omgeving	31

Hoofdstuk 5: Vormgeving van aansturing en verantwoording	
5.1 Inleiding	33
5.2 Uitvoering analyse	33
5.3 De twee cycli naast elkaar	35
5.4 Instrumentenmix	35
5.4.1 Besluit	36
5.4.2 Begroting	37
5.4.3 Verantwoording	39
5.4.4 Jaarplan	40
5.4.4.1 Jaarplan CJIB	40
5.4.4.2 Jaarplan IND	41
5.4.4.3 Jaarplan AT	41
5.4.5 Rapportage	42
5.4.5.1 Rapportage CJIB	42
5.4.5.2 Rapportage IND	42
5.4.5.3 Rapportage AT	44
5.4.6 Prestatie-indicatoren	44
5.4.7 Benchmark	45
5.4.8 Relatiemanagement	45
5.4.8.1 Relatiemanagement CJIB	46
5.4.8.2 Relatiemanagement IND	46
5.4.8.3 Relatiemanagement AT	47
5.4.9 Verschillen en overeenkomsten: een overzicht	48
5.5 Omstandigheden	49
5.5.1 Omstandigheden CJIB	50
5.5.2 Omstandigheden IND	50
5.5.3 Omstandigheden AT	51
5.6 Conclusie	52
Hoofdstuk 6: Verklaringen achter de inzet van instrumenten	
6.1 Inleiding	54
6.2 Centrale coördinator: Ministerie van Financiën	54
6.3 Rolopvatting van personen en de rol van vertrouwen	55
6.4 Omvang van de organisaties	57
6.5 Externe omstandigheden	57
6.6 Theoretische reflectie	59
6.6.1 Institutionalisme en de aansturing van CJIB, IND en AT	60
6.6.2 Contingentietheorie en de aansturing van CJIB, IND en AT	62
6.6.3 Principaal-Agent en Stewardship en aansturing van CJIB, IND en AT	62
6.7 Conclusie	63
Hoofdstuk 7: Conclusies, aanbevelingen en discussie	
7.1 Inleiding	66
7.2 Antwoord op de hoofdvraag	66
7.2.1 Verklaring van de overeenkomsten	68
7.2.1 Verklaring van de verschillen	68
7.3 Doelstelling en Aanbevelingen	69
7.4 Vervolgonderzoek	70
7.5 Het proces van afstuderen	71

Inhoudsopgave

Literatuurlijst	73
Empirische documentatie	75
Bijlage 1: Interviewvragen	77
Bijlage 2: Respondenten	78
Bijlage 3: Regeling Agentschappen	79

Een woord vooraf

Het proces van het schrijven van deze scriptie heeft langer geduurd dan ik en anderen het hadden voorzien. De redenen hiervoor kunnen gevonden worden aan het einde van dit onderzoek, waarbij ik ook tips aan volgende studenten geef die met dit proces te maken krijgen.

De scriptie betekent een einde van mijn studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, het einde van mijn studententijd. Gedurende mijn studie ben ik zeer veel aangename tutoren en hoogleraren tegengekomen. De fijne werkgroepen vond ik het meest aangenaam van mijn studie. In groepen werken aan grote opdrachten heb ik daarom ook altijd met veel plezier gedaan. Uiteraard zijn er in mijn studententijd ook mindere perioden geweest. Gelukkig verzamel je tijdens de studietijd veel mensen om je heen die je kunnen steunen in dergelijke perioden. De studententijd is een zeer bijzondere, waardevolle en uiteraard lange periode geweest. Ik ben daar uiteraard iedereen dankbaar voor.

Mijn lange studententijd werd nog iets verlengd met het doen van dit onderzoek. Ik heb genoten tijdens mijn stage bij de directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken van het Directoraat-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het was een zeer leerzame tijd, waarin ik een duidelijk beeld heb gekregen van het werken binnen een ministerie. Het is mij enorm goed bevallen en ik ben enorm enthousiast geraakt voor de financiën van de Rijksoverheid. Dit heeft mij uiteindelijk bewogen om te solliciteren voor het Financial Traineeship bij het Rijk. Ik ben verheugd dat ik een plek heb gekregen als trainee bij het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Na mijn studie Bestuurskunde kan ik dus direct aan de slag. Ik wil daarom via deze plaats iedereen bedanken die mij tijdens mijn studie ieder een stukje kennis hebben bijgebracht. Ik zie er naar uit om deze kennis te benutten in mijn werkende leven bij het Rijk.

Tot slot wil ik in het bijzonder een aantal personen bedanken. Allereerst wil ik Vincent Homburg bedanken die mij heeft begeleid tijdens dit proces. Zonder zijn steun was dit product niet voor u komen te liggen. Ook wil ik de tweede lezer, Ingmar van Meerkerk, bedanken voor zijn constructieve feedback. Daarnaast wil ik de begeleiding op het Ministerie van Veiligheid en Justitie bedanken voor de kans die zij mij hebben geboden om ter plekke aan de slag te gaan met mijn onderzoek. Verder wil ik alle geïnterviewde personen bedanken die hun bijdrage wilden leveren aan dit onderzoek.

Met trots presenteer ik u hier het eindresultaat.

Pieter van Rijs

Samenvatting

Sinds de jaren '90 bestaat het begrip agentschappen ook in Nederland. Het betekent een interne verzelfstandiging waarbij er een scheiding wordt gemaakt tussen beleid en uitvoering. Beleid wordt uiteengezet binnen het departement en de uitvoering ligt bij het agentschap. Het komt voort uit het New Public Management waarin een meer bedrijfsmatige manier van werken binnen de overheid als centraal mechanisme wordt gezien om tot een meer resultaatgerichte en efficiënte overheid te komen. Gezien de rapporten en evaluaties in de empirie bestaat er nog steeds een discussie omtrent agentschappen. Het gaat hierbij ook over de aansturing van agentschappen. In de wetenschap is hier ook aandacht voor. Er is nog veel onduidelijkheid over agentschappen en de wijze van aansturing en verantwoording. Er worden in theorieën instrumenten beschreven die kunnen worden ingezet bij de aansturing van agentschappen. De klassieke instrumenten kenmerken zich door een grote mate van hiërarchie en de moderne instrumenten kenmerken zich door een meer horizontale relatie. In dit onderzoek wordt vanuit de empirie geconstateerd welke instrumenten daadwerkelijk worden ingezet. De aansturing van het CJIB, IND en het Agentschap Telecom wordt onder de loep genomen. De ingezette instrumentenmix bij de drie cases blijkt grotendeels overeen te komen. Dit kan worden verklaard vanuit het institutionalisme. De rol van het Ministerie van Financiën speelt daarbij een belangrijke rol. Er is sprake van een dwangmatig isomorfisme. De druk wordt vanuit Financiën gelegd op de aansturing van de agentschappen. Er is hier sprake van een principaal-agentrelatie, een hiërarchische relatie. De instrumentenmix kan zodoende voornamelijk worden verklaard vanuit dit dwangmatig isomorfisme, wat gekenmerkt wordt door een hiërarchische relatie. De verschillen in de instrumentenmix zijn beperkt tot het relatiemanagement. Contingente factoren leiden tot verschillen in het relatiemanagement. Dit is echter maar een zeer klein deel van de instrumentenmix die hierdoor wordt verklaard. Contingente factoren zijn de politieke risico's, rol van vertrouwen en ICT-problematiek. Het leidt tot verschillen in het relatiemanagement. Verschillen in de instrumentenmix vinden zich hierdoor plaats bij het relatiemanagement. Wanneer er een groot vertrouwen is, is er sprake van een stewardshiptheorie en is er sprake van weinig relatie-afspraken.

Kortom, de instrumentenmix kan grotendeels worden verklaard vanuit het institutionalisme. Het Ministerie van Financiën zorgt voor een recept voor de aansturing van agentschappen. Er is naast het recept slechts in beperkte mate de mogelijkheid tot variatie in de mix. De variatie ligt in het relatiemanagement.

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Aanleiding

In 2012 publiceerde de Eerste Kamer der Staten-Generaal een rapport, genaamd *'Verbinding Verbroken?'* (Eerste Kamer, 2012). Hierin toonde de commissie zich kritisch tegenover de aansturing op afstand. 'De commissie constateert dat de wijze van sturing van ministeries en het parlement op uitvoeringsorganisaties uiteenloopt. Hoewel de Kaderwet ZBO hiertoe ruimte geeft, vullen de ministeries deze verschillend in' (Eerste Kamer, 2012). De commissie geeft aan in het rapport dat de agentschappen niet onderzocht zijn, maar het geeft wel een signaal af dat er niet alleen positief meer wordt gesproken over op afstand plaatsen van organisaties van het departement. Het volgende citaat toont de bezorgdheid van de Eerste Kamer: 'Het op afstand plaatsen van de uitvoering beperkt de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee de parlementaire zeggenschap' (Eerste Kamer, 2012:7). De commissie geeft verder aan wat er nodig is om deze problemen aan te pakken: 'Bezinning is nodig op parlementaire sturing. Er blijft immers een controlerende taak met betrekking tot de uitvoering. Instrumenten die het parlement nu al heeft, kunnen intensiever worden gebruikt...' (Eerste Kamer, 2012:8). De commissie spreekt hier over de sturingsinstrumenten die worden ingezet door het departement. Het onderzoek focuste zich op ZBO's en RWT's, maar dergelijke citaten hebben betrekking op op afstand geplaatste organisatie(onderdelen) in het algemeen en zodoende ook op agentschappen. Een ZBO is een zelfstandig bestuursorgaan. Het is een bestuursorgaan van de centrale overheid, dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister en geen adviescollege betreft (Van Thiel, Van Buuren, 2001). Van Thiel en Van Buuren (2001) geven een aantal definities, want er bestaat geen eenduidige definitie van een ZBO. Een agentschap is geen ZBO, want een agentschap betreft 'interne verzelfstandiging' (Van Thiel en van Buuren, 2001). In het theoretische gedeelte van dit onderzoek wordt nader op het begrip 'agentschap' ingegaan.

Het rapport van de commissie (Eerste Kamer, 2012) laat zien dat er discussie is over op afstand geplaatste organisaties. Het is niet bij voorbaat efficiënter of effectiever: 'Verzelfstandiging kan helpen om publieke taken efficiënter uit te voeren, maar kan ook diensten te ver buiten het bereik van controlerende organen brengen (Eerste Kamer, 2012: 90-91). Ook het rapport 'de baten en de lasten van het baten-lasten model' van het Ministerie van Financiën (2011) geeft aan dat er niet alleen positieve berichten zijn betreft het baten-lasten stelsel. Er kleven ook nadelen aan een dergelijk model. Later in het theoretisch kader zal hier meer duidelijkheid over worden gegeven. De titel van het rapport van Financiën (2011) geeft al aan dat er discussie bestaat. Het rapport is een evaluatie van de baten-lasten regeling uit 2007. 'In artikel 23 van de regeling is bepaald dat de regering uiterlijk in 2011 dient te worden geëvalueerd' (Financiën, 2011: 8). Uit de evaluatie komen enkele aanbevelingen die aangeven dat er nog steeds discussie is over het op afstand plaatsen van organisaties.

De aandacht in de Eerste Kamer en het daaruit voortvloeiende rapport en het evaluatierapport van het Ministerie van Financiën laten zien dat er discussie bestaat over agentschappen.

Dit onderzoek focust op de aansturing vanuit het departement op de agentschappen. Er is een case selectie gemaakt van drie agentschappen. In het methodologische hoofdstuk zal meer aandacht worden besteed aan de selectie. Het onderzoek betreft zodoende een multiple case selectie. Afzonderlijk van elkaar worden de drie cases onderzocht.

1.2 Aanleiding vanuit wetenschapsperspectief

'Steeds meer overheidstaken zijn afgeschafte, maar veel vaker nog zijn ze geprivatiseerd, verzelfstandigd of uitbesteed' (Van Thiel, 2002). Hieruit blijkt dat in 2002 –toen dit artikel werd uitgebracht- de populariteit van agentschappen nog enorm was bij de rijksoverheid. In de jaren '80 en begin jaren '90 was er een opkomst van het zogenoemde New Public Management. Er werd geloofd in privatisering en marktwerking als mechanismen om de Nederlandse overheid efficiënter en meer resultaatgericht te maken (Van Oosterom en Van Thiel, 2004). Begin jaren '90 werden ook

de mogelijkheden verkend om binnen het overheidsapparaat zelf efficiënt en effectief te werk te gaan. Het vormen van een agentschap, een organisatie-onderdeel die een baten-lastenstelsel mag voeren, was hierbij een belangrijk instrument (Van Oosterom en Van Thiel, 2004).

Met verzelfstandiging wordt bedoeld een organisatorische scheiding van beleid en uitvoering (Van Thiel, 2002). De ministeriële verantwoordelijkheid wordt bij agentschappen niet ingeperkt (Rijksoverheid Agentschappen, 2014). Agentschappen zijn dus verzelfstandigde organisaties, die gebruik mogen maken van een meer bedrijfsmatig beheersregime.

Vanaf 1994, toen het eerste agentschap werd opgericht, is het aantal agentschappen inmiddels gegroeid tot een aantal van 38 (Rijksoverheid, 2014). Er zijn er echter ook al meer dan 40 geweest. Het betekent dat er in eerste instantie zeer veel agentschappen werden opgericht in zeer korte tijd. Tegenwoordig is deze stijging niet meer te zien. In dit onderzoek spreek ik over de agentschappen en niet baten-lastendiensten, aangezien ze ook een kas verplichtingen stelsel kunnen hanteren. Over deze stelsels zal later in hoofdstuk 2 (2.3) dieper op ingegaan worden. Politici waren niet allemaal positief over het agentschapsmodel en maakten zich zorgen over het feit dat de ministeries hierdoor hun greep op de uitvoering nog verder zou verliezen dan reeds het geval was rond die tijd. Het agentschapsmodel stelde daar twee beloften tegenover: de ministeriële verantwoordelijkheid blijft ongewijzigd en de andere beheersregels zouden tot een vergroting van de efficiency leiden. Het agentschapsmodel is vastgelegd in de Comptabiliteitswet (Van Oosterom en Van Thiel, 2004).

Omdat de organisaties op een bepaalde afstand staan van het ministerie, maar de Minister wel politiek verantwoordelijk is, is een bepaalde mate van sturing en verantwoording zeer belangrijk. Interessant is hier te zien dat er een paradox wordt gezien, zoals Van Thiel (2002) ook beschrijft. Hoe verder een organisatie (onderdeel) af staat van een Ministerie, hoe meer sturing en verantwoording nodig is. De wijze van sturing en verantwoording verandert dan ook (Van Thiel, 2002). In de theorie komen instrumenten naar voren die ingezet kunnen worden bij de aansturing van agentschappen. Deze instrumenten zullen naar voren komen in het theoretische gedeelte van dit onderzoek. Bij het beschrijven van instrumenten is echter nog niet op zoek gegaan naar de verklaring van deze sturingsinstrumenten. Het onderzoek draagt daarom bij aan de wetenschap, aangezien het op zoek gaat naar een verklaring van de ingezette instrumentenmix.

Daarnaast is er een onderzoek van Van Thiel en Hendriks (2014) over de aansturing van zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). In het artikel komt naar voren dat er inderdaad een discussie is omtrent de aansturingrelatie tussen het moederdepartement en ZBO's. Bij het benoemen van dit onderzoek is uiteraard wel van belang dat rekening wordt gehouden met het feit dat het onderzoek van Van Thiel en Hendriks (2014) zich richt op de aansturing van ZBO's. In het theoretische gedeelte zal dieper ingegaan worden op de inhoud van het onderzoek.

Tot dusver is ingegaan op ZBO's en agentschappen en de aansturing van deze organisaties. Een verzelfstandiging heeft betrekking tot ZBO's, terwijl de interne verzelfstandiging van toepassing is op agentschappen. Veel onderzoek richt zich op ZBO's. Het zijn bestuursorganen van de centrale overheid, die bij wet zijn ingesteld of aangewezen om een publieke taak uit te voeren, zonder direct ondergeschikt te zijn aan de minister (Van Thiel en Hendriks, 2014: 53). Dit onderzoek focust op agentschappen en zodoende is het van belang dit verschil te benadrukken. Van Thiel en Hendriks (2014) constateren grote verschillen in de sturingsrelaties bij ZBO's. Het is interessant om te onderzoeken of dit ook het geval is, of dat wanneer er sprake is van interne verzelfstandiging er minder verschillen te constateren zijn. Smullen, Van Thiel en Pollitt (2001) wijzen op het verschil tussen agentschappen en ZBO's. Agentschappen worden opgericht door interne verzelfstandiging en ZBO's door externe verzelfstandiging. ZBO's hebben verder een grotere formele vrijheid dan agentschappen, afkomstig van een sterkere wettelijke basis. In tegenstelling tot agentschappen hebben ZBO's dus geen directe hiërarchische relatie met een minister of moederdepartement. De autonomie van ZBO's wordt zodoende als gevaar voor de ministeriële verantwoordelijkheid gezien. De mindere mate van autonomie van agentschappen wordt zodoende niet als een bedreiging voor

de ministeriële verantwoordelijkheid gezien. Het is zeer interessant om dit ook mee te nemen in dit onderzoek, of er inderdaad sprake is van een mindere mate van autonomie bij de aansturing van agentschappen. In dat geval zullen wellicht veel verschillen in de instrumentenmix gevonden kunnen worden.

Er is een discussie of agentschappen nu echt leiden tot meer doeltreffendheid en doelmatigheid. Daarnaast gaat het ook om de wijze van omgang tussen departement en agentschap. Er bestaan drie rollen in het agentschapsmodel (Regeling Agentschappen, 2012: Bijlage 1). Er bestaat een rol van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De eigenaar wordt in de Regeling Agentschappen (2012) aangeduid als 'de binnen het betrokken ministerie aangewezen verantwoordelijke voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap'. De opdrachtgever wordt in de Regeling (2012) aangeduid als 'degenen binnen een ministerie die het agentschap opdracht geeft tot het leveren van producten of diensten en daarvoor een bijdrage toekent'. De opdrachtnemer wordt beschreven in de Regeling Agentschappen (2012) als 'de eindverantwoordelijke binnen het agentschap'. Deze rollen overlappen in de praktijk. Zo was bij IND, de immigratie- en naturalisatiedienst, de Directeur-Generaal Vreemdelingen Zaken (DGVZ) zowel de eigenaar als de opdrachtgever. Sinds dit jaar loopt er een pilot, waarbij de SG de eigenaar is en de DG de opdrachtgever. Hierbij worden beide rollen strikt gescheiden waardoor checks en balances gewaarborgd worden. De manier van aansturing is ook een punt van discussie. Dit geeft aan dat er veel nog onduidelijk is over agentschappen en vooral de wijze van aansturing en verantwoording. Omdat handvatten vanuit de wetenschap ook niet worden gegeven, kunnen de uitkomsten van dit onderzoek hierin een rol spelen.

De opkomst van het New Public Management in de jaren '80 en '90 leidt er dus toe dat ook in Nederland agentschappen ontstaan. Organisatie(onderdelen) worden op afstand geplaatst van het departement. Door de eerder beschreven Ministeriële verantwoordelijkheid en het feit dat het publieke taken betreft is verantwoording en aansturing vanuit het departement noodzakelijk. In de beginperiode van de agentschappen was deze aansturing voornamelijk gebaseerd op inzichten vanuit het New Public Management. Van Thiel (2002) beschrijft deze instrumenten, als de klassieke instrumenten. In de relatie tussen departement en uitvoeringsinstantie bestaat dan een grote mate van hiërarchie. In theorieën van onder andere Van Thiel (2002) en Bekkers et al. (2002) blijkt dat de visie op de aansturing is veranderd en dat andere instrumenten worden ontwikkeld voor de aansturing van uitvoeringsorganisaties. Zodoende ontstaat in de loop van de jaren een variëteit aan aansturingsvisies en bestaat er dus niet één beste manier om een agentschap aan te sturen. Verschillende manieren van aansturing herbergt ook in zich dat er sprake is van verscheidene aansturingsinstrumenten. Door combinaties van instrumenten te genereren zorgen departementen en agentschappen ervoor dat een bepaalde aansturing plaatsvindt. Deze combinaties van ingezette instrumenten wordt in dit onderzoek de 'instrumentenmix' genoemd. Het gaat zodoende om de ingezette instrumenten door het departement bij de aansturing van het betreffende agentschap.

1.3 Probleemstelling

De probleemstelling van het onderzoek bestaat uit een doelstelling en een vraagstelling, waarbij de vraagstelling is opgedeeld in verschillende deelvragen die uiteindelijk leiden tot een beantwoording van de hoofdvraag.

Doelstelling: Het doel is het verklaren van de instrumentenmix in aansturing van agentschappen door achtergronden van en overwegingen en praktijkervaringen met instrumenten in de agentschapsrelaties rondom agentschappen CJIB, IND en Agentschap Telecom te vergelijken.

Vraagstelling:

Hoofdvraag: Hoe kan de inzet van sturingsinstrumenten bij agentschappen CJIB, IND en Agentschap Telecom worden verklaard?

De hoofdvraag sluit aan bij de doelstelling. Uit zowel de doelstelling als de hoofdvraag komt expliciet naar voren dat het gaat om een verklarend onderzoek. Om deze hoofdvraag te beantwoorden is een aantal deelvragen opgesteld. Het antwoord op de hoofdvraag is te vinden in hoofdstuk 6.

Deelvraag 1: Welke instrumenten voor aansturing en verantwoording kunnen worden ingezet in relatie tussen departementen en agentschappen?

In deze eerste deelvraag wordt de eerste variabele in de hoofdvraag en doelstelling toegelicht. Het betreft hier de beschrijving van de instrumenten die beschreven worden in eerdere theorie. Het antwoord op deze deelvraag vormt zodoende het theoretische raamwerk waar het onderzoek op voortborduurde. Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2.

Deelvraag 2: Welke bij Deelvraag 1 bedoelde instrumenten worden gebruikt bij aansturing en verantwoording van CJIB, IND en Agentschap Telecom?

Deelvraag 2 bouwt voort op het antwoord van deelvraag 1. Er wordt hier een koppeling gemaakt met de praktijk. Bij deze deelvraag start de analyse, die in dit onderzoek centraal staat. Informatie wordt vergaard via secundaire literatuur, zoals rapporten, evaluaties en doorlichtingen. Verder wordt er gebruik gemaakt van interviews. Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4 en 5.

Deelvraag 3: Welke overwegingen, praktijkervaringen zijn af te leiden uit de inzet en het gebruik van de instrumentenmix bij CJIB, IND en Agentschap Telecom?

Ook de informatie die relevant is bij de beantwoording van deze deelvraag wordt vergaard uit de documentatie en de interviews die gehouden zijn. Hier kan veel praktische informatie uit voortkomen. Meninge en percepties binnen organisaties komen zo naar voren. Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4 en 5.

Deelvraag 4: Welke verklaringen voor de inzet van instrumenten kunnen worden opgesteld?

Op basis van de informatie die uit de analyses naar voren komen kunnen verklaringen worden gegeven van de inzet van de instrumenten. Dit vormt het antwoord op de hoofdvraag, waardoor de optelsom van alle deelvragen leidt tot het beantwoorden van de hoofdvraag. Deze deelvraag wordt beantwoord in hoofdstuk 5 en uiteindelijk met de conclusies van het onderzoek in hoofdstuk 6.

1.4 Keuze van de drie agentschappen

In bovenstaande probleemstelling worden drie agentschappen benoemd. Deze drie agentschappen zijn bewust geselecteerd. Tijdens het doen van het onderzoek ben ik als stagiair werkzaam bij de controlafdeling van DG Jeugd en Sanctietoepassing (DGJS). Een agentschap dat valt onder DGJS is het CJIB. Het betreft niet een zeer groot en complex agentschap, zoals DJI.

In mijn keuzes voor de agentschappen heb ik laten meewegen of de agentschappen al doorgelicht waren. Dit in verband met het feit dat dit zeer praktisch is voor mijn eigen onderzoek, aangezien deze doorlichtingen mij veel informatie op kunnen leveren. Maar daarnaast ook het feit dat een agentschap wellicht moeilijker zal zijn in het meewerken van dit onderzoek, aangezien ze de doorlichting willen afwachten wanneer deze nog niet is geweest.

Naast de overweging betreffende de doorlichtingen, moet de organisatie ook te onderzoeken zijn. DJI is een zeer complexe organisatie, waarbij wellicht gevoeligheid van informatie een probleem kan zijn voor mijn onderzoek. Dit zorgt ervoor dat mijn onderzoek vol onzekerheden zou zitten en zodoende kies ik voor een minder grote, overzichtelijkere organisatie, namelijk CJIB. Het CJIB is reeds doorgelicht en zodoende een ideale organisatie om mee te nemen in mijn onderzoek.

Naast een agentschap binnen de eigen DG, wil ik een agentschap binnen het ministerie maar bij een andere DG. IND is een agentschap dat reeds is doorgelicht en zodoende interessant om mee te nemen in dit onderzoek.

Om ook eens buiten het eigen ministerie te kijken, wordt ook een ander agentschap bij een ander ministerie geselecteerd. Dit betreft Agentschap Telecom. Het is een kleine organisatie qua omzet. 'Een zeer interessante organisatie om te onderzoeken, aangezien zij een andere sturingsfilosofie hebben dan VenJ' (bron Min. Van Financiën, 2014). Ik acht de vergelijking mogelijk tussen twee middelgrote agentschappen (IND, CJIB) en een klein agentschap (Agentschap Telecom). Uiteraard ben ik mij er van bewust dat hier wel degelijk een verschil bestaat. Het onderzoek hier betreft een multiple case selectie, aangezien meerdere namelijk drie, agentschappen en bijbehorende departementen worden onderzocht.

1.5 Literatuur

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van primaire en secundaire literatuur. De primaire literatuur vinden we bijvoorbeeld bij Van Thiel (2002) en Kickert (1998). Zij beschrijven theorieën op basis van eigen onderzoek. Secundaire literatuur bestaat uit veel bronnen waarin eerdere theorieën worden aangehaald en waarin deze worden beschreven. Verder wordt voor het doen van dit onderzoek gebruik gemaakt van rapporten, zoals doorlichtingen en evaluaties. Deze bronnen geven belangrijke informatie waarop dit onderzoek gegrond is. Zij bieden informatie over hoe de aanpak van sturing en verantwoording in de praktijk eruit ziet bij de verschillende departementen en DG's. Naast de bron van interviews wordt zo een goed beeld geschetst van deze werkelijkheid.

1.6 Opbouw van het onderzoek en leeswijzer

Bij de opbouw van het onderzoek vormen de deelvragen de leidraad. In hoofdstuk 2 wordt de aandacht gegeven aan de bestaande theorieën over instrumenten van sturing en verantwoording. Dit vormt het theoretisch kader van het onderzoek. Vervolgens wordt in het volgende hoofdstuk gegeven wat de methodologie is van het onderzoek. Hoe wordt het onderzoek tot uitvoering gebracht? Welke methoden en technieken worden gebruikt bij het doen van dit onderzoek. Dit zijn vragen die worden beantwoord in hoofdstuk 3. Vervolgens zal in hoofdstuk 4 in introductie plaatsvinden van de drie agentschappen. Deze introductie wordt van belang geacht, aangezien de lezer zo meegenomen wordt in de drie cases die centraal staan. Enige verduidelijking per casus is van belang, omdat zo de diversiteit van de drie agentschappen aan de orde komt. In het volgende hoofdstuk wordt begonnen met de praktische analyse van het onderzoek, waarbij een koppeling wordt gelegd tussen de eerder beschreven theorie en de bronnen vanuit de praktijk (interviews, rapporten). Er wordt beschreven welke instrumenten worden ingezet bij de drie verschillende agentschappen. Vanuit de interviews, rapporten en andere documenten blijkt welke ervaringen en overwegingen in de praktijk een rol spelen. Deze overwegingen en ervaringen worden hier geanalyseerd. In hoofdstuk 6 kan vervolgens worden ingegaan op de verklaringen die er bestaan achter de ingezette instrumenten van sturing en verantwoording. Tot slot vormt de conclusie in hoofdstuk 7 het antwoord op de hoofdvraag en worden hier enkele aanbevelingen gegeven.

1.7 Conclusie

De urgentie om meer duidelijkheid te creëren voor een agentschap en ook voor een departement op het gebied van aansturing van agentschappen wordt weergegeven door de aandacht. Vanuit de wetenschap is er de nieuwsgierigheid over de verklaring van de ingezette instrumenten bij aansturing en verantwoording van agentschappen. Daarnaast kenmerkt de maatschappelijke relevantie zich vooral in het feit dat er een continue discussie is, sinds begin jaren '90 toen agentschappen voor het eerst werden opgericht, over op afstand geplaatste organisaties. Evaluaties, doorlichtingen, aandacht in de Staten-Generaal tonen aan dat deze discussie nog steeds plaatsvindt. In het volgende hoofdstuk ligt de nadruk op de theorie en worden instrumenten vanuit de theorie beschreven.

Hoofdstuk 2: Instrumenten ten behoeve van sturing en verantwoording

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de theorie beschreven over instrumenten van sturing en verantwoording. *'Theory can be defined as a general and more or less comprehensive set of statements or propositions that describe different aspects of some phenomenon'* (Berg, 2009: 21). Dit hoofdstuk vormt het theoretische raamwerk voor dit onderzoek. Allereerst zal het begrip agentschappen en de wijze hoe dit in de theorie en de praktijk tot stand is gekomen beschreven worden. Vervolgens komt de relatie tussen departement en agentschap naar voren. Met een theoretische bril wordt naar deze relatie gekeken. Vervolgens worden de instrumenten die worden ingezet bij aansturing en verantwoording van agentschappen beschreven. Dit komt uiteindelijk tot een theoretische instrumentenmix, die in de volgende hoofdstukken naast de cases wordt gelegd. Tot slot volgt een conclusie met het antwoord op de volgende deelvraag:

Deelvraag 1: Welke instrumenten voor aansturing en verantwoording kunnen worden ingezet in relatie tussen departementen en agentschappen?

2.2 Ontstaan van agentschappen en de manifestatie

Het New Public Management (Hood en Peters, 2004; Pollitt en Bouckaert, 2000) is inmiddels een bekend begrip binnen de bestuurskunde. In veel bestuurskundige teksten en wetenschappelijke onderzoeken komt de term terug. Tot de jaren '70 kenden de Westerse overheden vooral de traditionele bureaucratie, voortkomend uit de theorieën van Taylor en Weber. Het 'Scientific Management' van Taylor streefde naar de ideale manier om taken in te vullen. Max Weber zag de zuivere bureaucratie als ideaal. Eind jaren '70 kwam deze traditionele bureaucratie echter onder druk te staan. Verschillende factoren leidden er toe dat er nieuwere ideeën kwamen over management in de publieke sector, New Public Management (Pollitt, Van Thiel, Homburg: 2007).

In Nederland was het New Public Management (NPM) in de laatste twee decennia in de vorige eeuw enorm van belang en zeer populair. Een bedrijfsmatige aanpak, waarin efficiency en effectiviteit een centrale rol spelen komt in deze periode erg in opkomst bij bestuurlijke organisaties. Zo zien we in Engeland onder leiding van Thatcher dat een veel meer bedrijfskundige aanpak met marktconforme centrale begrippen, binnen de overheid gehanteerd werd. Het gedachtegoed van NPM werd wereldwijd eigenlijk overgenomen en kwam ook in de jaren '80 in Nederland. NPM omvat een serie van hervormingen vanaf de jaren '80 om de efficiëntie en prestaties binnen westerse overheden te verbeteren. Termen uit de private sector zoals resultaatgerichtheid, efficiëntie en klantgerichtheid worden geïntegreerd in de publieke sector (Pollitt, Van Thiel, Homburg: 2007).

Tussen landen zitten veel verschillen in de wijze van implementatie van NPM hervormingen. Pollitt, Van Thiel en Homburg (2007) verklaren dit door het feit dat landen de hervormingen doorvoeren en aanpassen aan de specifieke context van het land. Dit gebeurt door het ambigue karakter van NPM en de kracht van nationale cultuur en institutionalisering. Het houdt in dat er internationaal geldende termen zijn voor NPM hervormingen, maar dat deze term in een bepaald land een andere invulling heeft dan dezelfde term in een ander land. Eén internationaal fenomeen, komend uit de koker van NPM hervormingen is: agentschappen. In dit onderzoek staan agentschappen centraal.

Agentschappen komen ook voort uit ideeën om te kiezen voor een meer bedrijfsmatige vorm van management in de publieke sector. De agentschappen zijn uitvoerende organisaties die opereren op een afstand van de nationale overheid, van de ministeries (Pollitt, Van Thiel en Homburg, 2007). Ook bij het fenomeen agentschappen kunnen we constateren dat het een internationaal geldende term is, maar dat per land verschillend is hoe er invulling aan wordt gegeven. In Nederland is de vorm van agentschappen overgenomen vanuit het Verenigd Koninkrijk, wat aangeeft dat het in het Verenigd Koninkrijk eerder is geïmplementeerd. Het agentschap in Nederland is echter niet hetzelfde als een agency in het Verenigd Koninkrijk. In Nederland is het namelijk aangepast aan het legale

administratieve systeem en de regels van ministeriële verantwoordelijkheid (Pollitt, Van Thiel en Homburg (2007).

In eerste instantie leidt NPM tot enthousiasme over privatisering en marktwerking. Dit moet leiden tot een efficiëntere en meer resultaatgerichte Nederlandse overheid (Van Oosterom en Van Thiel, 2004). Begin jaren '90 werden vervolgens ook de mogelijkheden verkend om binnen de overheid zelf efficiënter en meer resultaatgericht te werken. Een organisatie-onderdeel dat een baten-lastenstelsel voert is daarbij een passende constructie. Het betekent dat dit onderdeel op een gepaste afstand staat van de centrale overheid en meer bedrijfsmatig te werk gaat door middel van het voeren van een baten-lastenstelsel. De agentschappen zijn organisaties die de uitvoering van beleid op zich nemen. Omdat de agentschappen geen onderdeel meer zijn van de centrale overheid, is het mogelijk om een meer bedrijfsmatige uitvoering te realiseren. Het scheiden tussen beleid en uitvoering en om zo meer doeltreffend en doelmatig te werk te gaan stroomlijnt met de gedachten van het NPM. Het agentschap ontvangt een budget en kan met dat geld de uitvoering vorm geven. Er worden vanuit het departement wel prestaties verwacht en dus worden contracten afgesloten en daarbij horen prestatie-indicatoren. Omdat binnen het agentschap een meer bedrijfsmatige manier van werken de standaard is, past daar een outputgestuurde organisatie. Outputsturing is een kenmerk van een bedrijfsmatige manier van werken. Binnen het departement is er wellicht minder sprake van een bedrijfsmatige manier van werken en hier kenmerkt de organisatie zich door een inputgestuurde organisatie. Binnen de Rijksoverheid wordt ook een kas-verplichtingenstelsel gehanteerd en een baten-lastenstelsel, zodoende is dit veel minder bedrijfsmatig. Veel bedrijfsmatige termen komen zodoende al naar voren bij de uitvoering: prestaties, contracten, prestatie-indicatoren. Het verduidelijkt het principe dat de agentschapsvorming in de jaren '80 en '90 voortkomt uit de NPM-gedachte. Hierna wordt dieper ingegaan op het begrip 'agentschap'.

2.3 Agentschap

De definitie van een agentschap staat als volgt vermeld in de Regeling agentschappen (2012): 'intern verzelfstandigd in de uitvoering werkzaam dienstonderdeel van een ministerie dat een eigen sturingsmodel en financiële administratie heeft'. Talbot en Pollitt (2000) geven enkele punten waaraan een organisatie moet voldoen wil het als een agentschap aangeduid mogen worden. Ten eerste moet er een afstand zijn tussen de organisatie en het centraal staande departement of ministerie. Ten tweede moet de organisatie zich bekommeren om een publieke nationale taak. Ten derde is het van belang dat het agentschap gefinancierd wordt door de staat. En tot slot is het van belang dat het agentschap valt onder publieke/administratieve rechtsprocedures. Het Ministerie van Financiën heeft een belangrijke rol gespeeld in de opkomst en vormgeving van agentschappen (Smullen et al., 2001). 'Agentschappen worden pas sinds 1994 opgericht. Het oprichten van een agentschap gebeurt bij wijziging van de departementale begroting, en is gebaseerd op de regels in de Comptabiliteitswet over agentschappen en het voeren van een baten-lastenstelsel (...) Het oprichten van een agentschap duiden we aan met de term *interne verzelfstandiging*' (Van Thiel, 2002).

2.4 Baten-lastenstelsel en verplichtingen-kasstelsel

Agentschappen staan minder ver van ministeries af dan ZBO's en worden daardoor als makkelijker of beter bestuurbaar gezien (Van Thiel, 2002: 8). In eerste instantie was er sprake van baten-lasten diensten als agentschappen. In de nieuwe regeling staat echter naast de baten-lastenagentschap, ook de Verplichtingen-kasagentschap vermeld (Regeling agentschappen, 2012). Er bestaan duidelijke verschillen tussen de twee stelsels. Het verplichtingen-kasstelsel is een begrotings- en verantwoordingsstelsel waarin de financiële verplichtingen die een agentschap aangaat en de kasuitgaven die een agentschap doet geïntegreerd worden opgenomen (Rijksoverheid, 2014). Het gaat bij dit stelsel vooral om het moment waarop een agentschap een verplichting aangaat of een geldbedrag feitelijk uitgeeft of ontvangt. Dit is het stelsel wat ook in het huishouden wordt gehanteerd bij het bijhouden van het huishoudboekje. Wanneer er salaris ontvangen wordt,

staat dat op de bankrekening en is er de mogelijkheid om uitgaven te gaan doen. Bij het doen van de uitgaven wordt dat direct verwerkt in het huishoudboekje en daalt het bedrag dat uitgegeven kan worden. Vaste uitgaven, zoals verzekeringspremies en kosten van gas, water en licht zijn bekend en zijn de verplichtingen. 'Het belangrijkste financiële overzicht in de begrotings- én verantwoordingsdocumenten is de staat van verplichtingen, uitgaven en ontvangsten. In de verantwoordingsdocumenten wordt daarnaast een saldibalans opgenomen, waarop de financiële posten staan die naar het volgende begrotingsjaar worden overgedragen' (Rijksoverheid, 2014). Bij het baten-lastenstelsel gaat het om een ander moment van opnemen van transacties en andere gebeurtenissen. Deze worden namelijk opgenomen wanneer deze plaatsvinden, ongeacht of het agentschap op dat moment ook feitelijk een geldbedrag uitgeeft of ontvangt. Daarom worden de transacties en andere gebeurtenissen in de verslagperiodes en opgenomen in de begrotingen en verantwoordingen over de periodes waarop zij betrekking hebben (Rijksoverheid, 2014). De balans en de staat van baten en lasten zijn de belangrijkste overzichten met daarnaast het kasstroomoverzicht.

'Het werken met een baten-lastenstelsel houdt in dat er een op bedrijfseconomische principes van investering en afschrijving geënte boekhouding wordt gevolgd, waardoor een betere kostprijsberekening mogelijk wordt' (Ministerie van Financiën, 1998: 15).

Het verschil tussen het bedrijfsmatige stelsel van baten-lasten met het verplichtingen-kasstelsel is hiermee geschetst.

2.5 Principaal-Agent en Stewardship

Zoals in bovenstaande tekst duidelijk naar voren is gekomen bevat het principe van een agentschap meerdere actoren. In de inleiding is reeds gesproken over de rollen die er bestaan binnen het principe van het agentschap. Zo is er de eigenaar, die de verantwoordelijke is binnen het departement en toezicht houdt op het beleid van de opdrachtgever en op de uitvoering van het agentschap. Er bestaat dus ook een opdrachtgever die beleid uitzet naar het agentschap. En daarnaast is er het agentschap als uitvoerende organisatie. De eigenaarsrol en opdrachtgeversrol liggen beiden binnen het departement.

De relatie tussen een departement en een uitvoeringsorganisatie kun je duiden als een principaal-agentrelatie. De agent is de partij die zich bezig houdt met de uitvoering en de principaal deelt deze taken juist uit aan de agent. De principaal-agentrelatie is een economisch model dat uitgaat van nutsmaximaliserende actoren, dat wil zeggen dat zowel de principaal als de agent (eigen) doelen nastreven (Van Meerkerk en Van Thiel, 2011).

Er bestaat in deze relatie tussen principaal en agent eigenlijk een hiërarchische relatie. Hierbij is er sprake van een principaal die de taken verdeelt onder de agenten. De agenten voeren vervolgens deze taken uit. Er bestaat zodoende een duidelijke scheiding tussen beleid en uitvoering, iets wat in The Weberian State en het Scientific Management aan de orde was.

De principaal is de opdrachtgever (en eigenaar) en de agent vormt de rol van opdrachtnemer. In de theorie over de principaal-agentrelatie staat centraal dat de agent de inhoudelijke kennis van zaken heeft. Deze inhoudelijke kennis van zaken kan de agent onthouden van de principaal. Op dat moment ontstaat er een informatiekloof tussen enerzijds de agent en anderzijds de principaal. Terwijl de principaal de opdrachtgever en eigenaar is bezit zij niet over alle informatie die op dat vlak van belang is. Deze kloof zorgt ervoor dat er een informatie-asymmetrie te vinden is. Deze informatie-asymmetrie bestaat uit de inhoudelijke kennis die aanwezig is bij de opdrachtnemer, en in dit onderzoek geldt dat zodoende voor de agentschappen. De eigenaar en de opdrachtgeversrol bevinden zich binnen het departement zelf. Het departement bezit, wanneer sprake is van een informatie-asymmetrie, niet over dergelijke informatie. Terwijl het idee van agentschappen moet leiden tot een meer doelmatig en doeltreffendere uitvoering leidt deze informatie-asymmetrie juist tot minder efficiëntie en effectiviteit. De theorie van de principaal en de agent is een individualistische benadering, waarin uitgegaan wordt van de calculerende mens. Dit houdt in dat vanuit het eigen belang naar situaties wordt gekeken en er een strategische afweging wordt gemaakt waar de persoon zelf het beste uitkomt, rendeert. In deze theorie wordt dat toegepast op de rol zelf.

De opdrachtnemer, het agentschap, kan bijvoorbeeld bepaalde strategische keuzes maken door informatie niet te delen met eigenaar en opdrachtgever. Wanneer de informatie niet wordt gedeeld ontstaat de informatie-asymmetrie, wat dus problematisch kan zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid. De principaal en de agent staan dan tegenover elkaar. Er bestaat in dit model een conflict over het doel tussen principaal en agent. De agent heeft meer informatie dan de principaal, en zodoende zorgt dit voor een informatie-assymetrie (Waterman en Meier, 1998). In de principaal-agenttheorie is er sprake van autonomie van de agent, dat voortkomt uit het feit dat er meer informatie aanwezig is bij de agent. Waterman en Meier (1998) geven aan dat het een model is dat gebouwd is op wantrouwen. Zowel de agent als de principaal zijn op zoek naar het hoogst mogelijke nut met een zo laag mogelijke inspanning. Waterman en Meier (1998) bespreken ook bezorgdheden die vastplakken aan het model. Eén daarvan is 'Moral Hazard'. Wanneer er sprake is van een grote informatie-assymetrie kan de agent handelen, zonder dat zij groot risico lopen. Het is immers bij de principaal onbekend hoe gehandeld wordt door de agent. Het agentschap valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid en zodoende ligt de verantwoordelijkheid nog meer bij de principaal dan bij de agent, terwijl zij het wel in uitvoering brengt. Dit kan leiden tot moral hazard in dit model, aangezien hier gezocht wordt naar nutsmaximalisatie.

In een andere alternatieve theorie, genaamd de 'stewardship-theory' is er juist sprake van een partnerschap. Dit is een andere invalshoek kijkend naar de relatie tussen het departement en het agentschap. Er is geen sprake in deze theorie van een principaal en een agent.

'Stewardship is defined as the willingness to be accountable for the well-being of the larger organization by operating in service, rather than in control, of those around us'.

Block (1993: preface XXI).

Bovenstaand citaat laat zien dat er een bepaalde taak ligt die het departement gezamenlijk met het agentschap moet vervullen. De uitvoering ligt bij het agentschap en de verantwoordelijkheid en vormen van beleid bij het departement. Gezamenlijk moet de taak worden vervuld. In deze theorie gaat het zodoende niet over eigen belangen van een organisatie, maar om de realisatie van wat met elkaar is afgesproken. De calculerende burger bestaat in deze theorie niet. Er wordt gewerkt aan een gemeenschappelijk doel waarbij iedereen haar eigen rol invult en elkaar zo aanvult. 'The issue becomes whether or not the organisation structure helps the executive to formulate and implement plans for high corporate performance' (Donaldson en Davis, 1991). In bovenstaand citaat staat de executive die plannen formuleert en uitvoert. Wanneer we dit citaat toespitsen op de relatie dit in dit onderzoek centraal staat, moeten we deze taken van de 'executive' nog uiteen halen. Zo is binnen het departement de opdrachtgever die formuleert en is het agentschap de opdrachtnemer die uitvoert. Zodoende is er een duidelijke scheiding in de organisatiestructuur. Zo valt onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie het agentschap Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Door de rijksbrede bezuinigingen kreeg DJI te maken met een taakstelling van 340 miljoen euro (DJI Masterplan, 2013). Deze taakstelling kent een hiërarchisch karakter, want DJI moet dat maar zien te realiseren. Vanuit de opdrachtgever binnen het departement is er gewerkt aan een Masterplan, beleid dat moet leiden tot het realiseren van de taakstelling. Dit beleid dient uitgevoerd te worden door het agentschap DJI. Hier valt een duidelijk harde lijn te vinden in de relatie eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De scheiding beleid en uitvoering bestaat nog steeds binnen de stewardship-benadering. Waar de eigenaar en opdrachtgever in de principaal-agenttheorie echter een strenge, controlerende, aanwezige rol spelen, ziet deze rolinvulling in de stewardship er zachter uit. 'Zacht' komt voort uit het feit dat dit model niet gekenmerkt wordt door wantrouwen, maar door vertrouwen. De doelen van de organisatie vallen samen met de doelen van de 'steward'. De principaal kan de 'steward' vertrouwen omdat hij gedrag vertoont dat consistent is met de doelen van de organisatie. De eigenaar zorgt voor de organisatiestructuur en vervult de faciliterende rol. De opdrachtgever formuleert het beleid. Dit beleid wordt ten uitvoering gebracht door het agentschap. Deze laatste twee rolinvullingen wijzigen zodoende niet ten opzichte van de principaal-agenttheorie.

Het gaat hier vooral om de wijziging in de rol van de eigenaar en naar de andere relatie die er bestaat tussen de verschillende rollen. Deze relatie betreft namelijk een veel meer zachte relatie, waar individuele belangen geen rol spelen, maar waar collectiviteit centraal staat.

2.6 Institutioneel perspectief

Wanneer wordt gekeken naar eventuele aanwezige hiërarchische relaties, zou het mogelijk kunnen zijn dat dergelijke relaties bestaan omdat dat past in de institutionele normen en waarden die bij een agentschap horen. Kickert (1998: 92) omschrijft het institutioneel perspectief: 'volgens een institutioneel perspectief dient aandacht te worden besteed aan het proces van institutionalisering waarin achterliggende tradities, waarden, routines, rituelen, handelingspatronen uiteindelijk in een bepaalde ordening weerspiegeld worden (...) De totstandkoming van de aansturing wordt meer gezien als een onderdeel van historisch-culturele processen die mede betekenis verlenen aan de gekozen vorm van aansturing'. Agentschappen bestaan in Nederlands sinds de begin jaren '90, zoals in het inleidende hoofdstuk naar voren is gekomen. Vanuit het institutionele perspectief is het zeer interessant te bezien in hoeverre normen, waarden, rituelen in het systeem zijn ingevlochten. Powell en DiMaggio (1991) beschrijven dit als een samenzijn van organisaties in een erkend gebied. Zij identificeren daarbij ook een institutionele druk die kan plaatsvinden in dat systeem. Powell en DiMaggio (1991) typeren dit als isomorfisme. De druk wordt gezien als een proces dat een eenheid in dat werkveld dwingt om te gaan lijken op andere eenheden. Zij onderscheiden drie mechanismen van dit isomorfisme:

1. Dwangmatig isomorfisme
2. Mimetisch isomorfisme
3. Normatief isomorfisme

Dwangmatig isomorfisme is een formele of informele druk die wordt uitgeoefend op organisaties en opgelegd door andere organisaties waar zij afhankelijk van zijn (Powell en DiMaggio, 1991: 67). Mimetisch isomorfisme heeft niet te maken met een aanwezige, dwingende autoriteit, maar komt voort uit onzekerheid als kracht dat imitatie stimuleert (Powell en DiMaggio, 1991: 69). Het normatief isomorfisme komt voort uit professionalisering. Het gaat om de controle van de productie van producenten (Powell en DiMaggio, 1991: 70).

2.7 Contingentieperspectief

Kickert (1998) kijkt naast het institutionele perspectief ook vanuit de contingentiebenadering naar de aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Kickert (1998: 89) beschrijft het feit dat een ontwikkeling zich heeft voorgedaan in het denken over aansturing en management, kortom de ontwikkeling van de sturingsfilosofie ten departemente. Nieuwe sturingsfilosofieën over sturen komen volgens hem niet uit de lucht vallen en lijken per sector te verschillen. De contingentiebenadering gaat uit van een grote variëteit door contingente factoren, factoren in de omgeving die de aansturing kunnen beïnvloeden. Er bestaat immers geen 'one best way of organising' (Kickert, 1998: 89).

2.8 Informatie-asymmetrie leidt tot sturing en verantwoording

De informatie-asymmetrie komend uit de principaal-agenttheorie leidt tot een kloof, waardoor de eindverantwoordelijke (de Minister) geen grip meer heeft op de situatie en zodoende het risico kan bestaan dat er problematiek ontstaat. Deze situatie wil uiteraard voorkomen worden door betrokken departementen. Zodoende is sturing en verantwoording voor het departement van essentieel belang. Verantwoording van het agentschap moet plaatsvinden aan het departement. Wordt er uitgevoerd wat afgesproken is? Deze verantwoording is van belang, aangezien de politieke verantwoordelijkheid altijd bij de Minister ligt. Het is zodoende van belang dat het departement op de hoogte is van de stand van zaken van omtrent de uitvoering door het agentschap. Het

departement probeert grip te houden op de uitvoering. Dit gebeurt naast het afleggen van verantwoording, ook door middel van sturing.

Het eerder besproken NPM heeft geleid tot organisatie op afstand van de overheid. Door het scheiden van beleid en uitvoering, wordt automatisch het bestaan van sturing en verantwoording noodzakelijk. De verzelfstandiging dat met het NPM gepaard ging, heeft zodoende tot meer sturing en verantwoording geleid. Van Thiel (2002) spreekt hier over de 'verzelfstandigingsparadox'. Hoe meer er sprake is van verzelfstandiging, hoe meer controle (sturing en verantwoording) er nodig is vanuit het departement. Sturing is nodig om de (bepaalde) ministeriële verantwoordelijkheid waar te maken, bestaand beleid zo goed mogelijk uit te (laten) voeren en deugdelijk nieuw beleid te ontwerpen. Met op afstand zetten van de uitvoering van taken van het departement vervalt niet de noodzaak om invloed te houden op de agentschappen (Van Thiel, 2002: 6).

De informatie-asymmetrie zoals hier eerder is beschreven, komend uit het idee van de principaal-agenttheorie leidt tot een noodzaak van sturing en verantwoording. Vanuit het departement gezien is het van belang dat informatie uitwisseling plaatsvindt, omdat de verantwoordelijkheid daar ligt en zodoende transparantie naar het departement toe een groot goed is. Er kan zodoende 'op tijd' worden gestuurd wanneer dat nodig is.

2.9 Horizontale of verticale relatie

De termen eigenaarschap, opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap suggereren een zeer verticale relatie tussen de drie rollen. Kickert (1998: 82) beschrijft echter dat bij de aansturing van verzelfstandigde organisaties horizontale, nevenschiktelijke verhoudingen gelden. Van Thiel (2002) geeft daarom aan dat er een nieuwe werkwijze moet worden ontwikkeld. In haar verdere artikel gaat zij in op de werkwijze en beschrijft zij instrumenten die kunnen worden ingezet bij de aansturing van agentschappen. Het is interessant om te zien dat Van Thiel (2002) beschrijft dat moderne instrumenten een meer horizontaler karakter hebben, dan de klassieke instrumenten. Deze verschuiving naar een meer horizontale aansturing in plaats van een hiërarchische, verticale aansturing wordt ook relevant geacht bij de zoektocht naar verklaringen voor de inzet van bepaalde instrumenten.

Bekkers et al. (2002) laten zien dat er drie stijlen van extern toezicht zijn te onderscheiden. Dit is zodoende niet specifiek gebaseerd op interne verzelfstandiging en aansturing van het moederdepartement. Maar de theorie is zeker te gebruiken om de aansturing vanuit het moederdepartement te onderzoeken. De drie stijlen die worden beschreven door Bekkers et al. (2002) worden hier beschreven omdat het een beeld geeft van welke stijlen er zijn. Het is van belang om te spreken over 'stijlen' en niet over vormen van sturing, omdat het niet alleen gaat om de intended wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend, maar met name om de feitelijke handelingsstijl die zich gaandeweg het proces ontwikkelt (Bekkers et al. 2002). De verschillende stijlen die worden beschreven sluiten aan op de eerder benoemde theorieën: principaal-agent en stewardship.

In de beschrijving van de drie stijlen is het van belang of het om een meer horizontale relatie of juist verticale, hiërarchische relatie gaat. De eerste stijl die Bekkers et al. (2002) beschrijven is de '*Klassieke stijl*'. Het gaat dan over het toezien op de naleving van regels en het behalen van vooraf gestelde doelen. Dit kenmerkt een meer hiërarchische relatie. Het moederdepartement zal in deze stijl haar rol op een harde wijze invullen. Hierbij worden de door Van Thiel (2002) beschreven 'klassieke instrumenten' ingezet. De tweede stijl is de '*Moderne stijl*', waarbij het departement meer als coach fungeert, bijna gelijkwaardig aan het agentschap dat onder toezicht staat. Het betreft hier zodoende een meer horizontale relatie, waarbij moderne sturingsinstrumenten van toepassing zijn. Toch herbergt hierin een niet geheel horizontale relatie, aangezien ook het woord 'coach' een hiërarchisch element in zich heeft.

De derde stijl is de '*Postmoderne Stijl*'. Het gaat hier om een horizontale vormen van sturing en verantwoording. Bekkers et al. (2002) geven aan dat het van belang is binnen deze stijl dat toezicht door meerdere instanties wordt gerealiseerd. Wanneer dit wordt gekoppeld aan de aansturing van

agentschappen, houdt dat bijvoorbeeld in dat een agentschap onderdeel is van een keten, een netwerk waarin meerdere actoren controle houden op het agentschap. De aansturing van het moederdepartement gebeurt door eigenaar en opdrachtgever. Wellicht zijn er meerdere opdrachtgevers en vindt zodoende door meerdere actoren toezicht plaats. Binnen de Regeling Agentschappen (2012) bestaat hier ook de ruimte voor. De drie stijlen zijn hieronder schematisch weer gegeven. Gaandeweg zijn aansturingen volgens Bekkers et al. (2002) meer te vinden in beleidsnetwerken met een meer horizontale relatie en wederzijdse afhankelijkheden.

Tabel 2.1 Drie stijlen van aansturing

	Horizontaal/Verticaal	Principaal-Agenttheorie /Stewardshiptheorie
Klassieke Stijl	Verticaal	Principaal-Agenttheorie
Moderne Stijl	Verticaal en horizontaal	Stewardshiptheorie
Postmoderne Stijl	Horizontaal	Stewardshiptheorie

In bovenstaande tabel zijn de stijlen van Bekkers et al. (2002) gekoppeld aan de Principaal-Agenttheorie en Stewardshiptheorie. Het valt hierbij op dat de Principaal-Agenttheorie gekenmerkt wordt door een meer verticale relatie, terwijl de stewardshiptheorie juist een horizontale relatie kent. Van Thiel (2002) spreekt over moderne instrumenten, wanneer het gaat over horizontale sturingsinstrumenten. De traditionele instrumenten kennen een meer verticaal karakter. Dit betekent dus volgens deze theorie dat er een verschuiving plaatsvindt van principaal-agenttheorie naar stewardshiptheorie.

Sturing en verantwoording speelt een centrale rol in het systeem waarin agentschappen bestaan. In de Regeling Agentschappen (2012) staat in Artikel 9 het Resultaatgericht sturingsmodel vermeld. Artikel 9.1: 'Een agentschap heeft een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden, te weten die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen worden niet functioneel gecombineerd.' Artikel 9.2: 'In afwijking van het eerste lid kunnen de rollen van opdrachtgever en eigenaar gecombineerd worden wanneer er uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het eigen ministerie, mits gemotiveerd en mits *checks and balances* tussen de spelers voldoende zijn geborgd (Regeling Agentschappen, 2012). Het exacte invulling van het resultaatgericht sturingsmodel wordt niet beschreven in de regeling. Hierin is zodoende enige flexibiliteit voor de invulling door departementen en agentschappen. Er bestaat zodoende niet één specifiek Resultaatgericht sturingsmodel. Van Thiel (2002) beschrijft het feit dat niet alle instrumenten even toepasselijk zullen zijn voor alle organisaties. Het hangt van de taak en andere omstandigheden af welke instrumenten effectief werken voor organisaties. Verschillende instrumenten kunnen zodoende worden ingezet bij de aansturing van agentschappen door departementen. Om op zoek te gaan naar de verklaringen achter de inzet van bepaalde instrumenten is het van belang om de instrumenten te beschrijven. Dit zal in het vervolg van dit theoretische gedeelte van het onderzoek gebeuren.

2.10 Sturingsinstrumenten

'Bij het beschrijven van de instrumenten die ingezet kunnen worden voor sturing op afstand is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen instrumenten voor beleidsmatige en voor beheersmatige sturing' (Van Thiel, 2002: 8). Ook in dit onderzoek zal dit onderscheid gemaakt worden. In het onderzoek gaat het over de governance omtrent agentschappen en departementen. Zowel beheersmatige, als beleidsmatige sturing is dan relevant. Instrumenten worden hier beschreven aan de hand van de theorie van Van Thiel (2002), die een heel instrumentarium reeds heeft beschreven. Er wordt in deze paragraaf zodoende antwoord gegeven op de eerste deelvraag: Welke instrumenten voor aansturing en verantwoording kunnen worden ingezet in relatie tussen departementen en agentschappen? Er wordt vervolgens onderzocht welke instrumenten bij de

aansturing van de bij dit onderzoek betrokken departementen en agentschappen worden ingezet. Dit gebeurt in volgende hoofdstukken waarin de analyse wordt uitgevoerd.

2.10.1 Beleidsmatige sturingsinstrumenten

In het besluit (instellingswet en wijziging van begroting) wordt vastgelegd wat de officiële taken zijn van het agentschap. Van Thiel (2002) beschrijft het feit dat beleidsmatige sturing bij het ene agentschap meer plaats zal vinden vanuit het departement, dan bij een ander agentschap. Wanneer agentschappen zeer professionele organisaties zijn, zal de beleidsmatige aansturing beperkt zijn. Van Thiel (2002) beschrijft het feit dat hier minder aansturing plaatsvindt dan bij andere agentschappen. 'De beleidsmatige aansturing van dergelijke organisaties door het departement is vaak beperkt. Bij andere organisaties zijn er echter vaak veelvuldige contacten over beleidskwesties' (Van Thiel, 2002:9). Van Thiel (2002) geeft hier impliciet aan dat de hoeveelheid contacten de mate meet van aansturing. Minder contacten hoeft echter niet te betekenen dat er minder aansturing plaatsvindt. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid kunnen agentschappen worden betrokken door bijvoorbeeld deelname in een departementale projectgroep. De beleidsmatige sturing focust op de inhoudelijke koers van het agentschap en focust zich niet op de financiële aansturing.

Van Thiel (2002) beschrijft de beleidsmatige instrumenten die worden ingezet bij aansturing van agentschappen. Een eerste instrument is het besluit. Hierin wordt vastgelegd wat de officiële taken zijn van de uitvoeringsorganisatie. Daarin kan bepaald worden hoeveel (beleids)vrijheid het agentschap heeft. Het departement kan op deze manier de beleidsuitvoering sturen (Van Thiel, 2002:9). Verder zijn bovengenoemde contacten tussen agentschappen en departementen ook een vorm van sturing en verantwoording. In de wijze hoe dit wordt ingevuld door de departementen en agentschappen kunnen verschillen zitten. Deze contacten gaan over de beleidsmatige sturing en zijn zodoende de inhoudelijke beleidscontacten en niet de contacten waarin bijvoorbeeld financieel economische cijfers door worden genomen. 'De organisatie van het verloop van deze contacten is per departement – en soms zelfs per verzelfstandigde organisatie – verschillend' (Van Thiel, 2002: 9). Er bestaan zoals eerder naar voren is gekomen in dit hoofdstuk 3 rollen, namelijk eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In de klassieke rolverdeling zou het van belang zijn, wanneer iedereen secuur de eigen rol invulde en verder niet buiten de lijntjes kleurt en taken van andere rollen op zich neemt. Beleidvorming ligt in de klassieke vorm vooral bij de opdrachtgever. De opdrachtnemer moet ervoor zorgen dat het nieuwe beleid wordt uitgevoerd. Van Thiel (2002:9) geeft echter dat agentschappen ook worden betrokken bij de ontwikkeling van nieuw beleid. Dat kan bijvoorbeeld door deelname in een departementale projectgroep, of door uitvoeren van uitvoerbaarheidsanalyses of een uitvoeringstoets. Het betreft hier zodoende ook contactmomenten, die bijvoorbeeld tot uiting komen in gezamenlijke projecten. Het agentschap neemt dan initiatief om te onderzoeken of nieuw beleid dat gevormd wordt wel uitvoerbaar zal zijn en tegen welke kosten dat dan moet gebeuren en op welke termijn en met welke consequenties dat zal zijn (Van Thiel, 2009; Kickert, 1998). Het uiteindelijke advies van de agentschappen kan aanleiding zijn tot wijziging of zelfs intrekking van voorstellen (Van Thiel, 2009:10). Het laatste instrument dat Van Thiel (2002: 10) beschrijft zijn is de beleidsevaluatie of beleidseffectrapportages: 'De informatie die uit deze rapporten naar voren komt, kan leiden tot aanpassingen van de regelgeving die het agentschap moet uitvoeren en daarmee het functioneren en de output van deze organisaties beïnvloeden'. De evaluaties kunnen door verschillende partijen worden uitgevoerd, zoals een extern onderzoeksbureau, het departement of het agentschap zelf.

2.10.2 Beheersmatige sturingsinstrumenten

De beheersmatige sturing van agentschappen richt zich op de bedrijfsvoering van agentschappen. Het gaat met name over het budget en de te leveren prestaties. De beheersmatige sturing is tweërlei. Agentschappen worden namelijk gefinancierd uit publieke middelen en moeten daar bovendien verantwoording over afleggen. Daarvoor is het nodig te weten hoe de middelen zijn besteed (Van Thiel, 2002). Anderzijds moet beheersmatige sturing de continuïteit van agentschappen

garanderen (Van Thiel, 2002). Agentschappen leveren vrijwel altijd een uniek product en hebben daar een monopolie op. Dit houdt in dat de burgers geen alternatieven hebben om naar uit te wijken, wanneer de agentschappen de producten niet meer kunnen leveren. Continuïteit is zodoende van belang.

Sturingsinstrumenten gericht op beheersmatige sturing worden door Van Thiel (2002) beschreven. Het managementcontract, ook wel benoemd als een beheersplan, is een eerste sturingsinstrument. Het agentschap vertaalt dit contract naar de eigen situatie en werkt dit uit in werkplannen, meerjarenplannen en (meerjaren)-begrotingen. Tussentijds kan gerapporteerd worden over de voortgang in maandelijkse of kwartaalrapportages (Van Thiel, 2002: 11). Verantwoording wordt ook afgelegd in een jaarverslag en een jaarrekening. Bij het opstellen van het budget wordt een onderscheid gemaakt tussen apparaats- en programmakosten (Kickert, 1998:126; Van Thiel, 2002:11). Apparaatskosten zijn alle bedrijfskosten die nodig zijn voor de uitvoering van beleidsregels. Programmakosten zijn de kosten van de beleidsprogramma's. Naast deze financiële afspraken worden in een managementcontract ook prestatie-afspraken opgenomen. Deze worden vertaald naar prestatie-indicatoren. Deze indicatoren verschillen uiteraard per agentschap, omdat onder andere de aard van het product dat het agentschap levert hierom vraagt. Prestatie-indicatoren die passend zijn bij de aansturing van het CJIB, zijn uiteraard niet één op één passend bij de aansturing van de IND. Het is voor agentschappen verplicht om bedrijfsprocessen uit te drukken in prestatie-indicatoren (Van Thiel, 2002: 12). Prestatie-indicatoren kunnen zich richten op de input, throughput, output en outcome van processen. Wanneer het gaat om de input zijn bijvoorbeeld personeel en middelen van belang. Throughput richt zich op kenmerken van het proces, zoals de tijd die het kost van het uitdelen van de boete tot de enveloppe die op de deurmat ligt. Ook zijn er prestatie-indicatoren zoals het aantal boetes en transacties die zijn voldaan. Afgezien van de vraag of dit terechte prestatie-indicatoren zijn. Tot slot bestaan er outcome prestatie-indicatoren. 'Zo kan de outcome van het agentschap voor het gevangeniswezen (DJI) bijvoorbeeld gemeten worden in het percentage recidive als maatstaf van het succes van resocialisatie van delinquenten' (Van Thiel, 2002:12). Benchmarken wordt door Van Thiel (2002) ook genoemd als instrument. Het is echter wel lastiger dan het wordt gesuggereerd in de theorie van Van Thiel (2002). De producten die agentschappen leveren zijn namelijk uniek, waardoor het agentschap gekenmerkt wordt als een monopolist. Dat betekent dat vergelijking met andere organisaties vrijwel onmogelijk is op het gebied van prestatie-indicatoren. Benchmarking houdt echter in dat er vergeleken wordt. Dit hoeft zodoende niet te betekenen dat er vergeleken wordt met andere organisaties. Er kan ook intern een benchmark plaatsvinden, door bijvoorbeeld te vergelijken met vroegere tijden. Deze ontwikkeling in de tijd is relevant voor dit onderzoek. Er wordt gekeken hoe de agentschappen (CJIB, Agentschap Telecom, IND) zich in de tijd hebben ontwikkeld. Het doel van de prestatie-indicatoren is om inzicht te krijgen in de prestaties van de agentschappen. Op deze wijze kan er worden gestuurd van uit het departement en worden ook organisaties gestimuleerd om hun prestaties te verbeteren (Van Thiel, 2002: 12). Er zijn echter ook nadelen verbonden aan prestatie-gegevens. Zo leveren publieke organisaties vaak geen duidelijke producten die duidelijk meetbaar zijn. Verder is een zeer interessant instrument het informatieprotocol of informatiestatuut. Het is een instrument waarin is vastgelegd wanneer informatie wordt uitgewisseld tussen het agentschap en het departement. Een interessant instrument is dit vooral in het kader van dit onderzoek, waarin de principaal-agentbenadering centraal staat. In deze benadering is er sprake van een informatie-asymmetrie. Het is zodoende van belang om te kijken in hoeverre communicatie tussen beiden vastgelegd is.

Klassieke instrumenten, zoals wetgeving en toezicht, zijn ook van belang bij de aansturing van agentschappen (Van Thiel, 2002). De Regeling Agentschappen (2012) weergeeft het instrument van wetgeving weer en beschrijft ook dat toezicht dient te worden geregeld. Het zijn zodoende algemene instrumenten, die voor agentschappen gelden. De wijze van invulling van bijvoorbeeld het toezicht

kan op bepaalde punten verschillen en zodoende is het interessant om ook deze algemene instrumenten mee te nemen in dit onderzoek.

Naast deze klassieke instrumenten bestaan er ook moderne sturingsinstrumenten. Van Thiel (2002) spreekt over 'wat zachtere instrumenten'. Het gaat hierbij om relatiemanagement en vertrouwen. Dit omvat zowel de beheersmatige als de beleidsmatige aansturing. Relatiemanagement en vertrouwen zijn abstracte termen, die geen concrete instrumenten vormen. Concreet kan gekeken worden naar contactmomenten tussen beide partijen. De wijze waarop over de andere wordt gesproken in interviews. Het gaat hierbij dus om een modern instrument.

Een ander modern instrument is een convenant. Hierbij sluiten twee partijen een (niet-bindende) overeenkomst waarin ze uitspreken waarvoor ze zich zullen inzetten (Van Thiel, 2002). Daarin lijkt het een managementcontract te zijn, maar het gaat hierbij om een meer horizontale afspraak in plaats van het contract, wat wel een hiërarchische lading heeft. Een ander instrument is het opstellen van gedragscodes (Van Thiel, 2002).

Tabel 2.2 Voorlopige ordening instrumenten:

Instrument	Beleidsmatig/beheersmatig	Klassiek/Modern
Besluit	Beleidsmatig	Klassiek
Contactmomenten	Beleidsmatig	Modern
Beleidsbeoordelingen/beleidsrapportages	Beleidsmatig	Klassiek
Managementcontract	Beheersmatig	Klassiek
Tussentijdse rapportages	Beheersmatig	Klassiek
Verantwoording in jaarverslag en jaarrekening	Beheersmatig	Klassiek
Opstellen budget (apparaats- en programmabudget)	Beheersmatig	Klassiek
Prestatie-indicatoren	Beheersmatig	Klassiek
Benchmark	Beheersmatig	Klassiek
Informatieprotocol/statuut	Beheersmatig/beleidsmatig	Klassiek
Wet- en regelgeving	Beheersmatig	Klassiek
Toezicht	Beheersmatig	Klassiek
Relatiemanagement	Beheersmatig/beleidsmatig	Modern
Convenant	Beheersmatig/beleidsmatig	Modern
Gedragscodes	Beheersmatig/beleidsmatig	Modern

2.11 Op zoek naar de verklaring van overeenkomsten en verschillen

Na het omschrijven van de ingezette instrumenten, zal in het onderzoek een verklaring worden gegeven. Om te komen tot een verklaring kunnen eerdere inzichten worden gebruikt. Zo is voor de beschrijving van de instrumenten gebruik gemaakt van voornamelijk Van Thiel (2002). Om op zoek te gaan naar de verklaringen wordt een ander onderzoek van Van Thiel, gezamenlijk met Hendriks (Van Thiel en Hendriks, 2014), ingezet. Zoals reeds benoemd in het inleidende hoofdstuk van dit onderzoek focust dit het artikel op de aansturing van ZBO's. In dit onderzoek ligt de focus op agentschappen. Toch is het zeer bruikbaar, maar het is van belang om bewust te zijn van het feit dat het onderzoek van Van Thiel en Hendriks (2014) ingaat op de aansturing van ZBO's.

Van Thiel en Hendriks (2014) onderzoeken de stijlverschillen van Ministeries in de wijze waarop ze de sturingsrelatie met ZBO's inrichten en onderhouden. Ook hier maken ze gebruik van de Principaal-Agenttheorie en de stewardship-theorie. Door een kwalitatieve case study te verrichten bij vier ministeries en zes ZBO's wordt een inzicht verkregen in de sturingsrelaties (Van Thiel en Hendriks, 2014: 56). Ze constateren verschillen in de aansturing en geven daarvoor vier verklaringen (Van Thiel en Hendriks, 2014: 64-65). Deze verklaringen in de theorie van Van Thiel en Hendriks kunnen in dit onderzoek worden ingezet als zoeklichten naar verklaringen voor overeenkomsten en verschillen

tussen de wijze van aansturing, de inzet van instrumenten, van agentschappen door de betrokken departementen.

Allereerst wordt de verklaring gegeven dat de variatie is gelegen in het feit dat er geen centrale coördinatie plaatsvindt. In dit onderzoek gaat het over de aansturing van agentschappen en niet over de aansturing van ZBO's. Van Thiel en Hendriks (2014: 64) constateren dat deze andere vorm van verzelfstandiging inderdaad ook aanwezig is in Nederland: 'In Nederland bestaat voor een andere vorm van verzelfstandiging, het oprichten van agentschappen, wel meer coördinatie namelijk door het Ministerie van Financiën'. Maar dit is in het onderzoek zelf niet meegenomen. Het is wel relevant voor dit onderzoek en zodoende zal in de analyse van dit onderzoek de rol van Financiën wel degelijk worden meegenomen.

Een tweede verklaring van de variatie die wordt benoemd betreft de houding of opvattingen van ministeries ten aanzien van de verzelfstandiging. Het betreft hier de strijd tussen uniformisten en pluralisten. 'De uniformisten geloven in harmonisering van alle arrangementen ten aanzien van ZBO's, terwijl pluralisten de diversiteit van ZBO's belangrijk vinden en willen accommoderen' (Van Thiel en Hendriks, 2014: 64). De roloppvatting van betrokken personen is hier zodoende van belang. Dit onderzoek betreft, zoals in hoofdstuk 3 zal worden beschreven, een kwalitatief onderzoek waarin interviews van betrokken personen een centrale methode is. Door middel van deze interviews kan een beeld geschetst worden van de roloppvattingen van betrokken personen. Het derde aspect bij deze verklaring heeft te maken met vertrouwen. De stewardship-benadering vereist vertrouwen. Het principaal-agentmodel is geworteld in hiërarchisch denken en wantrouwen (Van Thiel en Hendriks, 2014: 55). Het derde zoeklicht dat vanuit deze theorie van Van Thiel en Hendriks (2014) kan worden gegeven betreft de roloppvatting van personen en de rol van vertrouwen in de aansturing van agentschappen.

De derde verklaring van Van Thiel en Hendriks (2014: 65) kan te maken hebben met het aantal ZBO's waar een ministerie mee te maken heeft, de omvang van die organen en de financieringsstromen die ermee gepaard gaan. Dit kan worden vertaald naar de agentschappen die in dit onderzoek een rol spelen. Het levert een zoeklicht op naar de omvang van de agentschappen en de invloed daarop op de wijze van aansturing. Van Thiel en Hendriks (2014) geven aan dat het aannemelijk is dat dit invloed heeft op de wijze waarop de sturingsrelatie wordt ingericht en onderhouden en is zodoende zeer interessant om mee te nemen in de analyse.

De vierde verklaring van Van Thiel en Hendriks (2014: 65) voor de verschillen tussen ministeries kan worden gevonden in externe omstandigheden. Omstandigheden in de omgeving van het departement en het agentschap kunnen invloed hebben op de aansturing. Dit strookt met het denken in de contingentietheorie. 'In elke verschillende situatie is een verschillende organisatievorm adequaat' (Kickert, 1998: 89). Dit levert zodoende een zoeklicht in dit onderzoek op dat zich focust op factoren die spelen in de omgeving van het departement en het betreffende agentschap.

De vier bovengenoemde verklaringen worden in dit onderzoek ingezet als zoeklichten naar de verklaring van de inzet van instrumenten door departementen bij de aansturing van agentschappen. Hieronder staat een schema weergegeven waarin deze zoeklichten zijn weergegeven.

Tabel 2.3 Zoeklichten vanuit Van Thiel en Hendriks (2014)

4 Zoeklichten naar de verklaring van de ingezette instrumentenmix

1. Centrale coördinatie

2. Roloppvatting van personen en de rol van vertrouwen

3. Omvang van de organisaties

4. Externe omstandigheden

Door het beschrijven van de instrumenten, gegeven vanuit de theorie en door het beschrijven van de handvatten die worden gegeven vanuit de theorie om op zoek naar te gaan naar verklaringen van de

ingezette instrumentenmix kan worden begonnen met het onderzoek. Allereerst zal de wijze van onderzoek worden beschreven in het volgende hoofdstuk.

Hoofdstuk 3: Kwalitatief onderzoek bij drie cases

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ga ik in op de ingezette methoden en technieken om tot resultaten te komen die antwoorden geven op de eerder benoemde onderzoeksvragen. Na het opstellen van een probleemstelling en vorming van een theorie is het namelijk van belang om na te gaan alvorens met een onderzoek wordt begonnen, hoe een onderzoek vormgegeven moet worden. Het vaststellen van methoden van onderzoek die gehanteerd worden is zodoende van belang. Onder deze methoden vallen verschillende technieken die kunnen worden ingezet. In dit hoofdstuk verduidelijk ik het methodische karakter van mijn onderzoek.

Voordat ik de methodologie beschrijf, ga ik in op de onderzoeksstrategie die gehanteerd wordt bij het doen van dit onderzoek. Hier worden vervolgens ook de methodologie beschreven en de methodologie. Vervolgens beschrijf ik waarom ik de selectie heb gemaakt van de drie agentschappen die centraal staan in dit onderzoek. Na deze verklaring verduidelijk ik de werkwijze in elk van de drie cases. Uiteindelijk sluit ik dit hoofdstuk af met een korte conclusie betreffende strategie, methodologie en techniek.

3.2 Onderzoeksstrategie

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Het doel is het verklaren van de instrumentenmix in aansturing van agentschappen door achtergronden van overwegingen en praktijkervaringen met instrumenten in de agentschapsrelaties rondom agentschappen CJIB, IND en Agentschap Telecom te vergelijken.

Om dit doel te bereiken is de juiste weg bewandelen in een proces van zeer groot belang. In dit hoofdstuk wordt de weg naar de uiteindelijke bestemming, de doelstelling, beschreven. In dit onderzoek wordt een bepaalde strategie gehanteerd. Deze strategie bevat methoden en technieken om uiteindelijk te komen tot een antwoord op de hoofdvraag, die dus aansluit met de doelstelling.

Voor het verklaren van de instrumentenmix, is het allereerst van belang om te weten wat een instrumentenmix precies is. Een instrument is een zeer breed begrip en verdient zodoende enige verduidelijking. Om achter deze instrumentenmix te komen wordt theorie gehanteerd waarin instrumenten worden beschreven. Dit geeft een wetenschappelijk karakter aan dit onderzoek en ook geeft het duiding aan het begrip 'sturingsinstrumenten'. Deze wetenschappelijke bronnen zijn echter niet voldoende om te weten welke instrumenten in de praktijk gebruikt worden. Meer informatie kan daarom gehaald worden uit externe bronnen. Externe bronnen zijn rapporten, zoals de eerder benoemde doorlichtingen van agentschappen. Daarnaast worden door departementen jaarverslagen geleverd en rapporteren agentschappen ook zowel intern, als extern. Van deze informatie kan ook zeer goed gebruik gemaakt worden in het kader van de beschrijving van de sturingsinstrumenten. Documenten die dan worden gebruikt, mits er toegang is tot deze documenten, zijn: jaarverslagen, jaarplannen, maandrapportages, kwartaalrapportages, verantwoordingsdocumenten. Naast deze secundaire literatuur, wat veel informatie oplevert komend uit de praktijk, kan nog meer informatie vanuit de praktijk vergaard worden. Via interviews met relevante personen in de verschillende cases, wordt deze informatie vergaard. Zo zijn er via verschillende kanalen informatiestromen. Deze triangulatie van bronnen zorgt ervoor dat een zo goed mogelijk antwoord kan worden gegeven op de hoofdvraag.

3.3 Triangulatie

'By combining several lines of sight, researchers obtain a better, more substantive picture of reality; a richer, more complete array of symbols and theoretical concepts; and a means of verifying many of these elements. The use of multiple lines of sight is frequently called triangulation' (Berg, 2009: 5).

In dit onderzoek tracht ik ook een zo goed mogelijke verklaring te geven van de instrumentenmix die wordt ingezet bij de aansturing van de agentschappen. Om daar een volledig beeld van te kunnen geven, gebruik ik ook meerdere methoden om aan de benodigde gegevens te kunnen komen. Literatuuronderzoek (primaire en secundaire literatuur), multiple case-study en interviews.

3.4 Theorie en dataverzameling

Het onderzoek is inductief van aard. Dit betekent dat naar de empirie wordt gekeken en van hieruit wordt geanalyseerd en op basis van empirische waarnemingen op zoek wordt gegaan naar verklaringen. In het voorgaande hoofdstuk is ingegaan op de theoretische zoeklichten van het onderzoek. Deze zoeklichten vanuit de bestaande theorie kunnen worden ingezet bij de bestudering van de resultaten in dit onderzoek. De zoeklichten vormen een opmaat tot het maken van het codeerschema, maar vervolgens kunnen de zoeklichten worden ingezet bij de analyse van de resultaten. Het is zodoende van belang om hier te spreken over zoeklichten en niet over verklaringen. Ze zijn namelijk niet verklarend in dit onderzoek, maar leveren wel inzichten om de analyse hier te structureren en op te zetten. De zoeklichten zijn in het voorgaande hoofdstuk behandeld. Een aantal mogelijk verklarende theorieën zijn behandeld in het voorgaande hoofdstuk. Om tot een verklaring te kunnen komen bieden de zoeklichten een belangrijk handvat om het onderzoeksonderwerp uit te pluizen.

De verklaring zal plaatsvinden op basis van theorieën die zijn beschreven in het voorgaande hoofdstuk. Zodoende worden deze twee werelden van empirie en theorie samengebracht tot een concluderend slot van het onderzoek.

De praktische informatie verschilt wellicht tussen de cases. Ik verwacht namelijk niet bij alle drie de agentschappen exact dezelfde sturingsinstrumenten, dezelfde sturingsfilosofie. De theorie is in voorgaand hoofdstuk reeds behandeld en in de analyses zullen de praktische bevindingen aan het licht komen. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de multiple casestudy. De meerdere cases worden allen apart geanalyseerd. Dit geeft per casus een duidelijk beeld van hoe het in de praktijk er aan toe gaat. Deze strategie om meerdere agentschappen te onderzoeken, heb ik gekozen om een zo breed mogelijk beeld te kunnen schetsen van de verklaring achter de inzet van sturingsinstrumenten door het departement.

3.5 Case study

De case study is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele gevallen (cases) van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht (Van Thiel, 2007: 97). Hiervoor is al besproken dat de onderzoeksstrategie case study wordt gehanteerd in dit onderzoek. Er wordt getracht een zo goed mogelijke verklaring te geven waarin veel variabelen zijn meegenomen. De case study levert hierin een belangrijke bijdrage. *‘De case study hoort ook tot het domein van de veelzijdige, methodologisch geschoolde onderzoeker, die de noodzaak ervaart om de bij de extensieve datasets opgestelde beschrijvingen en verklaringen aan waarde te laten winnen door aandacht te besteden aan vaak tegenstrijdige cognities, percepties, interacties en betekenissen van mensen en groepen waar het allemaal om gaat. Hierin schuilt de unieke bijdrage die casestudy’s aan de oplossing van wetenschappelijke beschrijvings- en verklarings- (en voorspellings!-) problemen kunnen leveren’* (Swanborn, 1996). In het theoretische gedeelte in het onderzoek is al naar voren gekomen dat er sprake is van meerdere rollen die vervuld worden omtrent een agentschap. Verschillende percepties en interacties die plaatsvinden tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer zijn in deze casus dus ook zeer van belang. Om hier een goed beeld van te kunnen geven is de case study volgens Swanborn (1996) dus een goede onderzoeksstrategie, ondanks het feit dat dit onderzoek niet stoelt op een bepaalde dataset. Ook Van Thiel (2007) beschrijft dat een case study altijd zeer rijke (en omvangrijke) beschrijvingen van het onderzoeksfenomeen oplevert. Zij geeft ook aan dat de onderzoeker ook tot een verklaring van het onderzochte onderwerp kan komen, maar dat het vaak moeilijk – zo niet onmogelijk – om de bevindingen van de onderzochte situatie te generaliseren (Van Thiel, 2007: 98). Omdat het hier meerdere cases betreft, is er sprake van een multiple case study.

3.6 *Waarom deze selectie van cases?*

Swanborn (1996) beschrijft ook de selectie van cases. Allereerst is het van belang om te bepalen wat het verschijnsel is wat er onderzocht gaat worden. Dit komt ten uiting in de probleemstelling. Het is van belang om hier het verschijnsel te belichten. In de probleemstelling komt duidelijk naar voren dat het verschijnsel is de inzet van sturingsinstrumenten. Dit verschijnsel wordt onderzocht bij meerdere agentschappen, waardoor ik spreek van een multiple casestudy.

Alle agentschappen in Nederland meenemen in dit onderzoek, zou een immens groot en niet uit te voeren onderzoek worden. Ik heb er daarom voor gekozen om hierin een selectie te maken. Swanborn (1996) spreekt over drie selectiecriteria. Allereerst is er de random-selectie. Bij extensief onderzoek is het gebruikelijk om aselect te trekken. Ten tweede is er de selectie op pragmatische gronden. Dit zijn de meer praktische redenen om een bepaalde selectie te maken. Het zou bijvoorbeeld kunnen gaan om reistijd naar de universiteit of bepaalde interesses van de onderzoeker. Ten derde is er de selectie op inhoudelijke gronden. Swanborn (1996: 61) beschrijft het feit 'dat het eerst en vooral van belang is dat we naar informatierijke cases zoeken. Cases waarvan we verwachten dat het te onderzoeken verschijnsel duidelijk is te vinden'. Bij mijn selectie van agentschappen, lagen zowel pragmatische, als inhoudelijke redenen ten grondslag.

Allereerst heb ik de keuze gemaakt om drie agentschappen mee te nemen in dit onderzoek. Tijdens dit onderzoek loop ik stage bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Jeugd en Sanctietoepassing. In overleg met collega's heb ik besloten om drie agentschappen te selecteren. Vanuit mijn rol als stagiair is het namelijk zeer interessant om een bijdrage te kunnen leveren aan mijn stagewerkplek. Zodoende heb ik er voor gekozen om één agentschap te selecteren die onder de DG Jeugd en Sanctietoepassing valt. Bij deze keuze blijven er drie agentschappen over, namelijk DJI, CJIB en Dienst Justis. In overleg met collega's heb ik besloten om drie agentschappen te selecteren. DJI is een zeer complexe organisatie. Dit is veruit het grootste agentschap in Nederland en vanwege de complexiteit is gekozen om dit agentschap niet mee te nemen in dit onderzoek. Ook is er de vrees voor het feit dat ik als onderzoeker te weinig informatie kan genereren bij DJI in verband met de politieke gevoeligheid van informatie. Dat is niet praktisch gezien mijn onderzoek, maar levert inhoudelijk ook te weinig informatie op voor mijn scriptie. CJIB is daarentegen niet enorm groot en complex. Voor dataverzameling is het ook erg gunstig, wanneer een agentschap al is doorgelicht. CJIB is nog niet doorgelicht, maar bevindt zich al wel in een afrondende fase en zodoende verwacht ik daar toch al relevante informatie uit te kunnen putten in het kader van dit onderzoek. Pragmatisch gezien is het CJIB wellicht minder interessant, omdat het gevestigd zit in Leeuwarden. Dienst Justis is een kleiner agentschap en heeft in essentie, zo heb ik vernomen tijdens inleidende gesprekken, een zelfde sturingsfilosofie als CJIB. Aangezien CJIB een iets groter agentschap is en inhoudelijk veel kan bijdragen aan mijn onderzoek en ik dit daarom een interessanter agentschap vind om te onderzoeken, selecteer ik het CJIB als één van de te onderzoeken agentschappen.

Daarnaast selecteer ik nog een agentschap binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie, omdat DGJS zo kan leren van andere sturingsrelaties binnen het eigen departement, maar buiten de eigen DG. De immigratie- en naturalisatie dienst (IND) vind ik persoonlijk een zeer interessant agentschap om te onderzoeken. Ook inhoudelijk draagt het bij aan mijn onderzoek, aangezien ze hier zoekende zijn naar de juiste sturingsfilosofie. In mijn eerste deel van mijn stageperiode heb ik namelijk vernomen dat ze bij de IND een pilot zijn gestart door het eigenaarschap bij ergens anders neer te leggen. Dit heeft mij ook warm gemaakt om de sturingsrelaties tussen departementen en agentschappen te onderzoeken. De keuze voor IND is dus ook op zowel pragmatische, als inhoudelijke gronden gemaakt.

Naast twee agentschappen binnen het Ministerie van Veiligheid en Justitie selecteer ik ook een agentschap buiten dit ministerie. Zodoende kan DGJS ook buitenshuis kijken hoe de sturingsfilosofie er uitziet. De keuze voor dit agentschap is een lastige. Aangezien het CJIB en IND allebei een middelgroot agentschap zijn, ben ik ook op zoek naar een middelgroot agentschap buiten dit ministerie. Ik heb echter gekozen voor Agentschap Telecom, op advies van bronnen binnen het

Ministerie van Financiën. Agentschap Telecom kent volgens de bronnen een andere sturingsfilosofie dan de filosofie die bij het Ministerie van Financiën gehanteerd wordt. Ik verwacht daardoor een zeer interessante inhoudelijke bijdrage door de Agentschap Telecom mee te nemen in het onderzoek.

Er wordt gebruik gemaakt van het interviewen van respondenten. Om tot een gedegen selectie van respondenten te komen is besloten om respondenten te interviewen vanuit het departement en vanuit het betrokken agentschap. Zodoende wordt een gedegen beeld gecreëerd van beide kanten. Er is verder voor gekozen om per casus respondenten te zoeken die veel in contact staan met ofwel het agentschap ofwel het moederdepartement.

3.7 Werkwijze in de cases

De werkwijze in alle drie de cases is identiek. 'een eerste oriëntatie via bestudering van documenten, indien deze aanwezig zijn, ligt voor de hand' (Swanborn, 1996: 78). Dit is ook de aanpak die ik hanteer tijdens het doen van dit onderzoek. Allereerst raadpleeg ik documenten die van belang zijn in het kader van mijn onderzoek. Deze documenten geven ook meer knowhow over de agentschappen en wellicht over de huidige wijze van sturing. Door inhoudelijk meer voorbereid de interviews in te gaan, verwacht ik een beter en diepgaander analyse te kunnen realiseren. In de interviews zal ik ook proberen meer te weten te komen over het tijdspad van de sturing van de agentschappen. Zo'n 20 jaar geleden werd in Nederland het eerste agentschap opgericht. Het is zodoende nog een relatief 'nieuwe' vorm van organisatie. Een deel van de analyse vormt de ontwikkelingen van de sturing gedurende de tijd dat het agentschap bestaat. Het betreft hier zodoende ook een longitudinaal onderzoek. Naast het feit dat de drie agentschappen met elkaar vergeleken kunnen worden, wordt er ook gekeken naar de ontwikkeling van sturing in de tijd. De analyses van de interviews gebeuren op basis van een codeerschema, die aan de hand van de beschreven theorie wordt opgesteld. 'Ook bij kwalitatief materiaal zullen non-equivalente antwoorden in equivalentieklassen gecombineerd moeten worden' (Swanborn, 1996: 137).

3.8 Open of gesloten codering?

Het coderen gebeurt op een zeer systematische wijze. In de theorie zijn al enkele zoeklichten beschreven. Deze zoeklichten vormen ook een basis voor het doen van het onderzoek. In dit verband kan worden gesproken van een gesloten codering. Het is echter niet geheel het geval, aangezien gedurende het onderzoek aanpassingen plaatsvinden aan het schema.

In de documentenanalyse wordt namelijk gebruik gemaakt van zeer ongelijksoortige bronnen. Zo zijn er jaarplannen, evaluaties en doorlichtingen waar gebruik van wordt gemaakt om een gedegen analyse te maken. Er zal allereerst zodoende open gecodeerd worden. 'Open coderen' houdt in dat er zeer uitgebreid gecodeerd zal worden. Alle bruikbare elementen die in het document naar voren komen krijgen een aparte code. Dit open coderen levert enorm veel data op. De volgende stap, namelijk het categoriseren van alle verschillende codes is daarom van groot belang. De vele codes worden tot een beperkt aantal gereduceerd zodat er een overzichtelijk geheel ontstaat. Door het verzamelen van codes en vervolgens het groeperen wordt mogelijk gemaakt dat er een relatie gelegd wordt tussen verklaringen en instrumenten. Vanuit de codes worden ervaringen, risico's en andersoortige redenen gezocht als verklaringen voor de inzet van instrumenten. Op deze manier worden instrumenten met verklaringen in verband gebracht. Het betreft hier zodoende een open inductieve latente codering. Aan de hand van de open codering komen wellicht nieuwe theorieën in beeld, die relevant worden geacht voor dit onderzoek. Het onderzoek wordt daarmee zeer inductief. Vanuit veel ongelijksoortige bronnen worden verklaringen en instrumenten gezocht en van daaruit worden theorieën verbonden. Na het betrekken van deze theorieën kunnen de interviews meer informatie verschaffen over ervaringen in de praktijk. Zodoende kunnen codes en theorieën gespecificeerd worden.

De codering is hier een megvorm van open en gesloten. De basis is een aantal genoemde zoeklichten vanuit de theorie. Het leidt echter niet tot een vast codeerschema en is gedurende het onderzoek

daarom aan verandering onderhevig. Het betekent dat er zowel sprake is van een gesloten codering als van een open, inductieve, latente codering.

Na het zoveel als mogelijk overzichtelijk maken en specificeren van deze informatie, kan een analyse geschreven worden van alle cases apart. De analyses van de cases gebeuren afzonderlijk van elkaar in eerste instantie, aangezien anders de overzichtelijkheid van het onderzoek in gevaar kan komen. Het is echter ook nog niet nodig om al direct de drie sturingsvormen bij agentschappen te vergelijken. Ik acht het eerder relevant eerst drie zeer scherpe analyses te formuleren en vervolgens de stap te maken om de vergelijking te maken en daaraan conclusies te verbinden.

3.9 Conclusie

De onderzoeksstrategie die gehanteerd wordt is de multiple casestudy. In deze multiple casestudy worden interviews gehouden met betrokken personen. Iedere casus wordt apart behandeld in de analyse en uiteindelijk wordt er een vergelijking gemaakt. Bij het houden van interviews wordt een codeerschema bijgehouden. Dit codeerschema zal gedurende het onderzoek aan verandering onderhevig zijn, aangezien ik verwacht tijdens het doen van het onderzoek nieuwe relevante aspecten tegen te komen. Deze invloeden zijn zeer belangrijk, want dit is informatie komend vanuit de praktijk en zeer relevant voor mijn onderzoek. Er wordt gebruik gemaakt van open inductief latent coderen, maar daarnaast ook zeker een vorm van gesloten coderen door de input vanuit de vier zoeklichten.

Hoofdstuk 4: Introductie en beschrijving cases

4.1 Inleiding

Na het beschrijven van de theorie en de ingezette methodologie in dit onderzoek wordt in dit hoofdstuk de praktijk belicht. In het onderzoek staan drie cases centraal, namelijk het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Agentschap Telecom. Het zijn drie totaal verschillende agentschappen en zodoende verdienen zij alledrie een duidelijke toelichting in dit onderzoek. Het is zodoende een inleidend hoofdstuk en een kennismaking met de drie agentschappen, zodat in het vervolg van het onderzoek ervaringen en overwegingen in de praktijk goed te begrijpen zijn vanuit de context van de agentschappen. Allereerst zal het CJIB behandeld worden, vervolgens IND en tot slot Agentschap Telecom.

4.2 Centraal Justitieel Incassobureau

Het CJIB is in 1990 opgericht. Zoals in het theoretische gedeelte van het onderzoek naar voren is gekomen, is het NPM van grote invloed. In het kader van een efficiëntere en effectievere manier van het innen van verkeersboetes is het CJIB opgericht. Tot die tijd verliep het innen van verkeersboetes meestal via de arrondissementen van het Openbaar Ministerie. Centralisatie van de inning en een wetswijziging, waardoor verkeersboetes niet meer onder het strafrecht maar onder het administratief recht vielen, zorgden ervoor dat het inningspercentage omhoog schoot en daarmee de rechtsgelijkheid toenam (Strategisch Ondernemingsplan, 2013). De inningspercentages liggen boven de 95 procent, terwijl vroeger wanneer men de boete niet betaalde vaak nog weg kon komen. Bij de oprichting was het CJIB nog geen agentschap. Op 1 januari 1996 is de agentschapsstatus met (toen) bijbehorende baten en lastenadministratie bij het CJIB ingevoerd (Doorlichting CJIB, 2014). Sinds 2012 valt het CJIB onder de verantwoordelijkheid van het Directoraat Generaal Jeugd en Sanctietoepassing (DGJS) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Het kantoor van het CJIB zit gevestigd in Leeuwarden. Het is in deze regio een grote en zeer belangrijke werkgever. Het op afstand plaatsen van de centrale overheid, heeft zodoende ook echt haar doorwerking gekend in fysieke afstand ten opzichte van Den Haag.

‘Het vergroten van de maatschappelijke veiligheid is topprioriteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het CJIB levert hieraan een bijdrage door verschillende boetes en maatregelen te innen, strafrechtelijke sancties te coördineren en informatie te delen met ketenpartners en opdrachtgever met als doel de prestaties van de strafrechterketen te verbeteren (CJIB, 2014). Het CJIB heeft een duidelijke missie opgesteld die luidt als volgt: ‘Het CJIB is het inning- en incassogezicht van de overheid en vervult de centrale rol bij de afhandeling van strafrechtelijke beslissingen. Hiermee levert het CJIB een belangrijke bijdrage aan de geloofwaardigheid en het gezag van de overheid’. De visie luidt: ‘Het CJIB is een flexibele, zakelijke en betrouwbare uitvoeringsorganisatie voor de overheid. Een organisatie die als één geheel in samenwerking met opdrachtgevers en partners zijn dienstverlening continu verbetert met een zorgvuldig oog voor de burger’ (CJIB, 2014).

Deze teksten geciteerd van de CJIB-website tonen een duidelijk beeld van het New Public Management gedachte. Zo is er het doel om prestaties te verbeteren. Dit prestatiegerichte werken past in de gedachte van het NPM. Verder is er de verduidelijking betreft het scheiden van uitvoering en beleid. CJIB wordt neergezet als de zakelijke, betrouwbare uitvoeringsorganisatie voor de overheid. De term ‘zakelijk’ past ook bij het NPM gedachtegoed, aangezien een meer bedrijfsmatige manier van werken een kenmerk is van het NPM. Verder komt ook de klantgerichtheid terug in de missie en visie van het CJIB.

4.2.1 Missie en Visie van het CJIB

Bij de missie en visie hanteert het CJIB vijf kernwaarden die de rode draad in het handelen zijn: zakelijk, betrouwbaar, deskundig, praktisch, en verbindend (Strategisch ondernemingsplan CJIB, 2013). Deze termen vormen zodoende ook de kernwaarden voor het strategisch ondernemingsplan

CJIB. De aanleiding voor het opstellen van het Strategisch Ondernemingsplan (2013) komt voort uit zowel interne als externe noodzaak. Ontwikkelingen in de omgeving van het CJIB worden in het plan beschreven. Het gaat hierbij om ontwikkelingen als digitalisering, nieuwe (Europese) regelgeving, de aanhoudende economische recessie, druk op de overheidsfinanciën en de beweging tot een compacte overheid (Strategisch Ondernemingsplan CJIB, 2013). Factoren uit de omgeving hebben zodoende invloed op de bedrijfsvoering en management binnen het CJIB. Er dienen keuzes gemaakt te worden, om goed met deze omgevingsfactoren om te gaan. Strategie is daarin heel belangrijk. Hierbij gaat het om congruentie van de organisatie in de omgeving waarin zij acteert. Omgevingsfactoren moeten vertaald zien te worden in strategische doelen van een organisatie en binnen de organisatie moet dat vertaald worden naar het handelen dat daarbij past.

Naast de externe noodzaak, heeft het opstellen van het Strategisch Ondernemingsplan CJIB (2013) ook een interne noodzaak. In februari 2012 is de nieuwe directeur aangesteld binnen het CJIB, daarnaast is er de wisseling van eigenaar geweest namelijk naar de DG Jeugd en Sanctietoepassing. De analyse van de nieuwe directeur en de wisseling van eigenaar tonen aan dat het tijd is om de strategie te herijken (Strategisch Ondernemingsplan, 2013).

De uitdaging voor het CJIB wordt beschreven als een heldere uitdaging. Het CJIB is enorm gegroeid door de jaren heen en heeft veel meer opdrachtgevers. Het maakt de werkzaamheden van het CJIB uiteenlopend en zodoende erg complex. Acties en middelen moeten zo gefocust ingezet worden dat het een zo groot mogelijke toegevoegde waarde heeft in zijn uitvoeringstaak. 'Het CJIB ziet het dan ook als haar plicht om de organisatie tegen het licht te houden en te zoeken naar mogelijkheden om effectiever en efficiënter te werken' (strategisch ondernemingsplan, 2013). De rol in de keten die het CJIB speelt en de interne organisatie worden in het plan onder de loep genomen. Dit plan is het eerste resultaat van het Veranderprogramma Eenheid en Eenvoud (2012).

4.2.2 Op zoek naar core-business

Geconcludeerd kan worden dat het CJIB weer op zoek is naar de 'core-business'. Dit blijkt ook uit interviews die gehouden zijn met betrokkenen in dit onderzoek. Het lijkt aannemelijk dat deze veranderende strategie ook invloed uitoefent op de inzet van instrumenten. Het is interessant om dit te bekijken in dit onderzoek. De aansturing vanuit het departement staat hier centraal. Interessant is om deze aansturing bij het CJIB te bekijken. Het sturingsmodel, zoals beschreven is in de Regeling Agentschappen (2012), geeft aan dat er een strikte scheiding moet zijn tussen de rollen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Hier kan van afgeweken worden wanneer er uitsluitend dienstverlening plaatsvindt binnen het eigen ministerie (Regeling Agentschappen, 2012). De Directeur-Generaal Jeugd en Sanctietoepassing is eigenaar van het CJIB, terwijl daar ook het opdrachtgeverschap ligt.

4.3 Immigratie- en Naturalisatiedienst

Op 1 januari 1994 is de directie Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie verzelfstandigd in het agentschap Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) (Doorlichtingsrapport IND, 2013). Zo is het een uitvoeringsorganisatie geworden, waarbij de beleidstaken op het departement zijn achter gebleven. De IND valt onder de verantwoordelijkheid van het Directoraat Generaal Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (Doorlichtingsrapport IND, 2013). De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid van Nederland (IND, 2014). Er bestaat niet één soort vreemdeling, maar er verschuilen uiteraard verschillende redenen achter het feit dat een vreemdeling naar Nederland is gekomen. De IND beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. Het kan dan gaan om het feit dat een vluchteling in zijn thuisland zijn leven niet meer zeker is door de situatie aldaar, maar het kan ook gaan om mensen die in Nederland willen werken en wonen. Het Kinderpardon van begin 2014 was ook een voorbeeld waarbij de IND betrokken was. Dit gaat om kinderen die al gedurende een bepaalde tijd in Nederland wonen en naar school gaan, maar

vervolgens toch om bepaalde uiteenlopende redenen terug worden gestuurd naar hun geboorteland. Aanvragen kunnen dus ook komen van mensen die al zo lang in Nederland wonen dat zij zich Nederlander voelen en daarom willen naturaliseren (IND, 2014).

Instroom van vreemdelingen in Nederland is al geruime tijd aan de orde van de dag. Ook in 2014 en de zomer van 2015 is er weer een grote toestroom van vluchtelingen naar Nederland. Er is zodoende beleid nodig die deze instroom goed laat verlopen. Niet iedereen kan zomaar in Nederland verblijven of Nederlander worden. Daar zijn bepaalde voorwaarden aan verbonden. Die voorwaarden worden bepaald door bijvoorbeeld (IND, 2014):

- Het land van herkomst
- De verblijfsduur in Nederland
- De reden van verblijf
- Inkomen of leeftijd
- De IND toetst of elke aanvrager aan de voorwaarden voldoet

Het handelen van de IND wordt bepaald door het vreemdelingenbeleid, de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlandschap (Doorlichtingsrapport IND, 2013). Er bestaan drie soorten aanvragen, namelijk: regulier, asiel en naturalisatie. Regulier houdt in de aanvragen voor verblijfsvergunningen voor wonen en werken in Nederland. Aanvragen met betrekking tot asiel zijn aanvragen van vreemdelingen die de Nederlandse overheid om bescherming vragen tegen bijvoorbeeld vervolging in hun land van herkomst. Aanvragen voor het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit vallen onder de categorie 'naturalisatie' (Doorlichtingsrapport IND, 2013).

4.3.1 Missie en Visie van de IND

Over de missie en visie van de IND is het agentschap zeer kort en bondig. De visie is dat de aanvrager centraal staat. De IND benadrukt de impact van de beslissingen. Deze beslissingen hebben een impact op het persoonlijke leven van mensen. Daarom dienen beslissingen zorgvuldig te worden genomen (IND, 2014). De missie van de IND is het zijn van dé toelatingsorganisatie van Nederland. 'Iedere aanvraag wordt getoetst aan de complexe regels van het vreemdelingenbeleid. Dat gebeurt zorgvuldig met oog voor de persoonlijke situatie van de mensen die een aanvraag hebben ingediend. Dat betekent dat de IND goed naar elk verhaal luistert en daarna tijdig beslist zodat mensen snel weten waar ze aan toe zijn' (IND, 2014). Dit onderschrijft de missie en visie van de IND, door een persoonlijke aanpak en zodoende de aanvrager centraal te stellen en de toelatingsorganisatie te zijn die zij graag wil zijn.

4.3.2 Een groot agentschap actief in de Vreemdelingenketen

Qua omzet is de IND een van de grotere agentschappen in het veld (Doorlichtingsrapport IND, 2013). IND werkt samen met veel andere actoren die gezamenlijk de 'Vreemdelingenketen' vormen. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en IND vormen gezamenlijk de Kleine Keten. Binnen de vreemdelingenketen zijn verschillende deelprocessen verankerd: toezicht, grensbewaking, asiel, regulier en terugkeer. De route die een vreemdeling door deze deelketens aflegt kan verschillen en soms werken meerdere partners tegelijkertijd aan een zaak. De partners leveren hun bijdrage in een context waarbij de sturing op de verschillende partners binnen vier departementen is vormgegeven en zijn op verschillende wijze met elkaar verbonden (Doorlichting IND, 2013).

4.4 Agentschap Telecom

Agentschap Telecom is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken. Het agentschap is gevestigd in Groningen en Amersfoort en is zowel uitvoerder als toezichthouder. Zo houdt het onder meer toezicht op naleving van de Wion (Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten), de aftapbaarheid, de dataretentie, de ruimtevaartvoorschriften en de markttoegang voor apparatuur

(Agentschap Telecom, 2015). Uit deze omschrijving van de organisatie blijkt al de technische specialiteit die aanwezig is bij Agentschap Telecom.

Simpeler gezegd is het een agentschap dat het gebruik van etherfrequenties in brede zin in Nederland reguleert en controleert (Doorlichting AT, 2013). De dienst is in 1929 opgericht als Radiocontroledienst van het Staatsbedrijf der PTT. In 1989 veranderde de naam vanwege de privatisering van de PTT in Directie Operationele Zaken, onderdeel van de hoofddirectie Telecommunicatie en Post, die op zijn beurt deel uitmaakte van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Later werd de naam veranderd in Rijksdienst voor Radiocommunicatie en Divisie Telecom, onderdeel van de Inspectie Verkeer en Waterstaat. Halverwege het jaar 2002 is de dienst als een agentschap ondergebracht bij het Ministerie van Economische Zaken. Agentschap Telecom is bij besluit van 5 september 2005 met ingang van 22 juli 2002 ingesteld als baten-lastendienst van EZ (Doorlichting AT, 2013).

De taken van het agentschap zijn te verdelen in drie categorieën:

1. Bijdragen aan beleidsvoorbereiding en –evaluatie
2. Toelating en registratie (uitvoering)
3. Toezicht en handhaving (toezicht)

In de Doorlichting AT (2013:5) wordt het volgende beschreven betreffende de taken van het agentschap: ‘Agentschap Telecom is zowel beleidsuitvoerder als toezichthouder in het werkgebied van het elektronisch communicatiedomein in Nederland. Een kerntaak van het agentschap is het beheer van het Nederlandse frequentiespectrum. Hiertoe maakt de organisatie (inter)nationale afspraken over het gebruik van frequenties. De organisatie stelt richtlijnen op, verdeelt frequentieruimte, verleent vergunningen aan gebruikers en verwerft internationale gebruiksrechten’. Hieruit blijkt dat het Agentschap Telecom actief is in een zeer dynamische omgeving, waarin de overheid, burgers maar ook zeker de markt een zeer belangrijke rol spelen. Naast deze beleidsuitvoering wordt ook de eerder genoemde kerntaak ‘Toezicht’ benoemd in de Doorlichting AT (2013:5). ‘Agentschap Telecom controleert de handel in elektronische apparatuur, aftappen, dataretentie en de WION (...) Tevens houdt Agentschap Telecom toezicht op de naleving van de Wet Ruimtevaartactiviteiten (Wra), die van kracht is sinds 2008’.

4.4.1 Missie en visie van het AT

Over de visie en missie wordt expliciet gesproken in het Eindrapport Nulmeting Agentschap Telecom (2015). Hier blijkt duidelijk de visie dat het agentschap wil acteren waarin het maatschappelijk belang centraal staat. ‘Elektronische communicatie is voor burgers en bedrijven steeds belangrijker geworden. In het dagelijks leven zijn wij in hoge mate afhankelijk geworden van elektronische communicatiediensten. Deze afhankelijkheid is groter dan men doorgaans beseft en wordt ook wel ‘telekwetsbaarheid’ genoemd. De missie van het Agentschap Telecom is: ‘Wij waarborgen de beschikbaarheid van moderne en betrouwbare telecommunicatie in en voor Nederland’. Het agentschap stelt, bij het uitvoeren van haar missie, het maatschappelijk belang centraal. Incidenten in de telecomsector kunnen economisch en maatschappelijk veel schade aanrichten. Met het oog op het maatschappelijk belang is het vanzelfsprekend dat men de continuïteit van netwerken en of/ diensten verbetert en de maatschappelijke en economische impact van incidenten en calamiteiten tot het minimum wordt beperkt (Eindrapport Nulmeting AT, 2015: 3).

4.4.2 Acteren in een zeer dynamische omgeving

Vanuit het gebied van het spectrummanagement, de uitvoerende tak van het agentschap, zetten de externe ontwikkelingen zich door. Maatschappelijke en technische ontwikkelingen gaan snel en maken nieuwe dienstverlening en ander gebruik van spectrum mogelijk (Afdelingsplan Spectrummanagement, 2013: 3). In deze zeer dynamische, veranderlijke omgeving heeft het Agentschap Telecom te maken met verwachtingen van burgers en bedrijven. Dit maakt de omgeving van het agentschap zeer bijzonder. Ze heeft namelijk ook een duidelijke link met de markt. De

financiën van het agentschap komen zodoende niet alleen van het Rijk, maar komen ook zeker van de markt. 'Er gaat ook steeds meer geld om in de markt waarin we acteren. Zo heb je wel kunnen zien aan investeringen van bedrijven in 4G-netwerken' (Interview Dijkstra, 2014). De activiteiten van het agentschap worden gefinancierd door vergunninghouders, EZ en overige financiers (Doorlichting AT, 2013).

In de lijn met de Regeling agentschappen is de SG van EZ de eigenaar van Agentschap Telecom. Tussen de SG en het agentschap zit de positie van DHI (Directeur-Hoofdinspecteur). Hij ondertekent de jaarlijkse managementafspraken en rapporteert over de voortgang van de afspraken aan de SG. DG Energie, Telecom en Markten is de opdrachtgever voor de uitvoering van het Agentschap Telecom. Naast deze uitvoerende taak kent het agentschap dus ook een toezichtstaak. In dit onderzoek ligt de focus op de uitvoerende organisatie, aangezien dit de vergelijking met de andere twee uitvoerende organisaties plausibel maakt.

Hoofdstuk 5: Vormgeving van aansturing en verantwoording

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt per casus bekeken welke instrumenten worden ingezet bij de aansturing van de verschillende agentschappen. Vanuit de documentenanalyse en de interviews die zijn gedaan met betrokkenen binnen het agentschap en het departement kan uiteindelijk weergegeven worden welke instrumenten worden ingezet bij de aansturing. Dit leidt per agentschap vervolgens tot een instrumentenmix. Er wordt in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van de gevoerde interviews en andere documentatie. Hieruit kan dus worden afgeleid welke instrumenten worden ingezet en hier blijkt ook vervolgens uit wat de ervaringen en overwegingen zijn vanuit de praktijk, om gebruik te maken van deze instrumenten. Twee onderzoeksvragen komen zodoende aan de orde in dit hoofdstuk.

Na een beknopte introductie over twee cycli die door elkaar heenlopen in publiek beleid en wat een tweedeling brengt in de instrumenten, zal vervolgens een beschrijving van de instrumenten plaatsvinden. Deze beschrijving gebeurt aan de hand van eerder genoemde instrumenten die vanuit de theorie zijn uitgelegd. Na het weergeven van de tabel, wordt per instrument bekeken hoe de invulling plaatsvindt bij de drie agentschappen, met daarbij ook de beschrijving van ervaringen en overwegingen in de praktijk. De deelvragen die beantwoord worden in dit hoofdstuk luiden als volgt:

Deelvraag 2: Welke bij Deelvraag 1 bedoelde instrumenten worden gebruikt bij aansturing en verantwoording van CJIB, IND en Agentschap Telecom?

Deelvraag 3: Welke overwegingen, praktijkervaringen zijn af te leiden uit de inzet en het gebruik van de instrumentenmix bij CJIB, IND en Agentschap Telecom?

5.2 Uitvoering analyse

Alvorens wordt ingegaan op de beschrijving en ervaringen van de inzet van instrumenten, wordt eerst besproken hoe deze analyse uitgevoerd wordt. Dit is uiteraard al deels gedaan in het beschrijven van de methodologie. Hier is echter geen duidelijk verband gelegd met de cases die in dit onderzoek een rol spelen. Hier zal kort en bondig en uiteindelijk schematisch worden weergegeven hoe de codering vormgegeven wordt.

In het hoofdstuk omtrent de methodologie is naar voren gekomen dat er gebruik gemaakt wordt van het zogenaamde 'open coderen'. Deze codes zijn gedurende het onderzoek aan verandering onderhevig. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een definitief schema, waar zodoende verschillende categorieën bestaan. De basis voor het schema kan worden gevonden in zoeklichten die het onderzoek van Van Thiel en Hendriks (2014) hebben opgeleverd. Deze vier zoeklichten zijn eerder beschreven in het theoretische hoofdstuk in dit onderzoek. In onderstaand schema staat de vertaling van de vier zoeklichten naar drie categorieën die een centrale rol spelen in de analyse van dit hoofdstuk.

Tabel 5.1 Categorieën coderen

Zoeklicht	Codes en Subcodes	
Centrale Coördinatie	1. Wet en Regelgeving	1.1 Ministerie van Financiën
		1.2 Begroting en Verantwoording
		1.3 Regeling Agentschappen
Organisatie Rolopvatting en Vertrouwen	2. Organisaties	2.1 Rolverdeling
		2.2 Sleutelfiguren
		2.3 Relatie/Vertrouwen
		2.4 Financiering
		2.5 Takenpakket
Externe Omstandigheden	3. Omgeving	3.1 Politieke risico's
		3.2 Digitalisering
		3.3 Bezuinigingen
		3.4 Dynamische omgeving

Er bestaan uiteindelijk drie categorieën in bovenstaande codeboom. Deze categorieën waren er niet direct bij aanvang van de analyse, maar zijn gedurende het onderzoek zo ontstaan en komen voort vanuit de basis van Van Thiel en Hendriks (2014). De centrale coördinatie leidt tot bepaalde wet- en regelgeving dat voortkomt uit de rol van het Ministerie van Financiën. Het tweede en derde zoeklicht is samengevoegd tot één categorie, omdat beide categorieën zich focussen op de organisaties, zowel het moederdepartement als het agentschap. Het zoeklicht 'Externe omstandigheden' leidt tot de categorie omgeving, waarin omgevingsfactoren worden benoemd. De categorieën bevatten factoren waarvan de verwachting is dat zij een relatie kunnen hebben met het ingezette instrumentarium bij de aansturing van een agentschap.

De eerste categorie is 'Wet- en regelgeving'. Vanuit wetten en regels kunnen instrumenten zijn vastgelegd waardoor ze onder het ingezette instrumentarium vallen.

Ten tweede is er de categorie 'Organisatie'. Deze categorie heeft betrekking op de organisatie van het agentschap en het moederdepartement. Hieronder valt de rolverdeling van eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer. Sleutelfiguren zijn personen die een belangrijke taak hebben bij het betreffende agentschap, dan wel een rol spelen binnen het departement bij de aansturing van het agentschap. Relatie en vertrouwen houden verband met de twee bovenstaande variabelen. Het gaat hier namelijk om de relatie tussen de sleutelfiguren, tussen de verschillende rollen. Financiering houdt in de wijze waarop het agentschap wordt gefinancierd. De categorie 'Organisatie' wordt afgesloten met het takenpakket van de agentschappen.

De derde categorie betreft de omgevingsfactoren. Allereerst zijn er de politieke risico's die betrekking hebben op de werkzaamheden van het agentschap. Als tweede factor is er de digitalisering. Er wordt hier ook bedoeld op nieuwe informatiesystemen bij de uitvoering van taken. Bezuinigingen valt ook onder de categorie van de omgevingsfactor. En tot slot is er de dynamische omgeving. Hier wordt bedoeld op de veranderende omgeving om een bepaald agentschap. Ontwikkelingen kunnen elkaar snel opvolgen, er is dan sprake van een dynamische omgeving.

Er wordt in iedere casus bekeken of dergelijke codes plaatsvinden en hoe dit dan in de casus naar voren komt. Zodoende kan preciezer worden geanalyseerd wat de invloeden zijn op de instrumentenmix. De ingezette instrumentenmix is zo ook naar voren gekomen. Allereerst is het van belang om te onderzoeken of een bepaald instrument wordt ingezet en vervolgens op welke wijze dit wordt gerealiseerd. Bij het weergeven van de instrumentenmix gaat het echter vooral om het feit of een instrument wordt ingezet. De inhoudelijke invulling kan verschillen door inhoudelijke diversiteit.

5.3 De twee cycli naast elkaar

De planning- en controlcyclus speelt bij de aansturing en verantwoording een centrale rol. Dit is een cyclus die loopt naast de begrotingscyclus. De begrotingscyclus is rijksbreed hetzelfde met als hoogtepunt Prinsjesdag waarop de Rijksbegroting voort het volgende jaar openbaar wordt gemaakt en de Koning de Troonrede voordraagt en de Minister van Financiën de Miljoenennota presenteert. Binnen de begroting bevindt zich ook een agentschapsparagraaf waarin agentschappen cijfers en beleid bekend maken. Voordat de begroting kan worden gepresenteerd heeft een begrotingsvoorbereiding plaatsgevonden. Na het presenteren van de begroting vangt het jaar waarop het betrekking heeft aan. In het voorjaar wordt vervolgens de Kaderbrief samengesteld door de Minister van Financiën. Hierin staan budgettaire mee- en tegenvallers en ook financiële claims van ministers voor nieuw beleid. Vervolgens wordt de Voorjaarsnota met bijbehorende suppletoire begrotingen gepubliceerd in mei. In het najaar wordt de Najaarsnota gepubliceerd met daarbij de suppletoire begrotingen. Gedurende het begrotingsjaar bevindt zich een aantal momenten in de begrotingscyclus om te sturen. Ook wordt er gedurende het jaar verantwoording afgelegd middels de najaars- en voorjaarsnota en bijbehorende suppletoire begrotingen.

In het volgende jaar worden jaarverslagen opgesteld door de ministeries en verzonden ter controle naar de Algemene Rekenkamer. In mei worden de rapporten van de Algemene Rekenkamer bij de jaarverslagen van de ministeries gepresenteerd. In het jaar na het bewuste begrotingsjaar vindt zodoende ook verantwoording plaats over de begroting en de uitvoering. Het zijn rijksbrede instrumenten, maar zodoende wel momenten van aansturing en verantwoording en zodoende noemenswaardig in het onderzoek. De instrumenten zijn wettelijk voorgeschreven en rijksbreed en zodoende zal hier niet veel aandacht aan besteed worden in dit onderzoek.

Naast deze begrotingscyclus loopt dus ook de planning en controlcyclus. In dit onderzoek wordt verwacht dat deze cyclus meer centraal zal staan dan de begrotingscyclus, aangezien hier de verschillen zich zouden kunnen voordoen tussen de verschillende agentschappen. De begroting is namelijk een wet, terwijl de planning- en controlcyclus meer ruimte biedt voor een gepaste invulling. Instrumenten die in deze cyclus worden ingezet zijn zodoende niet wettelijk vastgelegd en zodoende kunnen organisaties enigszins vrij bepalen in hoeverre en op welke wijze aansturing en verantwoording plaatsvindt.

5.4 Instrumentenmix

De ordening van instrumenten zoals deze in hoofdstuk 2 is gegeven in de tabel, bevat een uitgebreid arsenaal aan instrumenten. In dit hoofdstuk worden enkele instrumenten samengevoegd en verwerkt in een nieuwe tabel om zo het geheel overzichtelijker te maken. Het leidt tot een nieuwe tabel, die van belang is voor de opbouw van dit hoofdstuk. Allereerst wordt een overzicht gegeven, die de vertaling weergeeft van de tabel gegeven vanuit de theorie, naar de nieuwe tabel.

Tabel 5.2 Vertaling instrumenten hoofdstuk 2 naar onderdelen hoofdstuk 5

Instrument hoofdstuk 2	Onderdeel in dit hoofdstuk 5
Besluit	5.2.1 Besluit
Contactmomenten	5.2.9 Relatiemanagement
Beleidsbeoordelingen/beleidsimpactrapportages	5.2.5 Rapportage
Managementcontract/jaarplan	5.2.4 Jaarplan
Tussentijdse rapportages	5.2.5 Rapportage
Verantwoording in jaarverslag en jaarrekening	5.2.3 Verantwoording
Prestatie-indicatoren	5.2.6 Prestatie-indicatoren
Benchmark	5.2.7 Benchmark
Informatieprotocol/statuut	5.2.5 Rapportage
Wet- en regelgeving	5.2.2 Begroting en 5.2.3 Verantwoording
Relatiemanagement	5.2.8 Relatiemanagement
Convenant	5.2.8 Relatiemanagement
Gedragscodes	5.2.8 Relatiemanagement

De vertaling van deze instrumenten naar een nieuwe verdeling vindt plaats om meer overzicht te genereren, en het wordt ook plausibel geacht omdat bepaalde begrippen enorm met elkaar verweven zijn en focussen op het zelfde instrument. Zowel 'contactmomenten', 'convenant' en 'gedragscodes' focussen zich op relatiemanagement. Het is zodoende meer een verzamelbegrip en niet een specifiek instrument. De instrumenten komen uiteraard wel ter sprake.

Beleidsbeoordelingen en (beheersmatige) rapportages zijn vaak verweven in zelfde rapportages op dezelfde rapportagemomenten. Zodoende is het vanzelfsprekend dat deze beide instrumenten worden besproken in dezelfde paragraaf 'Rapportage'. Informatieprotocollen geven weer wanneer informatie wordt uitgewisseld tussen verschillende belanghebbenden. Dit heeft ook betrekking op rapportagemomenten, zodoende komt dit ook terug in deze paragraaf.

Wet- en Regelgeving geeft weer dat er een begroting en een verantwoording moet zijn. Dit zijn zodoende de instrumenten die van belang zijn op het gebied van wet- en regelgeving. In de delen 'Begroting' en 'Verantwoording' komt wet- en regelgeving aan bod.

5.4.1 Besluit

Het beschreven besluit door Van Thiel (2012) houdt het instellingsbesluit in. Dit betekent dat wanneer het agentschap wordt opgericht een procedure wordt doorlopen en vervolgens een instellingbesluit van het agentschap plaatsvindt. In de Regeling Agentschappen (2012) staat beschreven hoe het instellingbesluit tot stand komt. Het betreffende de verzelfstandigen dienstonderdeel als toekomstig agentschap moet aan een aantal instellingsvoorwaarden voldoen (Regeling Agentschappen, 2012):

- a) Een verwachte omzet of verwachte ontvangsten van meer dan 50 miljoen euro op jaarbasis.
- b) Het agentschap heeft een resultaatgericht sturingsmodel.
- c) Doelmatiger gaat werken dan als dienstonderdeel en ook aangeeft hoe de dienst als agentschap tenminste gedurende de vijf jaar daarna de doelmatigheid zich zal ontwikkelen.
- d) Verband legt tussen uitgaven en prestaties, zodat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is.
- e) Het agentschap kan een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer waarborgen.

Deze voorwaarden lijken zeer strikt, maar bieden de agentschappen nog wel een eigen invulling. Zo wordt niet zeer nauw aangegeven hoe het resultaatgerichte sturingsmodel moet worden ingevuld. De Regeling Agentschappen (2012) geeft in Artikel 9 tot en met 13 wel weer hoe globaal het model

eruit moet zijn, met daarbij beschrijvingen van de drie rollen (eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer) zoals deze ook al in eerdere hoofdstukken naar voren zijn gekomen. Geconcludeerd kan worden dat alvorens een agentschap wordt ingesteld als zijnde een agentschap, moet zij aan een aantal criteria voldoen. Het voorgenomen besluit tot instelling van het agentschap wordt voorgelegd aan de ministerraad door de betrokken minister, mede namens de Minister van Financiën. Indien de ministerraad instemt met de instelling van het agentschap brengt de betrokken minister het voorgenomen besluit hiertoe ter kennis van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Regeling Agentschappen, 2012). Indien de Tweede Kamer zich niet uitsprekt tegen het voorgenomen besluit, wordt het besluit tot instelling van het agentschap ondertekend door de betrokken minister en Minister van Financiën (Regeling Agentschappen, 2012).

Deze procedure is door de drie betrokken agentschappen in dit onderzoek ook doorlopen en zo is bij alle drie de agentschappen gebruik gemaakt van dit instellingbesluit. Dit instrument wordt ingezet, omdat dit wettelijk verplicht is. Zodoende zijn hier overeenkomsten te vinden en weinig verschillen. Het gaat dan puur om de inhoudelijke verschillen, omdat eigenaren, opdrachtgevers en opdrachtnemers in de drie cases verschillende partijen zijn en omdat het andere producten betreft.

5.4.2 *Begroting*

In de begroting hebben zowel het CJIB, IND als Agentschap Telecom een eigen agentschapsparaagraaf. Dit geldt voor alle agentschappen, zodoende kan hier geen discrepantie geconstateerd worden met andere agentschappen. Het staat namelijk vermeld in de Rijksbegrotingsvoorschriften van het Ministerie van Financiën (2013: 49).

Zoals eerder vermeld in het onderzoek geldt per 1 januari 2013 een nieuwe Regeling Agentschappen (2012). Hierdoor zijn ook aanpassingen nodig geweest in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV, 2013: 12). De naam 'baten-lastendiensten' is komen te vervallen. Er wordt gesproken over agentschappen. Daarin bestaat een onderscheid tussen agentschappen met een baten-lastenadministratie en agentschappen met een verplichtingen-kasadministratie (RBV, 2013: 12). Deze verschillende administraties leiden ook tot verschillende begrotingen. In dit onderzoek betreft het drie agentschappen met dezelfde administratie, namelijk de baten-lastenadministratie. Zodoende wordt de focus in dit onderzoek gelegd op de begroting van een baten-lastenagentschap.

De begroting is een wet en zodoende vereist voor alle departementen en bijbehorende agentschappen. Dit is geen instrument opgelegd door de eigenaar van bijvoorbeeld het CJIB, maar is puur een opgelegd instrument dat komt vanuit het Ministerie van Financiën, waar alle agentschappen zich aan moeten houden. In de Comptabiliteitswet 2001 staat vermeld dat een begroting, voor de baten-lastenagentschappen die onder het betrokken ministerie ressorteren, een aparte staat bevat met een daarbij behorende toelichting.

Hoe de begroting van een baten-lastenagentschap er uit moet zien wordt gegeven in het format dat zich bevindt in het Rijksbegrotingvoorschrift van het Ministerie van Financiën (RBV, 2013: 149). De paragraaf in de begroting bestaat voor de agentschappen uit een drietal onderdelen. Allereerst de gespecificeerde staat van baten en lasten in meerjarig perspectief. Ten tweede het kasstroomoverzicht en ten derde een overzicht van doelmatigheidsgetallen. De eerste twee onderdelen zijn opgemaakt vanuit een algemeen model over een baten-lasten overzicht en een kasstroomoverzicht. De cijfers verschillen hier zodoende wel met andere agentschappen, omdat uiteraard andere resultaten geboekt worden, andere investeringen gedaan worden, aangezien het hier gaat om totaal verschillende organisaties. Het derde onderdeel van de paragraaf bevat wel degelijk andere termen, aangezien het hier gaat om de producten die worden geleverd door de agentschappen.

In Tabel 5.2 staat beknopt weergegeven wat de omzet is van het moederdepartement, overige departementen en de omzet van derden. Deze informatie geeft niet alleen weer dat er een groot

verschil in grootte is tussen de agentschappen. Er kan ook geconcludeerd worden na het bestuderen van deze cijfers dat het gaat om verschillende typen agentschappen.

Tabel 5.3 Omzet Agentschappen (Bron: Rijksbegroting 2015)

Bedragen x1000	IND	CJIB	AT
Omzet Moederdepartement	278.503	92.371	11.068
Omzet Overige departementen	0	13.227	0
Omzet derden	53.860	20.813	20.629

Uit de tabel blijkt duidelijk dat de IND veruit de grootste organisatie is van de drie agentschappen. Het valt ook op dat de omzet van het moederdepartement enorm is, en dat de omzet van overige departementen nul is. De IND is zodoende puur een agentschap van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Ook de omzet van derden is een aanzienlijk bedrag. 'De opbrengsten derden bestaan uit leges die vreemdelingen betalen voor het behandelen van aanvragen voor verblijfsvergunning regulier of verzoeken tot naturalisatie en voor een kleiner gedeelte uit opbrengsten uit onderverhuur en bijdragen uit Europese subsidies' (Rijksbegroting 2015). Het is zodoende logisch dat het hier een aanzienlijk bedrag betreft.

Het valt op dat bij het CJIB de bedragen meer gelijk zijn verdeeld over de drie categorieën. Dit betekent dat het aandeel van het moederdepartement op de omzet van het agentschap minder is, namelijk 73,1%. In interviews komt naar voren dat afgelopen jaren het CJIB veel opdrachten oppakte en zodoende veel diverse opdrachten in uitvoering heeft gebracht. Interviews geven nu meer geluiden waarbij het CJIB op zoek is naar de core-business van de organisatie. Niet alle opdrachten worden klakkeloos aangenomen als zijnde een 'CJIB-opdracht'. Het is echter bij het CJIB wel logisch dat er een hoger bedrag mee gemoeid is bij de omzet van overige departementen. Het CJIB is bij burgers met name bekend om de verkeersboetes. Het heeft zodoende een nauwe betrekking op de infrastructuur en zodoende ook aanhangig aan het betreffende ministerie. Verder kent het CJIB ook andere opdrachtgevers, zoals het Agentschap Telecom. Wanneer bedragen moeten worden geïnd, dan is het CJIB daar uiteraard een goed incassobureau voor. Zo wordt ook bevestigd in interviews met Agentschap Telecom.

Het bedrag van de omzet van derden is bij AT hoger dan de omzet van het moederdepartement. Het aandeel van het moederdepartement op de omzet van het agentschap is 34,9%. Dit is beduidend minder dan de helft. De omzet van derden komt van de vergunninghouders (Rijksbegroting 2015). In interviews komt ook naar voren dat het AT een bijzonder agentschap is omdat de markt er een enorm grote rol speelt in de omzet van het agentschap. Dit blijkt ook uit deze cijfers van de omzet van het agentschap.

De doelmatigheidsgetallen in de begroting is het derde deel. Het gaat hier om doelmatigheidsgetallen met betrekking tot de producten van het betreffende agentschap. Bij het CJIB gaat het hier om achtereenvolgens, geldboetes, transacties, vrijheidsstraffen, taakstraffen, schadevergoedingsmaatregelen, ontnemingsmaatregelen, voorwaardelijke invrijheidstelling en overige omzet (Rijksbegroting Veiligheid en Justitie 2015, 114). De indicatoren staan vermeld als een 'P x Q'. Dit houdt in dat de P, het aantal producten is en de Q is de kostprijs van de specifieke producten.

Bij de doelmatigheidsgetallen van de IND worden hier de drie productgroepen beschreven, namelijk Asiel, Regulier en Naturalisatie. Dit gebeurt vervolgens weer op basis van outputfinanciering, evenals bij het CJIB. Dit houdt in een PxQ financiering.

Het Agentschap Telecom geeft in het derde gedeelte van de begrotingsparagraaf inputindicatoren, outputindicatoren en kwaliteitsindicatoren. De kwaliteitsindicatoren kunnen gezien worden als prestatie-indicatoren. Het zijn meer algemene termen dan bij het CJIB.

‘Wanneer we kijken naar instrumenten vanuit financiën. Bijvoorbeeld: gij zult een begroting maken en een agentschapsparagraaf’ (Interview van Bree, 2014). Dit toont aan dat dit een instrument is dat opgelegd is en waar geen vrije invulling aan kan worden gegeven. De begroting is het centrale onderdeel van de begrotingcyclus. Op Prinsjesdag wordt het gepresenteerd, waarna vervolgens de Algemene Beschouwingen plaatsvinden in de Tweede Kamer. Vervolgens worden gedurende het begrotingsjaar nog de Voorjaarswet, Najaarswet en Slotwet gepresenteerd. ‘Bij deze voorjaars- en Najaarswet horen de 1^e Suppletoire begroting en de 2^e Suppletoire begroting. Dit zijn de wijzigingen ten opzichte van de Rijksbegroting, zoals deze is gepresenteerd op Prinsjesdag. Door veel omstandigheden vinden er gedurende aanpassingen plaats, en de Kamer moet daarover worden geïnformeerd en zodoende worden er gedurende het begrotingsjaar aangepaste begrotingen geleverd. Hiertoe zijn we verplicht, het is immers een wet’ (Interview Dijkstra, 2014). Wanneer de begrotingen van het jaar 2014 worden bekeken is het interessant om te zien dat op het gebied van de agentschappen inderdaad ontwikkelingen plaatsvinden die invloed hebben op de begrotingen van de agentschappen en zodoende op de Rijksbegroting.

Zo is een mutatie te zien bij de suppletoire begroting van het CJIB (Begroting VenJ, 2014). Dit kan bijvoorbeeld komen door een tegenvallend aantal aan boetes en transacties. Wanneer wordt gekeken naar de suppletoire begrotingen van de IND kan worden geconstateerd dat de enorme toestroom in het voorjaar van vluchtelingen leidt tot mutaties in de begroting. Er is meer geld nodig om deze instroom aan te kunnen. Bij AT gaat het weer om andere omstandigheden. In de 2^e Suppletoire begroting (Begroting EZ, 2014) staat een mutatie bij AT. Er is meer geld beschikbaar voor het agentschap. Een snelle aanleg van 4G-netwerken door mobiele operators is hiervan de oorzaak. Het Agentschap Telecom heeft krijgt meer geld om aanpassingen door te voeren.

Duidelijk is hier dat ontwikkelingen in de markt, in de maatschappij een zeer belangrijke rol spelen op de begrotingen van de agentschappen. De Tweede Kamer controleert vervolgens deze begrotingen nauwkeurig en bespreekt ze. ‘Ook dit is een vorm van sturing’ (Interview Dijkstra, 2014). Het is echter goed om hier te benadrukken dat de kennis die reeds in het moederdepartement aanwezig was, hier aan de Tweede Kamer wordt gepresenteerd. Het handelen van departement en agentschap wordt dan onder de loep genomen. Aansturing van het agentschap door het departement heeft dan uiteraard al plaatsgevonden. Dit onderzoek focust zich op de aansturing vanuit het departement. Hetgeen niet wil suggereren dat op basis van kritiek uit de Tweede Kamer, het handelen van het departement niet kan veranderen. Het gaat hier dan om politieke gevoeligheid van onderwerpen. Belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de agentschappen leiden tot mutaties in de suppletoire begrotingen. Het sturingsinstrument ‘Begroting’ levert geen verschillen op in de ingezette instrumentenmix bij de drie agentschappen, omdat het vanuit het wet- en regelgeving is opgelegd.

5.4.3 *Verantwoording*

Bij deze begrotingscijfers hoort vervolgens ook een verantwoording na afloop van het begrotingsjaar. Ook dit is bij wet vastgelegd en geldt zodoende voor alle departementen en bijbehorende uitvoeringsorganisaties. De verantwoording kent dezelfde opbouw als de begroting met een baten-lasten overzicht, kasstroomoverzicht en realisatie van doelmatigheidscijfers en bijbehorende toelichtingen. Dit staat ook vermeld in de Rijksbegrotingsvoorschriften van het Ministerie van Financiën (RBV, 2013: 69). ‘In het departementaal jaarverslag wordt een paragraaf baten-lastendiensten opgenomen. Deze paragraaf wordt opgenomen in de jaarrekening’. Net zoals de begroting staat vastgelegd in de Comptabiliteitswet 2001, geldt dit ook voor de verantwoording. Artikel 52 geeft: ‘Een departementaal jaarverslag bevat, naast de in het eerste lid bedoelde verantwoordingsstaat, voor de baten-lastendiensten die onder het betrokken ministerie ressorteren, een aparte staat met een daarbij behorende toelichting (Comptabiliteitswet, 2001). Het CJIB, de IND en het AT maken allen gebruik van deze instrumenten om verantwoording af te leggen. Dit komt omdat de wet het zo voorschrijft. Vanuit het Ministerie van Financiën krijgen ze een format, om het aanleveren te vergemakkelijken. Het maakt het totaal plaatje van de Rijksbegroting

ook overzichtelijk, wanneer er een integraal format wordt gebruikt. Net zoals bij de begroting zijn er uiteraard bij de verantwoording wel de inhoudelijke verschillen.

‘De begrotingscyclus bepaalt dat wij input leveren voor de Rijksbegroting. Ja, dit kan worden gezien als een sturingsinstrument vanuit Den Haag. Daarbij hoort natuurlijk ook de verantwoording, waar wij onze input voor aanleveren’ (Interview Van Raalte, 2014). Evenals bij de begroting levert dit instrument zodoende geen verschil op in de ingezette instrumentenmix bij de drie agentschappen. De verantwoording is wettelijk vastgelegd en dit wordt zodoende opgevolgd door de agentschappen en departementen.

5.4.4 Jaarplan

In Artikel 13 van Regeling Agentschappen (2012) staat vastgelegd dat er gebruik gemaakt moet worden van een Jaarplan, danwel een document dat daar op lijkt. Er staat het volgende over vermeld:

Artikel 13. Jaarplan

In het jaarplan van het agentschap of een daarmee vergelijkbaar document neemt de opdrachtnemer voor het komende jaar tenminste een overzicht op van:

- a.de financiële kaders van het agentschap en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgever(s);
- b.de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging;
- c.de rapportageafspraken met de opdrachtgever(s) en eigenaar;
- d.de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer.

Zowel het CJIB, AT als de IND maken gebruik van een jaarplan. Hierin komen bovengenoemde aspecten terug in de documenten.

5.4.4.1 Jaarplan CJIB

Bij het CJIB wordt voor ieder kalenderjaar een jaarplan opgesteld wat er dat jaar moet worden gerealiseerd. Er wordt in beschreven wat de prioriteiten zijn van het CJIB, welke prestatie-indicatoren behoren daar bij, wat zijn de strategische ontwikkelingen die zich gaan voordoen in het komende jaar. Vervolgens wordt gedurende het jaar in rapportages vastgesteld hoe het agentschap ervoor staat ten opzichte van dat jaarplan. Het jaarplan kent beheersmatige en beleidsmatige doeleinden (Van Thiel, 2012).

Allereerst ligt de focus in het jaarplan (2014) op het primaire proces, en dus op de kerntaken van het CJIB. Deze kerntaken worden ingedeeld langs de twee hoofdstromen: Innen & Incasseren en Coördineren & Informeren. Het weergeeft een verduidelijking van de strategische doelen van de twee hoofdstromen. Vervolgens worden prestatie-indicatoren gegeven voor het komende jaar. Het gaat hier zodoende nog om beleidsmatige sturing. De beleidsmatige sturing gaat verder wanneer andere ontwikkelingen worden besproken met beleidsmatige gevolgen voor het CJIB. Tot slot is er in het jaarplan van het CJIB oog voor de bedrijfsvoering. Hier ligt de focus op de beheersmatige sturing. De begroting van baten en lasten wordt gegeven. Verder worden HR-cijfers gegeven die ook als prestatie-indicatoren kunnen worden gezien. Zoals in het theoretische gedeelte naar voren is gekomen betreft het hier dan de prestatie-indicatoren die zich focussen op de input.

Door het goedkeuren van het jaarplan CJIB is er overeenstemming met DGJS over de gemaakte afspraken voor het komende jaar. In het Doorlichtingsrapport CJIB van het ministerie van Financiën (2014: 9) wordt wel kritiek geleverd op het feit dat dit onvoldoende afspraken bevat. Formele afsprakenbrieven of convenanten waarin heldere afspraken zijn gemaakt over taak en risicoverdeling ontbreken, waardoor men bij discussie of onduidelijkheid niet kan terugvallen op generieke afspraken die in het verleden zijn gemaakt. Dit geldt alleen wanneer DGJS de opdrachtgever is. Wanneer het opdrachtgeverschap buiten Veiligheid en Justitie ligt zijn er wel conventanten, dan wel afsprakenbrieven (Doorlichting CJIB, 2014).

5.4.4.2 Jaarplan IND

De directie Migratiebeleid is binnen DGVZ de enige opdrachtgever voor de IND. Uit de interviews blijkt dat de Meerjaren Productie Prognose (MPP) een zeer belangrijk document is wat voor veel andere documenten ook weer wordt gebruikt. Dit geldt ook voor het jaarplan, wat bij de IND als Managementafspraken wordt aangeduid. Het bevat managementafspraken tussen eigenaar en opdrachtnemer. Het geeft zo de kaders weer waarbinnen de opdrachtnemer zijn opdracht moet uitvoeren (Doorlichting IND, 2014). De managementafspraken bevatten ook de afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over productieaantallen, beleidsintensiveringen en – extensiveringen en eventuele overige opdrachten. Deze zijn vastgelegd in een opdrachtbrief (Doorlichting IND, 2014: 14). Naast deze beleidsmatige instrumenten bevatten de managementafspraken ook beheersmatige instrumenten, zoals de vastgestelde kostprijzen. Naast deze managementafspraken kent men meerdere jaarplannen bij de IND. Dit heeft te maken met de Vreemdelingenketen.

De IND is een onderdeel van de Vreemdelingenketen. Dit is een keten van veel partijen, waarin wordt gesproken over een ‘Kleine Keten’ en de ‘Grote keten’. De Kleine keten bestaat uit IND, COA en Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Zij stellen gezamenlijk ook een Ketenjaarplan op. Hierin staan rolbeschrijvingen, belang van samenwerking, doelstelling, afhankelijkheden. Dit schept een zekere mate van duidelijkheid en wordt als zeer prettig ervaren.

Het ketenjaarplan bevat ook prestatie-indicatoren. Deze zijn zodoende ketenbreed vastgelegd en bestaan ook naast de individuele ketenprestatie indicatoren. Er wordt vermeld dat de individuele indicatoren die niet meer nodig zijn, zullen vervallen om de rapportagelast te verminderen. Hier wordt vanuit het departement zodoende rekening gehouden met de workload voor de IND. Naast dit Ketenjaarplan van de zogenaamde ‘Kleine Keten’, bestaat er ook een Ketenplan Vreemdelingenketen (2013), waarin een 5-jarig plan staat opgesteld voor de gehele keten.

5.4.4.3 Jaarplan AT

Het Agentschap Telecom (AT) maakt jaarplannen voor ieder jaar. Eerder in dit onderzoek is al naar voren gekomen dat AT verschilt ten opzichte van andere agentschappen, omdat het naast uitvoerder ook toezichthouder is. Deze tweedeling is ook goed te zien in de organisatie. Zo kent de uitvoerderskant andere opdrachtgevers dan de toezichhouderskant. Dit is reeds beschreven in de casusbeschrijving AT in dit onderzoek. Jaarplannen verschillen zodoende ook met elkaar qua inhoud.

Er bestaat een jaarplan toezicht en een jaarplan spectrummanagement, wat de uitvoerende kant is van de organisatie omvat.

Bij de uitvoerende kant is DGETM de opdrachtgever. ‘DGETM zit dicht op beleidsvoorbereiding en de complexe uitvoeringstaken(...). Beleidsvoorbereidende en –evaluerende taken worden gebundeld in de jaarlijkse opdracht van DGETM aan Agentschap Telecom’ (Doorlichting AT, 2013: 10). Complexe uitvoeringstaken worden hierin ook expliciet genoemd. Hierbij horen separate projectopdrachten, waar afzonderlijke afspraken over worden gemaakt. Vanuit DGETM is hier een duidelijke rol als opdrachtgever. Er wordt over een meer ‘light’ opdrachtgeverschap gesproken bij de meer gestandaardiseerde uitvoeringstaken (Doorlichting AT, 2013: 10). Er is hier een hoge mate van

zelfstandigheid, maar DGETM kan in de jaarlijkse opdracht wel aangeven welke beleidswensen er zijn (Doorlichting AT, 2013: 10).

De afdelingen binnen AT vertalen dit naar hun eigen uitgebreidere, specifiekere jaarplannen. De managementafspraken die ieder jaar worden opgesteld, worden ondertekend door zowel de SG als het agentschap. Risicomanagement speelt in het jaarplan en in de rapportages een belangrijke rol. In de volgende paragraaf over 'Rapportage AT' wordt dit verder belicht.

5.4.5 Rapportage

Het is volgens Artikel 11 (Regeling Agentschappen, 2012) de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever om, in afstemming met de opdrachtnemer, rapportageafspraken op te stellen zodat de uitvoering van de opdracht gemonitord kan worden. Deze omschrijving laat ruimte vrij voor een passende invulling per agentschap. De verwachting is zodoende dat hier discrepantie is tussen de rapportageafspraken die er bestaan tussen de drie agentschappen en hun moederdepartementen. Qua rapportage gedurende het jaar zijn verschillen te zien tussen de agentschappen.

5.4.5.1 Rapportage CJIB

Het CJIB rapporteert voornamelijk in de kwartaalrapportages. Uiteraard gebeurt dit intern het CJIB, maar vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt dit ook gevraagd. De P&C-cyclus intern loopt parallel aan de P&C-cyclus van het moederdepartement zodat de workload niet onnodig hoog is binnen het agentschap. Het jaarplan kent beheersmatige en beleidsmatige doeleinden. De kwartaalrapportages bevatten ook en beheersmatige en beleidsmatige kant. In de kwartaalrapportages wordt gerapporteerd hoe de zaken ervoor staan ten opzichte van het jaarplan. Zo komen de prestatie-indicatoren, strategische ontwikkelingen en overige ontwikkelingen als beleidsmatige factoren terug in de rapportages (Kwartaalrapportage CJIB, 2014). De beheersmatige factoren op het gebied van bedrijfsvoering keren ook terug. De rapportage wordt samengesteld door het CJIB. Naast de eigen kwartaalrapportage van het CJIB, wordt door de directie CBJ ook een Kwartaalrapportage DGJS gemaakt. Dit is een DGJS-breed document. Voor wat betreft het gedeelte over CJIB geldt de Kwartaalrapportage CJIB als input.

Naast de kwartaalrapportage bestaat er ook een maandelijkse rapportage voor directie CBJ vanuit het CJIB. Het gaat hier echter ook om een DG-breed document en in deze rapportage worden slechts de uitzonderingen gemeld ten opzichte van het jaarplan. Deze maandelijkse rapportage wordt de 'Letter of Exception' genoemd en de letter is bestemd voor de SG. Wanneer er geen uitzonderingen te melden zijn, wordt hier zodoende ook geen melding van gemaakt in de rapportage.

Er bestaat geen informatieprotocol, waarin verder duidelijk wordt aangegeven wanneer informatie tussen de belanghebbenden wordt uitgewisseld. Deze beperking wordt ook geconstateerd in de doorlichting van het CJIB door het Ministerie van Financiën: 'Convenanten waarin heldere afspraken zijn gemaakt over taak en risicoverdeling ontbreken eveneens, waardoor men bij discussie of onduidelijkheid niet kan terugvallen op generieke afspraken die in het verleden zijn gemaakt' (Doorlichting CJIB, 2014).

De interviews met medewerkers van het CJIB blijkt dat dit vaak als extra belasting wordt ervaren bij het agentschap. Zo vraagt het departement zeer gedetailleerde informatie volgens het CJIB. De SG van het Ministerie van Veiligheid en Justitie wil graag uitgebreide kwartaalrapportages ontvangen, ook van het CJIB. Binnen het kerndepartement, bij de directie Control, Bedrijfsvoering en Juridische Zaken, wordt loyaal geacteerd naar de SG toe en zodoende vindt de uitvraag van de specifieke gegevens plaats naar het CJIB. Het wordt daar niet als belastend ervaren, maar als een taak die moet worden uitgevoerd aangezien het 'bij dit wereldje hoort'. CJIB ziet liever een zogenoemde 'informatie-piramide', waarbij alle informatie aanwezig is bij het agentschap en de benodigde informatie ook op een hoger niveau binnen het departement (Interview Schepers, 2014). Dit heeft gevolgen voor het aanleveren van informatie bij de vraag vanuit DGJS. Dit wordt vertraagd aangezien CJIB het uit principe eigenlijk niet nodig vindt om aan te leveren.

5.4.5.2 Rapportage IND

‘De opdrachtgever is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de bekostiging van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken. De opdrachtgever van de IND is de directie Migratiebeleid (DMB)’ (Doorlichting IND, 2014). Gedurende het jaar vinden ook bij de IND rapportages plaats. In vergelijking met het CJIB bestaat er bij de IND wel een duidelijk informatieprotocol waarin wordt weergegeven welke rapportagemomenten, welke verplichte informatie-uitwisselingsmomenten er bestaan. Het informatieprotocol ziet er als volgt uit:

Tabel 5.4 Informatieprotocol IND

	Rapportage	Opmerking	Productie	Bedrijfsvoering	Frequentie
Vorbereiding					
1	Jaarplanaanschrijving	Bestaande rapportage	X	X	1 x per jaar
2	Meerjarenplan artikel 2 (incl. werkafspraken)	Bestaande rapportage	X		2x per jaar
3	Ketenjaarplan	Bestaande rapportage	X	X	1 x per jaar
Uitvoering					
4	Maandrapportage	Bestaande rapportage	X	X	Maandelijks
5	Vijfmaandsrapportage , incl. rolling forecast	Bestaande rapportage 1	X	X	1 x per jaar
Verantwoording					
6	Jaarrapportage (incl. afrekening) artikel 15	Bestaande rapportage	X	X	1x per jaar
Keten					
7	Rapportage vreemdelingenketen	Bestaande rapportage	X		1x per halfjaar
8	Meerjaren productieplanning	Bestaande rapportage	X		1 x per halfjaar
9	Productierapportage	Bestaande rapportage	X		Maandelijks

Allereerst valt te zien welke rapportages moeten worden aangeleverd. Onder productie wordt aangegeven of productiegegevens en beleidsmatige gegevens moeten worden vermeld in de rapportage. Onder bedrijfsvoering staat aangegeven of er ook beheersmatige gegevens moeten worden aangeleverd bij de rapportage.

Wanneer er gekeken wordt naar de Uitvoering (rapportagemomenten tijdens de uitvoering) kan worden geconstateerd dat er zowel een maandrapportage als een vijfmaandsrapportage moet worden aangeleverd.

Vergeleken met de kwartaalrapportages van het CJIB, kent de IND hier dus een vijfmaandsrapportage. Deze rapportage bevat zowel beleidsmatige, als beheersmatige gegevens. Het is een moment om te kijken hoe het agentschap ervoor staat ten opzichte van het jaarplan. ‘In elke rapportage is steeds meer informatie van de IND zichtbaar. Nu alle vreemdelingen en hun zaken naar INDiGO zijn geconverteerd, brengt dit met zich mee dat de beschikbaarheid van de vanuit INDiGO re rapporteren gegevens toeneemt. In elke rapportage is steeds meer informatie van de IND zichtbaar’ (Bestuurlijke reactie IND op rapport AR, 2014: 4). Het nieuwe ICT-systeem INDiGO vergemakkelijkt zodoende de aanlevering van rapportages. ‘Het is een nieuw systeem en de omgang met het systeem gaat op de werkvloer steeds beter, maar ja zoals gaat dat volgens mij altijd bij implementatie van een nieuw systeem’ (Interview Houweling, 2014). Er wordt onderstreept dat het een geweldig systeem is, maar dat het zeer onwennig is. Het vergemakkelijkt echter wel het rapporteren, omdat standaardgegevens zeer makkelijk kunnen worden aangeleverd. ‘Dit is gunstig voor de workload. Het gaat ook steeds beter in het aanleveren met niet-standaardgegevens’ (Interview Houweling, 2014). Contact tussen de IND en de opdrachtgevers verloopt goed omtrent de rapportages. De halfjaarrapportages worden eveneens verstrekt aan de eigenaar (Doorlichting IND, 2014: 13). Zoals bij het CJIB de directie CBJ de planning en control monitort, wordt dat bij DGVZ ingevuld door de directie Middelen en Control (M&C).

M&C verzorgt ook de maandelijkse rapportages. Vanzelfsprekend is dit minder uitgebreid dan een vijfmaandsrapportage. Standaard bedrijfsvoeringsgegevens komen vanuit een 'Dashboard' en worden gevolgd door M&C. Verder worden ook beleidsmatige gegevens meegenomen in de maandrapportages en zodoende is de rapportage iets uitgebreider dan bij het CJIB, wanneer daar geen 'exceptions' te benoemen zijn. Het is echter niet zo uitgebreid als de halfjaarrapportage. Door het steeds grotere gemak van het aanleveren van informatie, is de kritiek als een 'informatiepiramide' hier niet (meer) aan de orde. Er worden wel vragen bij gesteld waarom bepaalde informatie naar de eigenaar moet: 'Ik persoonlijk stel af en toe wel eens vragen bij het aanleveren van bepaalde informatie. Waarom willen ze dat nu per se weten?' (Interview Houweling). Cijfers kunnen echter zo makkelijk worden verzameld, waardoor er geen sprake is van werkelijke weerstand op de werkvloer van de IND.

5.4.5.3 Rapportage AT

AT legt met een halfjaar- en jaarrapportage verantwoording af aan DGETM en DGB&I over de beleidsuitvoering en aan de SG over de toezichtstaken. De afdeling Finance en Control zorgt ervoor dat deze cijfers worden aangeleverd (Doorlichting AT, 2014: 12). Intern AT vinden veel managementrapportages plaats. In de Doorlichting AT (2014: 12) staat vermeld dat het hier maandrapportages betreft: 'De basis voor deze rapportages wordt gevormd door de interne maandrapportages van het agentschap'. In het interview met de Directeur Bedrijfsvoering AT blijkt echter iets anders: 'Eén keer in de twee of drie maanden hebben we een managementrapportage liggen. Als het niet nodig is doen we het om de drie maanden. Anders is het weer zo'n race tegen de klok, want dan moet je weer een rapportage af hebben terwijl de acties van de vorige nog niet opgedroogd is. Eén keer in de drie maanden ligt er een managementrapportage in het DO (Directie-overleg). Dit vormt eigenlijk de input voor de rapportages die wij halfjaarlijks naar EZ sturen' (Interview Groenhagen, 2014). Risico's spelen een belangrijke rol binnen de rapportages van AT. 'Met elkaar zijn we intern bezig het sturen beter in handen te krijgen. Bijvoorbeeld met risicomanagement, daar hebben we enorme stappen in gemaakt. Een paar jaar geleden hadden we een jaarplan klaar en werd er een aantal risico's bedacht en dat was het dan wel. We hebben nu een systeem over risico bepalen en beheersmaatregelen. Deze komen dan een aantal keer terug in het DO. Deze interne rapporten zijn minder uitgebreid dan de halfjaarrapportages die naar het departement worden gestuurd' (Interview Groenhagen, 2014). Er zit hier zodoende een verschil tussen de rapportages intern en extern. Er is hier sprake van een informatiepiramide. Er wordt geselecteerd wat van belang is voor de eigenaar. Hetzelfde gebeurt met de maandrapportages die ook intern worden opgesteld en vervolgens in verkorte versie naar het departement gaan.

In het relatiestatuuat staat expliciet aangegeven dat er gewerkt wordt vanuit het risicomanagement. Deze vormen een belangrijk gedeelte in het jaarplan. De belangrijkste risico's en beheersplannen worden met de directie FEZ en het beleidsonderdeel binnen het departement kortgesloten. Daar worden afspraken over gemaakt en vervolgens keurt de SG dit goed. De bovenstaande beschreven rapportages informeren de SG vervolgens over de actualiteit van de benoemde risico's (Relatiestatuuat Agentschap Telecom, 2014). Dit relatiestatuuat staat eigenlijk gelijk aan het informatieprotocol van IND, waarin ook dergelijke rapportage-afspraken staan beschreven.

5.4.6 Prestatie-indicatoren

Zowel IND, CJIB als AT maken gebruik van prestatie-indicatoren. Dit blijkt ook al uit het feit dat ze terugkomen in de agentschapsparagraaf in de begroting. Inhoudelijk worden de agentschappen wel anders ingegeven. Dit komt door het feit dat de agentschappen drie totaal verschillende taken uitvoeren. Prestatie-indicatoren zijn zodoende inhoudelijk zeer verschillend. Maar door het feit dat veel is vastgelegd in de agentschapsregeling, en zo ook het gebruik van prestatie-indicatoren in een resultaatgericht sturingsmodel, zijn deze indicatoren bij de drie agentschappen van toepassing. Het CJIB legt in het jaarplan ook de prestatie-indicatoren vast voor het komende jaar. Hier gaat het dan om prestatie-indicatoren op het gebied van bedrijfsvoering, zoals ziekteverzuimcijfers. Daarnaast

wordt ook per product indicatoren gegeven van de productie (Jaarplan CJIB, 2014). Ieder rapportagemoment, bij het CJIB zijn dat de kwartaalrapportages, worden deze indicatoren weer onder de loep genomen. Wanneer er een grote discrepantie in de prestatie-indicator zit en het werkelijke cijfer, zal dit ook naar voren komen in de 'letter of exception'. 'Dit is de maandrapportage, waarin uitzonderingen ten opzichte van het jaarplan worden vermeld' (Interview Van Bree, 2014). Zoals in de begroting valt terug te zien, focussen de prestatie-indicatoren van de IND zich op de drie eerder genoemde producten. Daarnaast komen in de rapportages verder de bedrijfsvoeringscijfers terug, zoals ziekteverzuim. De IND is onderdeel van de Vreemdelingenketen. Ook binnen de keten zijn prestatie-indicatoren vastgesteld (Ketenjaarplan, 2014). Bij het opstellen van deze ketenprestatieindicatoren is rekening gehouden met de rapportagelast van de actoren (Ketenjaarplan, 2014). Zodoende overlappen zij niet met indicatoren die al moeten worden geleverd per actor.

Het valt in de begroting op, zoals hierboven reeds vermeld staat dat de prestatie-indicatoren van het AT een meer algemene weergave geeft van het agentschap. Terwijl bij de IND en met name het CJIB meer gerichte prestatie-indicatoren worden gegeven met betrekking tot de producten. De diversiteit van het AT maakt dit wellicht zeer lastig. In de offerte-aanvragen vanuit het departement wordt echter per product wel zeer SMART beschreven wat er wordt verwacht van het agentschap. 'Wij krijgen een offerte met vragen. Wij geven aan: oke, dat gaan we voor jullie doen. Dat kost zoveel tijd en zoveel inzet. Waarna zij aangeven dat wij dat kunnen gaan doen. Dat levert een duidelijke opdracht op en vervolgens rapporten. Dat zou je prima als prestatie-indicator kunnen zien' (Interview Dijkstra, 2014).

Er bestaan bij de drie agentschappen prestatie-indicatoren. Hier valt weer de tweedeling te maken die door Van Thiel (2002) ook is aangebracht in de instrumenten, namelijk beheersmatig en beleidsmatig. De beheersmatige prestatie-indicatoren zijn bij de drie agentschappen over het algemeen hetzelfde en kunnen uit het 'Dashboard' worden gehaald. Het aanleveren van deze gegevens kost zodoende weinig moeite. De beleidsmatige indicatoren zijn veel meer specifiek en zijn lastiger aan te leveren.

5.4.7 Benchmark

Om prestaties te kunnen beoordelen, is het nodig om normen of streefwaarden te stellen en (achteraf) na te gaan of de organisatie deze ook gehaald heeft. Dit kan zowel binnen de eigen organisatie, bijvoorbeeld over de tijd heen, als tussen organisaties. Tussen de organisaties betreft 'benchmarking' (Van Thiel, 2002: 12). Tussen de organisaties wordt inhoudelijk eigenlijk niet vergeleken. Het houdt in dat de beleidsmatige prestatie-indicatoren niet worden vergeleken. Dit komt door het feit dat de agentschappen alle drie zeer uniek zijn en hun eigen producten hebben. Dit wordt onderkend in alle interviews. Het is echter wel mogelijk om te vergelijken met de beheersmatige prestatie-indicatoren. Dit wordt vooral binnen de eigen DG en eigen departement gedaan. DG-brede rapportages bevatten ook ziekteverzuimcijfers, cijfers over externe inhuur en zodoende kan hier worden vergeleken. 'Binnen de kwartaalrapportage leveren wij ook onze bedrijfsvoeringscijfers. Deze worden daar niet direct vergeleken met anderen. Maar uiteraard wordt gekeken of er uitzonderingen zijn en wanneer dat het geval is moet daarop worden gehandeld' (Interview Van Bree, 2014).

5.4.8 Relatiemanagement

Onder relatiemanagement kunnen de contactmomenten worden gezien tussen beide partijen en in hoeverre er afspraken over de relatie zijn gemaakt tussen beiden. Het is van belang om een onderscheid te maken tussen de reguliere contacten en de niet-reguliere contacten. Reguliere contacten zijn over het algemeen vastgelegd en vinden plaats bij bijvoorbeeld rapportagemomenten. Het is echter ook van belang dat er wordt gekeken naar informele contacten. Deze momenten worden ook als belangrijk gezien om de relatie te onderhouden. Van Thiel (2002: 20; vgl. Van Twist en Plug, 1998) spreekt over drie vormen die onderscheiden kunnen worden. De eerste vorm is dat er

slechts een managementcontract is en verder geen nadere invulling wordt gegeven aan de relatie. De tweede vorm houdt in dat er aangewezen contactpersonen zijn. De derde vorm is het oprichten van een speciale directie voor relatiemanagement.

5.4.8.1 Relatiemanagement CJIB

CJIB en DGJS hebben beide te maken gehad met wisselingen van personen op belangrijke posities. Interviews duiden op de importantie van het vertrouwen tussen beide partijen. Vertrouwen is lastig op te bouwen wanneer er continu nieuwe mensen zijn op belangrijke posities. Zij kunnen immers van inzicht verschillen en zodoende is het lastig een gedegen continue strategische koers te varen. Zowel DGJS als CJIB geven aan dat om deze reden relatiemanagement ook van groot belang is. 'Veel positiewisselingen op belangrijke plekken, leiden tot het opnieuw opbouwen van een bepaalde relatie. Leiden tot nieuwe inzichten van personen die het voor het zeggen hebben' (Interview Schepers, 2014). Binnen DGJS zijn de directies CBJ en Directie Sanctietoepassing en Preventie (DSP) in contact met het CJIB. CBJ doet dat voornamelijk vanuit het financiële perspectief. Twee controllers en één Accountmanager Control Taakorganisaties zijn belast met de aansturing van het CJIB. 'Overleggen hebben we dan met onze 'counterparts' bij het CJIB. Het is fijn dat we zo altijd met dezelfde personen spreken en dit levert een vertrouwensband op. We weten ook wat we van elkaar kunnen verwachten. Ik weet dat zij het moeilijk vinden en soms bepaalde dingen niet willen aanleveren. Maar wij hebben de gegevens nodig en vragen ze aan het CJIB. Zij moeten dan leveren' (Interview Van Bree, 2014). Dit levert binnen het CJIB enige frustratie op. Zij zien liever een informatiepiramide, zoals eerder naar voren is gekomen in deze analyse. De scheiding tussen de financiële directie en de beleidsdirectie levert voor het CJIB ook frustratie op. 'Wij hebben te maken met CBJ en DSP. CBJ kent een financiële insteek in onze gesprekken, maar focust minder op beleid. Dat is ook logisch, want het is niet de rol die zij moeten invullen. Voor beleidsinhoudelijke gesprekken hebben wij vooral te maken met de beleidsdirectie. Dit is voor ons wel eens vervelend dat zowel financiën en beleid niet binnen één directie zijn georganiseerd' (Interview Schepers, 2014). In de relatie is sprake van veel momenten dat contacten van het CJIB Den Haag bezoeken (en andersom) om met elkaar te spreken over de aansturing en over de voortgang van het jaarplan en de rapportages. In interviews blijkt verder dat de absolute afstand tussen ministerie en het CJIB niet of nauwelijks een belemmering vormt in de werkzaamheden. Digitalisering maakt dagelijks mailverkeer mogelijk en verder vindt ook dagelijks telefonisch contact plaats. Er wordt zodoende veel gedaan aan beide kanten om de relatie te onderhouden. De afstand tussen Leeuwarden en Den Haag wordt zodoende niet als problematisch ervaren.

Opvallend is dat er geen relatiestatuuat bestaat waarin de afspraken zijn vastgelegd. Dit is ook een kritiekpunt in de doorlichting van het CJIB door het ministerie van Financiën. Het is van belang om afspraken vast te leggen, zodat wanneer er discussie ontstaat hierop teruggevallen kan worden (Doorlichting CJIB, 2014). 'Misschien is dat van belang, Financiën vindt dat in ieder geval wel. Maar zoals het nu is, gaat het ook goed. En wanneer er veel afspraken zijn, gaan wij misschien minder elkaar spontaan opzoeken, er ontstaat een andere band tussen elkaar' (Interview Bremer, 2014). Discussies ontstaan wanneer rapportages moeten worden geleverd, zoals eerder in dit hoofdstuk naar voren is gekomen. Met meer duidelijkheid vormgegeven in concrete afspraken, kunnen dergelijke discussies voorkomen worden. Maar volgens CJIB leveren deze strakke afspraken wel een wat starre relatie op. Het is een interessante invalshoek vanuit het relatiemanagement.

5.4.8.2 Relatiemanagement IND

Omdat de IND onderdeel is van de Vreemdelingenketen is relatiemanagement enorm belangrijk. Daarom bestaan er ketenplannen, waarin rollen beschreven staan om duidelijkheid te scheppen in rollen en afhankelijkheden. Duidelijkheid is uiteraard belangrijk voor de relatie, waarin vertrouwen zoals blijkt uit de interviews een zeer belangrijke component is. Ook de relatie met het departement is beschreven. In de Bekostigingsafspraken van de IND, oftewel het managementcontract, staat ook de overlegstructuur vermeld van het departement en IND. Het aantal overleggen, wie zijn er aanwezig bij de overleggen en wat wordt er in ieder geval besproken

wordt aangegeven in dit document. Zodoende bestaat hierover ook duidelijkheid. Dit is een verschil met de aansturing van het CJIB, waar een dergelijk document specifiek gericht op aansturing van het CJIB ontbreekt.

Er bestaat daarnaast genoeg ruimte om naast dit reguliere contact ook ad hoc contacten te hebben. Dit blijkt uit ervaringen ook zeer belangrijk te zijn, aangezien het IND voor enorm belangrijke plotselinge gebeurtenissen kan komen te staan. Zo was er vorig jaar een immense onvoorziene instroming van mensen uit Eritrea. En zo is er ook in 2015 een grote instroom immigranten. Dit komt in de media ook zeer veel terug in de mediaberichten en is in de politiek ook een zeer belangrijk onderwerp. 'Immigratie is een zeer politiek gevoelig thema. Dit betekent dat bewindspersonen rondom dit thema natuurlijk een politieke druk ervaren. Dit heeft uitwerking op prestaties van ons departement. Er wordt verwacht dat wij dus de informatie snel leveren die op dat moment noodzakelijk is (...) Natuurlijk leidt dit tot een strenge aansturing' (Interview Houweling, 2014). Het betreft hier de ad hoc contacten. Dit zijn noodzakelijke contacten, er wordt echter ook dagelijks contact onderhouden om de relatie tussen agentschap en departement goed te houden. Vanuit het departement wordt de laatste tijd veel ingezet om vaste procesbeschrijvingen om aanschrijvingen bijvoorbeeld uit te zetten bij de IND. 'Het zijn vaak taken die ieder jaar, of vaker per jaar terugkeren wanneer bijvoorbeeld weer een rapportage moet worden geleverd. Door hier vaste procesafspraken van te maken wordt hier meer duidelijkheid over gegeven' (Interview Benarsie, 2014). De Overlegstructuur in de Bekostigingsafspraken (2014) laten duidelijke afspraken zien. 'Naast de formeel vastgelegde contactmomenten is er uiteraard meer contact via mail en telefoon en zoeken we elkaar ook op...Het is wel eens nodig, wanneer bepaalde gebeurtenissen zich voordoen. Een uitzending van Zembla over ICT bij de IND, maakt het noodzakelijk om elkaar te bezoeken' (Interview Houweling, 2014). Uit dit interview blijkt dat gebeurtenissen in de omgeving van IND, zoals de plotselinge komst van vele asielzoekers of een televisie uitzending omtrent de organisatie, leidt tot ad hoc contacten. 'Deze contacten zijn er omdat deze gebeurtenissen zich inderdaad voordoen' (Interview Houweling, 2014). Tussen IND en het departement zijn veel afspraken gemaakt omtrent informatie-uitwisseling. Maar ad hoc contacten vinden plaats wanneer het noodzakelijk is. Veel informele contacten, zoals bij CJIB, zijn er niet. Vaak zijn contacten in de keten wel van belang. 'Wij zijn onderdeel van een keten. Hierin overleggen wij beleidsmatig veel (...) ook departement is natuurlijk aanwezig bij overleggen (...). Wij maken stappen vooruit in dit ketengestuurd handelen' (Houweling, 2014).

5.4.8.3 Relatiemanagement AT

Uit de interviews blijkt dat er veel gedaan wordt om vertrouwen te creëren in de relatie tussen AT en departement. Zo bestaat er een Relatiestatuuut waarin alle rollen, verantwoordelijkheden en verduidelijking van het sturingsmodel staan. Zo is duidelijk wat er van elkaar kan worden verwacht. Opvallend is dat de SG hier uiteraard de eigenaar is van het agentschap. Maar het agentschap wordt bestuurd door de DHI, of HDIO (Directeur-Hoofdinspecteur, Hoofd directeur interne organisatie). De HDIO staat zodoende dicht op het agentschap. Er bestaan overleggen tussen directeur van AT en vaak ook directeur bedrijfsvoering AT. Daarin worden rapportages, risico's en trends besproken. Vanuit het agentschap klinkt veel kritiek dat de zelfstandigheid van de organisatie nog maar zeer beperkt is, terwijl zij vaak wijzen op het agentschapsmodel wat juist aangeeft dat meer zelfstandigheid dient te worden gecreëerd om zo doelmatiger en doeltreffender te werk te gaan. Vanuit het Agentschap wordt vaak enigszins ontevreden gesproken over het departement in Den Haag. De absolute afstand lijkt hier dus wel een rol te spelen. Om de relatie te onderhouden worden wel dialoogsessies gehouden, zodat wel contacten plaatsvinden tussen departement en agentschap. 'Onze afdeling Bedrijfsvoering houdt contacten met het DFEZ van het departement, de afdeling bestaat nog niet zo lang. Maar door centralisatie en ontstaan van zogenaamde shared service organisaties was de komst wel nodig. De kleine stafafdelingen die er waren, waren te klein om contacten te kunnen onderhouden met grote organisaties in Den Haag. Het beste voorbeeld is DICTU, de ICT organisatie' (Van Raalte, 2014). Aanpassingen in de eigen organisatie om in te springen op ontwikkelingen in de omgeving is hier bij AT aan de orde van de dag.

‘We zijn op de goede weg om de contacten te verbeteren, maar het kan altijd veel beter’ (Interview Groenhagen, 2014). Er bestaan duidelijke afspraken in het relatiestatuu. ‘Maar daarbuiten moet ook met elkaar gecommuniceerd worden. Dit gebeurt ook wel, maar niet op grote schaal’ (Groenhagen, 2014). AT concludeert dat er vaker ad hoc momenten moeten zijn om met elkaar te sparren. ‘Vertrouwen in elkaar is hier inderdaad van groot belang. En zal ook groeien’ (Groenhagen, 2014). Daarnaast wordt aangegeven dat deze relatie dan ook preventief een zeer goede uitwerking kan hebben. ‘Incidenten kunnen misschien eerder worden geconstateerd en risico’s zo worden verkleind’ (Groenhagen, 2014).

5.4.9 *Verschillen en overeenkomsten: een overzicht*

Voor veel instrumenten geldt dat ze ongeveer dezelfde invulling krijgen in de instrumentenmix van de drie agentschappen. Er zijn uiteraard kleine verschillen, maar op hoofdlijnen houdt het in dat ze op eenzelfde manier worden ingezet.

Allereerst is er sprake van een instellingsbesluit alvorens de organisatie als agentschap kan worden aangezien. Het is een eerste instrument die op alle drie de agentschappen van toepassing is geweest. Verder is er geen verschil op het gebied van begroting en verantwoording. Wet- en regelgeving bepaalt dat deze instrumenten op een bepaalde wijze moeten worden ingevuld. Er zijn uiteraard inhoudelijke verschillen, maar dit komt door het feit dat de agentschappen unieke producten leveren.

In de Regeling Agentschappen staat gegeven dat een agentschap een resultaatgericht agentschapsmodel moet voeren. Van belang is het om een jaarplan te realiseren waar gedurende het jaar over gerapporteerd kan worden. Dit jaarplan, of managementcontract is zodoende bij alle drie de agentschappen aanwezig. Risicomanagement speelt in de jaarplannen een belangrijke rol. Uit de analyse blijkt echter dat dit bij AT de grootste rol speelt en echt centraal staat. Ook bij het CJIB en IND ligt er wel degelijk een focus op risicomanagement. Zodoende zijn bij de jaarplannen ook geen grote verschillen te ontdekken.

Bij de aansturing van de drie agentschappen is er sprake van maandrapportages. Bij AT blijkt dit echter in de praktijk niet altijd een maandrapportage te zijn. Wel intern, maar niet altijd extern. Via het ‘dashboard’ kan het departement echter wel de beheersmatige, bedrijfsvoeringscijfers zien. Zo vindt er dus in principe maandelijks een rapportage plaats. Deze is echter niet erg uitgebreid. Dit is vergelijkbaar met het CJIB, waar de maandrapportage ook niet zeer uitgebreid is. Wanneer er uitzonderingen te melden zijn ten opzichte van het jaarplan, dan wordt dit benoemd en anders is er geen uitgebreide rapportage. ‘Wanneer het niet nodig is, hoeft daar ook niet de aandacht te liggen en kunnen we ons beter richten op andere zaken’ (Van Bree, 2014). Het CJIB kent kwartaalrapportages. De IND en AT rapporteren in een halfjaar- en kwartaalrapportage aan het departement. Deze rapportages zijn op hoofdlijnen hetzelfde gestructureerd, dit is logisch aangezien dit ook het geval is met het jaarplan.

Beheersmatige prestatie-indicatoren zijn over het algemeen hetzelfde bij de drie agentschappen. Uiteraard verschillende de beleidsmatige prestatie-indicatoren wel. Dit is logisch gezien de specifieke producten van de agentschappen. De inzet van prestatie-indicatoren wordt in ieder geval gerealiseerd en zodoende is hier geen discrepantie te zien. Dit geldt ook voor benchmarking. De beheersmatige indicatoren zijn te vergelijken, maar de beleidsmatige indicatoren niet.

De grootste en noemenswaardige verschillen worden gevonden bij het relatiemanagement. Zodoende is dit zeer relevant om verder te onderzoeken. In voorgaande is naar voren gekomen dat bij de CJIB weinig tot geen afspraken zijn omtrent het uitwisselen van informatie in de vorm van contacten. Er vinden echter wel veel contacten plaats, zowel formeel als informeel. De goede relatie wordt zowel bij het departement als bij het agentschap onderkend. Bij de IND en het AT bestaan wel de afspraken omtrent de relatie. De IND kent een hoge politieke druk, aangezien immigratie een ‘politiek gevoelig’ onderwerp is. De organisatie is ook erg afhankelijk van waar oorlogen plaatsvinden en of mensen besluiten om naar Nederland te willen. Zodoende is het werk vaak redelijk onvoorspelbaar. Wanneer een plotseling hoge instroom van asielzoekers plaatsvindt heeft

dit een 'strengere aansturing' tot gevolg. Er vinden dan ad hoc contacten plaats, waarin ook gegevens moeten kunnen worden geleverd zodat de bewindslieden de Tweede Kamer goed kunnen inlichten. Het AT kent zeer duidelijke relatie-afspraken. Ook wordt in de interviews vaak het agentschapsmodel aangeduid, waaruit blijkt dat het zo hoort bij een institutie als een agentschap: 'Wij zijn een agentschap (...) het ligt voor de hand dat je je daaraan houdt'.

In de volgende paragraaf zullen omstandigheden duidelijker worden benoemd, die van waarde kunnen zijn bij het verklaren van de ingezette instrumenten en de verschillen in relatiemanagement. Het volgende hoofdstuk kan dan teruggrijpen naar de theorieën die reeds zijn beschreven in voorgaande hoofdstukken in het onderzoek.

Tabel 5.5 Ingezette Instrumentarium

Instrument	Beleidsmatig/beheersmatig	Klassiek/Modern	Aanwezig bij
Besluit	Beleidsmatig	Klassiek	CJIB/IND/AT
Contactmomenten	Beleidsmatig	Modern	CJIB/IND/AT
Beleidsbeoordelingen/beleidsrapportages	Beleidsmatig	Klassiek	CJIB/IND/AT
Managementcontract (afspraken)	Beheersmatig	Klassiek	CJIB/IND/AT
Tussentijdse rapportages	Beheersmatig	Klassiek	CJIB/IND/AT
Verantwoording in jaarverslag en jaarrekening	Beheersmatig	Klassiek	CJIB/IND/AT
Prestatie-indicatoren	Beheersmatig	Klassiek	CJIB/IND/AT
Benchmark	Beheersmatig	Klassiek	CJIB/IND/AT
Informatieprotocol/statuut	Beheersmatig/beleidsmatig	Klassiek	IND/AT
Wet- en regelgeving	Beheersmatig	Klassiek	CJIB/IND/AT
Toezicht	Beheersmatig	Klassiek	CJIB/IND/AT
Relatiemanagement	Beheersmatig/beleidsmatig	Modern	CJIB/IND/AT
Convenant	Beheersmatig/beleidsmatig	Modern	IND/AT
Gedragcodes	Beheersmatig/beleidsmatig	Modern	AT

Tabel 5.6 Vergelijking instrumenten

Agentschap	1. Begroting	2. Verantwoording	3. Jaarplan	4. Rapportage	5. Prestatie-indicatoren	6. Benchmark	6. Relatiemanagement
CJIB	Wet	Wet	Regeling Agentschappen	Kwartaal- en maandsrapportage	Regeling Agentschappen	Nee	Weinig afspraken
IND	Wet	Wet	Regeling Agentschappen	Vijfmaands- en maandsrapportage	Regeling Agentschappen	Nee	Veel in de keten
AT	Wet	Wet	Regeling Agentschappen	Kwartaal- en maandsrapportage	Regeling Agentschappen	Nee	Veel vastgelegd

5.5 Omstandigheden

In het voorgaande zijn de instrumenten die in de theorie naar voren zijn gekomen beschreven. Per instrument is gekeken hoe deze worden ingezet bij de drie agentschappen. Hierbij zijn ook praktijkervaringen en overwegingen gegeven. Om in het volgende hoofdstuk uiteindelijk tot verklaringen te kunnen komen voor de inzet van deze instrumentenmix per agentschap is het van belang om belangrijke omstandigheden te benoemen. Hierboven is hier al beknopt op ingegaan. In deze paragraaf wordt hier verder op ingegaan. Het betreft hier ontwikkelingen rondom de agentschappen, die eventueel relevant kunnen worden geacht bij het verklaren van bepaalde praktijkervaringen en de inzet van instrumenten. Het schema zoals gebruikt in de analyse is hierbij van belang.

5.5.1 Omstandigheden CJIB

In de interviews komt duidelijk naar voren dat het CJIB weer echt op zoek is naar haar 'core business'. De laatste jaren zijn door de slechte economische omstandigheden minder taken mogelijk. De organisatie moet zich focussen op de taken waarvoor zij 'op de wereld is'. Dit heeft geleid tot een nieuw instrument. Wanneer er potentiële nieuwe opdrachtgevers zijn, wordt gekeken of dit past binnen takenpakket van het CJIB. Er wordt dan een beslisboom doorlopen en uiteindelijk een besluit genomen. Zo tracht het CJIB bij de kerntaken te blijven, iets wat niet is gelukt in voorgaande jaren zo blijkt uit de interviews.

Vanuit de omgeving komen ook andere signalen. Zo zijn politieke issues van belang. Hier wordt bedoeld dat wat populair is in de politiek gevolgen heeft voor DGJS en CJIB. Zo is er het voorbeeld van rekeningrijden. 'De focus lag hier volledig op, maar er werd te weinig rekening gehouden met de risico's van het niet doorgaan van het plan. Uiteindelijk heeft het plan het niet gered, maar waren er wel torenhoge kosten gemaakt en was er zelfs al een pand. Dit heeft te maken met tijdsgeest. Geld was vroeger minder een issue. Er was meer geld dus dat was geen probleem' (Interview Van Bree, 2014). 'In 2014 hebben we tegenvallende inkomsten uit boetes en transacties. Hier zijn er ook keuzes gemaakt, maar deze vallen nu tegen. Zo zijn we eigenaar van digitale flitspalen, waar dit eerder een taak was van de politie. Het is nu van belang dat er keuzes gemaakt worden. Ook dit heeft met onze core-business te maken' Interview Van Bree, 2014). Dit wordt ook aangegeven bij het CJIB zelf: 'We hebben teveel zaken opgepakt' (Interview Bremer, 2014). Gevolgen voor de aansturing is dat er sprake is van meer 'verzakelijking' (Interview Van Bree, 2014). De inhoud van gesprekken worden zodoende meer zakelijk wanneer het gaat om het aannemen van opdrachten. Waar dit voorheen werd aangenomen en gekeken hoe deze opdracht uit te voeren levert het nu een discussie op of het een taak is van het CJIB. 'De potentiële opdracht gaat vervolgens door de beslisboom en uiteindelijk levert het een ja of nee op' (Van Bree, 2014). Verzakelijking levert duidelijke rolverdelingen van opdrachtgever en opdrachtnemer op en er worden alleen de taken opgepakt die behoren tot de kerntaken van het CJIB.

Bezuinigingen van het kabinet hebben geleid tot reorganisatie bij het CJIB. 'Het CJIB zal in de periode van 2013 tot en met 2016 het werk met minder mensen moeten uitvoeren' (Jaarplan CJIB, 2013: 6). Standaardisering in de executieketen speelt hierin een belangrijke rol, om zo de strafrechtelijke beslissingen sneller en met meer zekerheid te laten verlopen (Jaarplan CJIB, 2013: 8). Er wordt zo ook doorgewerkt naar een Administratie- en Informatiecentrum Executieketen (AICE). De ICT-systemen van het CJIB zijn al 20 jaar oud en toe aan vervanging (Jaarplan CJIB, 2013: 6). 'ICT komt veel aan bod in onze gesprekken. De systemen vallen eigenlijk niet meer te verkopen, want zijn zo verouderd. Maar de medewerkers werken er prima mee. Toch moeten ze mee met de tijd' (Interview Bremer, 2014).

In de Doorlichting van Financiën (Doorlichting CJIB, 2014) wordt gegeven dat er een duidelijkere rolscheiding moet zijn, zoals dat hoort bij een agentschap en het departement. De huidige situatie wordt echter niet als storend ervaren en zodoende wil men ook niet naar een andere vorm van organiseren. Er wordt wel met een schuin oog naar de IND en DGVZ gekeken, aangezien daar de eigenaarsrol wel naar de SG is geschoven.

5.5.2 Omstandigheden IND

Waar het overal eigenlijk geldt binnen het Rijk, geldt het ook voor de IND: er zijn minder financiële middelen beschikbaar. Het probleem wat wordt ervaren binnen de IND is echter dat het werk ongelooflijk onvoorspelbaar is. 'Ik weet nog niet waar volgend jaar een oorlog is'. Ze zijn afhankelijk van gebeurtenissen in heel de wereld. Dit kan opeens een immense 'workload' opleveren. Wanneer dit het geval is, is het jaarplan dat was opgesteld wellicht al rijp voor de prullenbak en zijn nieuwe plannen nodig, en vooral extra geld. Maar ook de IND krijgt minder financiële middelen. In de toekomst wil men dat de IND teruggaat in het geld dat ze krijgen, aangezien wordt verwacht dat het nieuwe ICT-systeem INDiGO gaat renderen. Het moet zorgen voor een efficiëntere aanpak en zodoende reductie in de kosten. Ervaringen bij de IND zijn echter tot dusver niet zeer positief. Toch

wordt het eigenlijk als een eis gezien vanuit opdrachtgever en eigenaar dat men deze efficiëncyslag maakt.

De IND staat vaak midden in de politieke aandacht, ook van de media. Informeren vanuit de IND naar de opdrachtgever is zodoende van groot belang. Dit wordt ook onderkend: 'Anders horen ze het al via andere kanalen'. Productieontwikkelingen worden via dashboards en 'rolling forecasts' in de gaten gehouden gedurende het jaar door de IND. Maandelijks worden deze gegevens aangeleverd. In de zomer van 2014 en ook weer in 2015 zijn er enorm veel vluchtelingen die Europa bereiken. Dagelijks zijn berichten hierover in het nieuws. 'Uiteraard legt dit een druk op de verantwoordelijken in de politiek en dus ook op de IND (...) Cijfers moeten bekend zijn in de politiek, want er wordt continu naar gevraagd (Interview Houweling, 2014). De immense aandacht heeft zodoende gevolgen voor hoe de relatie tussen agentschap, departement en politiek eruitziet. Bezuinigingen bij het Rijk hebben echter tot gevolg dat de IND met minder middelen haar zaken moet regelen. 'Dit geven wij ook aan in de overleggen. Wij krijgen met de enorme toestroom veel hogere workload, maar we hebben wel minder middelen' (Interview Houweling, 2014). In de ad hoc contacten en de formele contacten wordt dit benadrukt. Vanuit Financiën zijn er echter ook verwachtingen. Door de verbeterde ICT zijn verwachtingen hoger dan voorheen. Zodoende wordt ook verwacht dat er 'efficiency-slag' gemaakt wordt (Interview Houweling, 2014).

5.5.3 Omstandigheden AT

Vanuit het departement zijn shared service organisaties, waar ook het Agentschap Telecom mee moet werken. Eén daarvan is DICTU, dit is het nieuwe ICT-systeem. Onvrede bestaat er over dit systeem, omdat ten eerste duurder is en ten tweede een mindere dienstverlening oplevert. Zo zat de ICT afdeling namelijk vroeger intern, terwijl het nu extern zit.

Verder is dit agentschap een zeer bijzonder agentschap om verschillende redenen. Allereerst is het een organisatie met een publieke taak waarbij de markt enorm bij betrokken is. Het departement is maar een heel klein deel van de financiering van het agentschap. Veel financiering komt voort uit de markt. 'Ten opzichte van andere organisaties is onze afhankelijkheid van het Rijk gering. Wij hebben heel veel met marktpartijen te maken, dat is anders' (Dijkstra, 2014). Voor de marktpartijen zijn ze een belangrijke actor in een veranderlijke, dynamische omgeving. Dit geeft het agentschap ook een bijzondere positie. Voor de relatie met het departement heeft dit als gevolg dat het agentschap het departement niet ziet zoals andere agentschappen dat doen. Namelijk als echt duidelijke eigenaar en enige opdrachtgever. 'AT heeft daarnaast te maken met vergunninghouders en andere gebruikers van spectrum. Het gaat hierbij om fabrikanten, importeurs, bedrijven, medeoverheden, organisaties en particulieren die gebruik (willen) maken van frequentieruimte en die op basis van wet- en regelgeving met AT te maken krijgen' (Doorlichting AT, 2013:8). Deze vele belanghebbenden zorgt voor een mindere hiërarchische relatie tussen departement en agentschap.

Daarnaast is het een organisatie dat bestaat uit een uitvoeringsorganisatie en een toezichtsorganisatie. Dit inspectiegedeelte valt wel direct onder de SG. Bij het uitvoeringsgedeelte heeft de SG taken gedelegeerd naar de HDIO. Het agentschap is wellicht wat minder bekend, maar is een agentschap met een zeer belangrijke taak. Een taak die ook steeds belangrijker wordt gevonden in de markt, en waar steeds een grotere en veranderende vraag naar is. Zo wil iedere consument met een mobieltje eigenlijk overal waar hij is continu bereikbaar zijn. Deze veranderende toenemende vraag legt druk op de organisatie, aangezien er ook financieel minder middelen beschikbaar zijn om het werk uit te voeren (Interview Dijkstra, 2014). Zo zijn toezichtstaken ook van enorm groot belang. Bij verstoring in de buurt van een ziekenhuis kan zo alle communicatie omtrent een ziekenhuis wegvallen, dit zou levensgevaarlijke situaties opleveren. Dit is een voorbeeld van het belang van de organisatie.

Enerzijds de vergrote vraag, de grotere verwachtingen van burgers, en anderzijds de bezuinigingen van het kabinet maken dat risico's worden vergroot. Het agentschap werkt met risicoanalyses, zowel inhoudelijk natuurlijk voor de toezichtstaken. Maar daarnaast ook op het gebied van management. Vergeleken met IND en CJIB blijkt dat hier meer vanuit risico-analyses wordt gewerkt.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de volgende vragen:

Deelvraag 2: Welke bij Deelvraag 1 bedoelde instrumenten worden gebruikt bij aansturing en verantwoording van CJIB, IND en Agentschap Telecom?

Per instrument is bekeken hoe en of deze terugkeert bij het betreffende agentschap. Het valt op dat gefocust op de begroting veel overeenkomsten zijn. Deze constatering zal in het volgende hoofdstuk verduidelijking krijgen. Wanneer de focus ligt op de Planning en Controlcyclus valt te constateren dat veel dezelfde instrumenten worden ingezet. Uiteraard wel met een vertaling naar de eigen situatie van het agentschap. Verschillen zijn echter wel te vinden wanneer relatiemanagement tussen agentschap en departement om de hoek komt kijken. Dit is een zeer interessante variabele om verder te onderzoeken en op zoek te gaan naar de verklaring daarachter.

De instrumenten zijn zodoende bijna allemaal overeenkomstig aan elkaar. Dit geldt niet voor het relatiemanagement en de omgevingsfactoren die een rol spelen op het specifieke agentschap. Ervaringen en overwegingen uit de praktijk hebben dit aangegeven in dit hoofdstuk. Zo is er ook ingegaan op de derde deelvraag van dit onderzoek:

Deelvraag 3: Welke overwegingen, praktijkervaringen zijn af te leiden uit de inzet en het gebruik van de instrumentenmix bij CJIB, IND en Agentschap Telecom?

Overwegingen en ervaringen op het gebied van de gehele instrumentenmix kennen veel overeenkomsten tussen de drie agentschappen. Dit wordt zoals blijkt uit dit hoofdstuk, veel veroorzaakt door wet- en regelgeving. Ook het feit dat de organisaties agentschappen zijn, wordt vaak benadrukt. 'We zijn een agentschap en daarom is het model zo ingericht. Het ligt voor de hand dat je je daar in de praktijk dan ook aan houdt' (Interview Van Raalte, 2014).

Op het gebied van het relatiemanagement vinden echter verschillen plaats. Omgevingsfactoren spelen hierbij een belangrijke rol. In onderstaand schema staat beknopt samengevat om welke omstandigheden het gaat.

Tabel 5.6 Relevante factoren

CJIB	IND	AT
Core-business	Stroom asielzoekers	Verwachtingen maatschappij
Bezuinigingen	Bezuinigingen	Bezuinigingen
ICT	ICT	ICT
Agentschapsmodel	Politieke druk	
Sleutelfiguren		

CJIB is op zoek naar de core-business van de organisatie en het zorgt voor een meer 'zakelijke' benadering (Van Bree, 2014). Waar de organisatie voorheen bezig was met zoveel mogelijk taken oppakken, wordt er vanuit het departement op gestuurd om terug te gaan naar kerntaken en zodoende niet te groeien. Verder is er vanuit het Ministerie van Financiën kritiek op het model zoals het is georganiseerd omtrent het CJIB en VenJ (Doorlichting CJIB, 2014). Vanuit zowel het departement, als het agentschap wordt het echter als 'prettig' ervaren. Verandering in het model lijkt zodoende ver weg. Hierin verschilt het met de IND en het AT. Het ontbreken van afspraken bij CJIB lijkt ook te komen uit het feit dat CJIB en CBJ (directie binnen DGJS) een zeer nauwe betrouwbare band gezamenlijk hebben. 'Vertrouwen is voor ons enorm belangrijk. Een andere directeur, een andere DG. Het zijn wel factoren die de relatie weer kunnen beïnvloeden' (Bremer, 2014). Dit weergeeft het feit dat een dergelijke relatie niet zomaar tot stand komt. Er wordt hier een zeer horizontale relatie geconstateerd. Dit is ook mogelijk in het model, zoals het georganiseerd is.

Strikte afspraken, zoals Financiën dat graag zou willen zien, ontbreken tussen het CJIB en het departement. Hieruit blijkt niet een specifieke hiërarchische relatie. Wel wordt dit geconstateerd op veel andere instrumenten, die vanuit wet- en regelgeving worden opgelegd aan zowel DGJS als het CJIB.

Bij de IND zijn ook belangrijke omgevingsfactoren die een rol spelen. Zeer belangrijk is hier de politieke druk die de taken van de IND met zich meebrengt. Iedere dag zijn immigranten in het nieuws. In de Tweede Kamer ligt ook vaak de focus op het asiëldossier. Het is zodoende van belang dat de politiek verantwoordelijken goed op de hoogte zijn. 'Natuurlijk leidt dit tot strenge aansturing' (Houweling, 2014). Vooral instroomcijfers zijn van groot belang, ook omdat ze effect hebben op de rest van de keten. Door de enorme toestroom van vluchtelingen stijgt het werk voor de IND, terwijl de organisatie het moet doen met minder middelen. Dit legt nog meer druk op de organisatie. Duidelijke relatieafspraken zijn zodoende van belang en deze afspraken zijn er ook (Benarsie, 2014). Naast verwachtingen vanuit de politiek, bestaan er dus de verwachtingen vanuit Financiën. De politieke verwachtingen leiden tot veel ad hoc contacten tussen departement en agentschap. Met FEZ van VenJ worden uiteraard de financiële mogelijkheden besproken. Financieel blijkt een meer hiërarchische relatie, terwijl beleidsmatig op zoek wordt gegaan naar mogelijke oplossingen in een meer horizontale vorm van overleggen. Dit komt namelijk tot uiting in de ketengestuurde aanpak (Interview Bongers, 2014; Interview Houweling, 2014).

Enorm hoge verwachtingen zijn er ook bij AT. Deze verwachtingen komen vanuit de maatschappij en daarom ook vanuit de politiek. AT heeft te maken met een enorm dynamische omgeving, omdat technologische ontwikkelingen zich in hoog tempo opvolgen. Zo moet iedereen bereik hebben met zijn mobieltje en is het bijvoorbeeld van groot belang dat 112 altijd en overal bereikbaar is. Tegenover deze enorme verwachtingen staat echter dat AT dit moet realiseren met minder middelen door bezuinigingen. 'Nu is dit voor AT een minder groot probleem dan andere organisaties misschien, omdat wij ook veel met de markt te maken hebben' (Interview Dijkstra, 2014). Maar het brengt risico's met zich mee. 'Wij kunnen natuurlijk niet overal meer mensen inzetten en maken dan keuzes. Dit brengt een risico met zich mee' (Interview Dijkstra, 2014). Prioriteiten worden hier gesteld. Dit wordt besproken in formele contactmomenten die staan beschreven in het relatiestatuuut. Directeur Bedrijfsvoering van AT geeft aan dat vertrouwen belangrijk is en dat hier aan wordt gewerkt. Naast formele momenten zijn echter niet veel informele contactmomenten. Incidenten kunnen wellicht eerder worden geconstateerd en risico's zodoende worden verkleind. 'Vertrouwen in elkaar is hier inderdaad van groot belang. En zal ook groeien' (Groenhagen, 2014).

In het volgende hoofdstuk zal de focus liggen op de verklaringen achter de overeenkomsten en verschillen. Met name de verschillen zijn interessant om te onderzoeken en zodoende zal de nadruk liggen in verder onderzoek op het relatiemanagement. De praktijk zal in de verklaring worden benaderd vanuit de theorieën die zijn benoemd in het theoretische gedeelte van dit onderzoek. Zodoende wordt opgebouwd naar een verklaring.

Hoofdstuk 6 Verklaringen achter de inzet van instrumenten

6.1 Inleiding

In vorige hoofdstukken zijn theorieën beschreven en ervaringen en overtuigingen in de praktijk achter de inzet van instrumenten. Op basis van deze theoretische achtergronden en praktische informatie zal in dit hoofdstuk de link worden gelegd tussen de theorie en praktijk. De onderzoeksdeelvraag die in dit hoofdstuk zal worden beantwoord luidt als volgt:

Deelvraag 4: Welke verklaringen voor de inzet van instrumenten kunnen worden opgesteld?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal allereerst ingegaan worden op de vier zoeklichten, de elementen van Van Thiel en Hendriks (2014) die een basis zouden kunnen vormen voor verklaringen van de inzet van een instrumentenmix door het departement bij de aansturing van agentschappen. Per element zal dat allereerst in dit hoofdstuk op basis van de analyse in het vorige hoofdstuk plaatsvinden.

Vervolgens zal het institutionalisme gekoppeld worden aan de analyse van dit onderzoek. Dwangmatig isomorfisme (Powell en DiMaggio, 1991) komt hier naar voren. Vervolgens zal de contingentietheorie (Kickert, 1998) worden betrokken bij de voorgaande analyse over de instrumentenmix bij de drie agentschappen. Verschillen zijn geconstateerd op het gebied van relatiemanagement. De 'Stewardship-theorie' en de 'principal-agenttheorie' zal hier naast het relatiemanagement worden gelegd zoals deze eruit ziet bij de drie agentschappen. Deze analyses leiden uiteindelijk tot een conclusie aan het eind van dit hoofdstuk, alvorens in het volgende hoofdstuk slotconclusies kunnen worden getrokken en aanbevelingen kunnen worden gegeven hoe het relatiemanagement optimaal in te kunnen vullen.

6.2 Centrale coördinator: Ministerie van Financiën

Van Thiel en Hendriks (2014: 64) concluderen dat er bij de aansturing van ZBO's veel variatie bestaat in de aansturing en dat een verklaring daarvoor kan worden gevonden in het feit dat er geen centrale coördinatie plaatsvindt. Wanneer deze conclusie wordt gereflecteerd op de aansturing van de drie agentschappen in dit onderzoek kan worden gesteld dat er wel degelijk een centrale coördinatie plaatsvindt. In de analyse is gebleken dat er veel overeenkomsten bestaan tussen de aansturing van de agentschappen. De meeste instrumenten uit de instrumentenmixen van de drie cases komen overeen. Wanneer het element van centrale coördinatie hier in het licht wordt gehouden, kan worden geconcludeerd dat deze coördinerende rol ingevuld wordt door het Ministerie van Financiën. Waar deze rol niet ingevuld blijkt te worden bij de aansturing van de ZBO's, is de rol wel degelijk te zien bij de aansturing van agentschappen. Zowel bij de IND, CJIB als AT heeft Financiën een duidelijke invloed op welke instrumenten worden ingezet. 'Gij zult een begroting maken en een agentschapsparagraaf' (Interview Van Bree, 2014). Deze uitspraak is tekenend voor de coördinerende rol van het Ministerie van Financiën. Alle agentschappen dienen dit te realiseren en zodoende is variatie onmogelijk. Het Ministerie heeft dergelijke afspraken vastgelegd in wet- en regelgeving. Zo dient een begroting en een agentschapsparagraaf gemaakt te worden. Maar is er verder ook een agentschapsregeling (2012). Agentschappen moeten voldoen aan de Regeling Agentschappen, anders verliest het de status van agentschappen (Rijksoverheid Agentschappen, 2015). Er kan van de regeling afgeweken worden, maar dit kan alleen wanneer er goedkeuring is van het Ministerie van Financiën. Er wordt in de regeling beschreven dat er een 'Resultaatgericht Sturingsmodel' moet zijn. Dit betreft Paragraaf 3 van de Regeling Agentschappen (2012) en kent een aantal artikelen waar taken van de drie rollen beschreven staan. De drie rollen zijn: eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Zo staat er vermeld dat de opdrachtgever verantwoordelijk is voor het maken van rapportageafspraken en het opstellen van prestatie-indicatoren. Artikel 13 (Regeling Agentschappen, 2012) wordt geheel gewijd aan het Jaarplan, waarin beschreven staat welke afspraken voor het komende jaar moeten worden gemaakt. Voor wat betreft bepalingen omtrent begroting en verantwoording wordt in de regeling verwezen naar de Compatibiliteitswet (2001). Het

zijn instrumenten die letterlijk worden benoemd in de regeling en zodoende worden opgelegd aan zowel het departement als het agentschap om tot uitvoering te brengen. In de analyse is ook naar voren gekomen dat het instellingsbesluit naar voren komt in de Regeling Agentschappen (2012). Er staat vermeld hoe instellingsbesluit tot stand komt en aan welke voorwaarden moet worden voldaan om agentschap te zijn.

De centrale coördinator, die in het onderzoek van Van Thiel en Hendriks (2014) naar de aansturing van ZBO's ontbreekt en zodoende leidt tot variatie, is hier wel degelijk aanwezig en leidt tot de inzet van veelal dezelfde instrumenten.

6.3 Rolopvatting van personen en de rol van vertrouwen

De rollen die bestaan in het model van agentschappen worden beschreven in de Regeling Agentschappen (2012): eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. In de Regeling zijn ook de verantwoordelijkheden opgenomen van de drie rollen. Van Thiel en Hendriks (2014) constateren een debat omtrent de aansturing van ZBO's tussen pluralisten en uniformisten. 'De uniformisten geloven in harmonisering van alle arrangementen ten aanzien van ZBO's, terwijl pluralisten de diversiteit van ZBO's belangrijk vinden en willen accommoderen (Van Thiel en Hendriks, 2014: 64). Binnen de drie agentschappen en de departementen in dit onderzoek zijn de betrokken personen zich bewust van welke rol ze spelen in het model. Door de aanwezigheid van duidelijke rolomschrijvingen in de Regeling Agentschappen (2012) bestaat er weinig onduidelijkheid over hoe de rollen moet worden ingevuld. Uit enkele citaten uit de interviews, die beschreven staan in de analyse valt dit ook op te maken. Zo omschrijft een medewerker van de directie CBJ over de samenwerking met CJIB het volgende: 'Overleggen hebben we dan met onze 'counterparts' bij het CJIB. Het is fijn dat we zo altijd met dezelfde personen spreken en dit levert een vertrouwensband op. We weten ook wat we van elkaar kunnen verwachten. Ik weet dat zij het moeilijk vinden en soms bepaalde dingen niet willen aanleveren. Maar wij hebben de gegevens nodig en vragen ze aan het CJIB. Zij moeten dan leveren' (Interview Van Bree, 2014). De onvrede kan dan bestaan bij het CJIB over de hoeveelheid informatie dat moet worden aangeleverd, maar uiteindelijk vindt de aanlevering wel plaats. Het is een duidelijke rol, dat de opdrachtgever op de hoogte is van de prestaties die de opdrachtnemer levert.

Onder druk van het Ministerie van Financiën is er wel een discussie over de rolinvulling bij de casus van het CJIB, zo is gebleken in de eerdere casusbeschrijving in dit onderzoek. Zowel het eigenaarschap, als het opdrachtgeverschap ligt bij de aansturing van het CJIB bij DGJS. In de doorlichting van het CJIB door Financiën (2014) wordt hier aandacht aan besteed. Er wordt aanbevolen om het eigenaarschap te leggen bij de SG en het opdrachtgeverschap bij de DG te laten. 'Bij een zuivere rolinvulling komen deze rollen beter tot hun recht en dat biedt een basis voor betere professionalisering' (Doorlichting CJIB, 2014: 10). Er wordt echter in de doorlichting ook geconstateerd dat er geen problemen met de huidige rolinvulling worden ervaren: 'De DG is zich bewust van de verschillende rollen en ervaart hier in de praktijk weinig hinder van (...) Uit de interviews komt naar voren dat over de gehele linie betrokken partijen nauwelijks bezwaren hebben of in de praktijk tegen problemen aanlopen bij de 'dubbelrol' die binnen DGJS belegd is' (Doorlichting CJIB, 2014: 10). Dit blijkt ook uit de interviews uitgevoerd in het kader van dit onderzoek. 'Maar in doorlichtingen is het wel belangrijk. Het is een mooie theoretisch kapstok waaraan je iets kunt hangen (...) Het wordt niet ervaren als hinderlijk. Het voordeel is dat we snel kunnen schakelen' (Interview Van Bree, 2014). Wanneer wordt gekeken naar de zoeklichten van Van Thiel en Hendriks (2014) kan hier worden geconcludeerd dat er een duidelijk bewustzijn is van de rolopvatting. Het werkt in de praktijk bij het CJIB goed, ondanks het feit dat het Ministerie van Financiën tracht de rolscheiding te verduidelijken. De discussie is hier tussen de uniformist (Financiën) en pluralisten (DGJS en CJIB) is hier zodoende wel gaande.

Binnen VenJ, maar onder een ander DG (DGVZ) bevindt zich de casus van het IND. In de casusbeschrijving is ook hier naar voren gekomen dat deze discussie speelt. Er is hier een pilot gestart om de eigenaarsrol inderdaad bij de SG onder te brengen. Er is hier zodoende en beweging gemaakt naar uniformiteit en zo geluisterd naar Financiën. Het blijkt echter in de praktijk weinig veranderingen met zich mee te brengen. Dit blijkt ook uit een interview dat in het kader van dit

onderzoek is gehouden bij de IND. 'Ik weet niet wat de pilot inhoudt die jij benoemt, er is volgens mij in ieder geval niets veranderd' (Interview Houweling, 2014). Dit geeft aan dat er inhoudelijk aan de rolinvulling weinig wordt veranderd, wanneer er op papier een andere eigenaar is. Informatie kwam in de eerdere situatie ook bij de SG terecht. De rolinvulling is duidelijk bij deze casus en hierover zijn ook duidelijke afspraken gemaakt, zo blijkt uit de analyse gedaan in het vorige hoofdstuk. Er worden bij de IND wel eens vragen gesteld bij het feit waarom zo veel informatie moet worden aangeleverd: 'Ik persoonlijk stel af en toe wel eens vragen bij het aanleveren van bepaalde informatie. Waarom willen ze dat nu per se weten' (Interview Houweling). Maar omdat er afspraken over bestaan en het de rol is van het agentschap om het departement op de hoogte te houden van prestaties, ook dit staat vermeld in de Regeling Agentschappen (2012), wordt de taak wel vervuld. Er bestaat een duidelijk bewustzijn van de rol die moet worden ingevuld.

Ook bij de aansturing van het AT blijkt een duidelijke rolopvatting: 'We zijn een agentschap en daarom is het model zo ingericht. Het ligt voor de hand dat je je daar in de praktijk dan ook aan houdt' (Interview Van Raalte, 2014). Er is hier duidelijk geen sprake van pluralisten. De uniformiteit van het model wordt onderkend en daar wordt hier ook naar gehandeld. De discussie, zoals bij het CJIB wel aan de orde is, speelt nu niet bij de aansturing van AT. DGETM is de opdrachtgever en de SG is de eigenaar. In de doorlichting AT (2013) van Financiën werd nog wel geconstateerd dat de rolscheiding ook hier niet helemaal juist was belegd. Aangezien de SG zowel eigenaar als opdrachtgever was. Er is echter een aantal maatregelen genomen en zodoende naar de wens van Financiën gehandeld, omdat dit immers bij het model hoort.

Er is tot nu vooral ingegaan op de discussie over de rolinvulling. Er kan worden geconstateerd dat er een duidelijk besef is over invulling van de rollen bij de betrokkenen. Financiën probeert te werken naar een uniform model, dat het agentschapsmodel volgens Financiën moet zijn. Bij CJIB wordt daar tegen weerstand geconstateerd. IND en AT maken echter wel de beweging naar uniformiteit.

Naast de rolopvatting wordt door Van Thiel en Hendriks (2014: 64) onder dit zoeklicht ook het vertrouwen als aspect onderscheiden. Het is een element dat een rol speelt bij de aansturing van de agentschappen de drie cases in dit onderzoek. Regelmatig wordt in de interviews gerefereerd aan de importantie van het vertrouwen tussen departement en agentschap. In het vorige hoofdstuk is in het kader van het relatiemanagement gekeken naar het aantal contactmomenten en het soort contactmomenten die aanwezig zijn tussen departement en het agentschap. Vertrouwen is hierin een belangrijk element.

Relatie-afspraken ontbreken grotendeels in de casus van het CJIB. 'Misschien is dat van belang, Financiën vindt dat in ieder geval wel. Maar zoals het nu is, gaat het ook goed. En wanneer er veel afspraken zijn, gaan wij misschien minder elkaar spontaan opzoeken, er ontstaat een andere band met elkaar (Interview Bremer, 2014). Tussen het CJIB en DGJS bestaan veel contactmomenten. Het zijn voornamelijk geen vastgelegde contactmomenten. Er wordt graag met elkaar gecommuniceerd. Vertrouwen speelt daarin een belangrijke rol: 'Vertrouwen is voor ons enorm belangrijk' (Interview Schepers, 2014). Uit het interview blijkt ook dat verwisseling van personen op belangrijke posities invloed kan hebben op vertrouwen. Er is een aantal wijzigingen geweest, maar dit heeft slechts op korte termijn meer gevraagd van betrokkenen. De informele contacten bleven bestaan en zodoende was er nauwelijks invloed op het vertrouwen. Gedurende mijn periode intern bij DGJS is mij ook zeker opgevallen dat er continu contact was tussen DGJS en CJIB. Vaak waren personen uit Leeuwarden in Den Haag of andersom. Het betrof altijd meer informele bijeenkomsten om elkaar op de hoogte te houden van de gemeenschappelijke doelen.

Bij IND wordt ook de importantie van het element vertrouwen onderkend. In tegenstelling tot het CJIB blijkt uit de analyse dat er wel veel afspraken bestaan tussen departement en het agentschap. Contacten zijn er ook veel in de gehele keten waarin IND een belangrijke rol speelt. Ook hierover zijn duidelijke managementafspraken geformuleerd in het Ketenjaarplan. Naast de reguliere contacten blijkt er genoeg ruimte voor meer informele contacten. 'Naast de formeel vastgelegde

contactmomenten is er uiteraard meer contact via mail en telefoon en zoeken we elkaar ook op (...) Het is wel eens nodig, wanneer bepaalde gebeurtenissen zich voordoen. Een uitzending van Zembla over ICT bij de IND, maakt het noodzakelijk om elkaar te bezoeken' (Interview Houweling, 2014). De ad-hoc contacten vinden pas plaats wanneer het noodzakelijk is. Contactmomenten zijn vastgelegd en dit kan verklaard worden vanuit een gebrek aan vertrouwen a priori. Dit kan weer samenhangen met omgevingsfactoren die in het vorige hoofdstuk zijn benoemd. Dit zal worden behandeld bij de paragraaf omtrent het zoeklicht: externe omstandigheden. Zoals in het theoretische hoofdstuk naar voren is gekomen kent de principaal-agenttheorie een relatie op basis van wantrouwen. Dit lijkt hier een rol te spelen, aangezien er sprake is van een gebrek aan vertrouwen. 'Ik persoonlijk stel af en toe wel eens vragen bij het aanleveren van bepaalde informatie. Waarom willen ze dat nu per se weten?' (Interview Houweling, 2014). Dit citaat lijkt aan te sluiten bij de theorie, aangezien het een informatie-assymetrie suggereert tussen enerzijds de IND en anderzijds het moederdepartement.

Interessant is om te zien dat bij AT het bewustzijn er is dat vertrouwen een zeer belangrijke rol speelt en dat de Directeur Bedrijfsvoering concludeert dat dit op grotere schaal moet gebeuren. 'Vertrouwen in elkaar is hier inderdaad van groot belang. En zal ook groeien (Interview Groenhagen, 2014). Er bestaan veel en duidelijke afspraken omtrent de relatie tussen het departement en het agentschap. Daarnaast groeien de ad hoc contacten omdat men bewust is van het belang van deze contactmomenten. 'Incidenten kunnen misschien eerder worden geconstateerd en risico's zo worden verkleind' (Interview Groenhagen, 2014).

Het vertrouwen tussen departementen en agentschappen is van groot belang, zo wordt onderkend in de interviews. Vertrouwen wordt a priori gegeven bij het CJIB. Dit blijkt uit het feit dat er weinig afspraken bestaan en toch vinden contactmomenten plaats. 'Overleggen hebben we dan met onze 'counterparts' bij het CJIB. Het is fijn dat we zo altijd met dezelfde personen spreken en dit levert een vertrouwensband op' (Interview Van Bree, 2014). Dit wordt als zeer prettig ervaren door de betrokkenen. Het relatiemanagement bij de casus van de IND wordt gekenmerkt door veel afspraken en weinig informele contacten. Het levert niet per se zeer onprettige ervaringen op, maar er is wel vaak onenigheid over de hoeveelheid informatie dat moet worden geleverd.

De verklaring hiervoor hoeft niet alleen gezocht te worden bij een gebrek aan vertrouwen, maar zal later in dit hoofdstuk bij het zoeklicht 'externe omstandigheden' ook aan bod komen.

De casus van AT kent ook veel relatie-afspraken. Er wordt echter wel gewerkt aan vertrouwen geven vooraf, door ook informele contacten te houden.

6.4 Omvang van de organisaties

Het derde zoeklicht betreft de omvang van de betrokken organisaties. Van Thiel en Hendriks (2014: 65) laten hieronder vallen het aantal ZBO's dat valt onder het ministerie en de omvang van de ZBO's, bijvoorbeeld in budget. Van Thiel en Hendriks (2014) concluderen op basis van een onderzoek naar zes sturingsrelaties dat er meer onderzoek nodig is, aangezien de basis van zes cases het niet mogelijk maakt om te bewijzen of dit zo is en zo ja, hoe het werkt. Aangezien in dit onderzoek drie cases worden onderzocht, is het ook hier irrelevant en onmogelijk om hierover uitspraken te kunnen doen. In de analyse is wel gekeken naar de begroting en de verschillen in grootte hierin tussen de agentschappen. IND is daarin veruit de grootste organisatie. Het zou aannemelijk zijn dat het bestaan van veel afspraken te maken zou kunnen hebben met de grootte van deze organisatie. Echter, zoals Van Thiel en Hendriks (2014) concluderen, is het van belang dat hier meer onderzoek naar gedaan zou worden om daarover uitspraken te kunnen doen.

In de analyse van de begroting blijkt verder dat veel financiering van AT voortkomt uit de markt. Dit is een relevante omgevingsfactor en wordt zodoende in de volgende paragraaf behandeld.

6.5 Externe omstandigheden

Het vierde en laatste zoeklicht dat door Van Thiel en Hendriks (2014) wordt benoemd betreft de externe omstandigheden. Deze externe omstandigheden spelen volgens hen een rol bij de verschillen tussen de cases. In het vorige hoofdstuk is uitgebreid stilgestaan bij omstandigheden die relevant kunnen worden geacht voor het verklaren van verschillen in de aansturing van de agentschappen. Het onderstaande schema is daar uit opgemaakt.

Tabel 6.1 Relevante omstandigheden

CJIB	IND	AT
Core-business	Stroom asielzoekers	Verwachtingen maatschappij
Bezuinigingen	Bezuinigingen	Bezuinigingen
ICT	ICT	ICT
Agentschapsmodel	Politieke druk	
Sleutelfiguren		

Wanneer bij CJIB gekeken wordt naar de twee laatstgenoemde factoren, kan worden gesteld dat dit twee factoren zijn die in bovenstaande paragrafen al benoemd zijn. Het gaat hier om 'organisatie' en vertrouwen. De andere factoren blijken in de analyse invloed uit te oefenen op het relatiemanagement.

Wanneer de focus ligt op het CJIB, wordt een 'verzakelijking' geconstateerd in de relatie. Het CJIB wil weer terug naar de core-business. Vanuit het departement wordt minder flexibiliteit verwacht bij het aannemen van opdrachten. Zo tracht DGJS dat het CJIB bij de kerntaken blijft. Ten tijde van economische zekerheden werden veel taken aangenomen. Economisch is er echter veel gebeurd en dit heeft geleid tot taakstellingen. Er moet worden bezuinigd, dit geldt ook voor het CJIB. Dit heeft geleid tot een nieuw instrument, namelijk de beslisboom. Bezuinigingen hebben geleid tot deze andere aanpak. CJIB kan niet zomaar alle opdrachten uitvoeren.

Verder wordt er in de vele contacten ook gericht gekeken naar de verouderde ICT-systemen. Deze worden geleidelijk vervangen om zo efficiënt mogelijk te werken en onnodige kosten te vermijden. Opvallend is dat bij het CJIB de contacten vaak niet formeel zijn vastgelegd. Departement en agentschap zoeken elkaar regelmatig op. Dit bevordert het vertrouwen. Het ontbreken van afspraken leidt echter aan de andere kant tot discussie. Vertrouwen wordt vaak benadrukt bij zowel het departement als het agentschap. Er bestaat een nauwe band tussen beiden. De ICT bij het CJIB is een sterk verouderde software en is toe aan vernieuwing. Hier is men ook erg druk mee. In jaarverslagen en rapportages komt dit ook naar voren. Interessant is om te zien dat dit systeem 'geleidelijk' wordt geïmplementeerd in overeenstemming met alle betrokken actoren. Waar ICT-projecten bij anderen uitlopen op zeer grote, zeer dure operaties die worden opgelegd aan zelfstandige partijen, gebeurt het hier in een partnerschap.

De IND kent wel afspraken op het gebied van communicatie met het departement. In de interviews wordt aangegeven dat verwachtingen hoog zijn vanuit het departement. Het blijkt echter dat dit niet per se vanuit het departement komt, maar ook uit media en zodoende ook politiek. Een nieuwe stroom asielzoekers leidt tot veel ophef in de maatschappij, in de media en in de politiek. De instroom van asielzoekers leidt tot effecten in de vreemdelingenketen. Het is voor de verantwoordelijken in de politiek van belang dat ze op de hoogte zijn van cijfers. Zodoende wordt hier strak op gestuurd en vindt regelmatig uitwisseling van cijfers plaats. Bezuinigingen leiden tot minder middelen voor de IND. Financiële overleggen met het departement kenmerken zich als hiërarchisch. Dit geldt echter in mindere mate voor het beleidsmatige gedeelte, aangezien hier steeds meer een ketengestuurde aanpak wordt gehanteerd. Verschillende actoren zitten bij elkaar om de tafel en dus ook het departement.

Nieuwe ICT-faciliteiten maken het mogelijk om de uitwisseling van informatie naar het departement te realiseren. 'Het is een nieuw systeem en de omgang met het systeem gaat op de werkvloer steeds beter, maar ja zoals gaat dat volgens mij altijd bij implementatie van een nieuw systeem'. Dit blijkt

allemaal dus zeer probleemloos te zijn verlopen. Er wordt echter ook aangegeven: 'We hebben een Ferrari gekregen, terwijl wij dat niet nodig hebben' (Interview Houweling, 2014). Er blijkt uit dat implementatie van het ICT-systeem ook op een enigszins hiërarchische wijze is geïmplementeerd. Opvallend is het verder dat in het relatiemanagement te weinig contacten plaatsvinden. Het gaat vooral om de formele contacten, terwijl de informele contacten achterblijven. Het wordt onderkend dat bij incidenten wel gebruik gemaakt wordt van de ad hoc contacten. Dit heeft uiteraard ook weer met de politieke druk en de verantwoording te maken.

Ook het AT heeft te maken met hoge verwachtingen. AT acteert in een enorm dynamische omgeving. Veel technologische ontwikkelingen volgen elkaar op. Zodoende is het van belang dat AT hierop wel inspringt. Dat zijn de verwachtingen van de markt, de maatschappij en de politiek. Er zijn ook duidelijke relatieafspraken gemaakt om zo de planning en controlcyclus goed in beeld te brengen. De Directeur Bedrijfsvoering van het AT geeft weer dat er steeds meer vertrouwen is tussen departement en agentschap. Bijzonder is bij EZ dat er een HDIO bestaat. Hij heeft ook AT in zijn portefeuille. Contact tussen agentschap en departement vindt vaak plaats via de HDIO. Hij acteert namens de eigenaar. In eerste instantie was dit voor het agentschap een vreemde stap, maar ze zijn tevreden over hoe dit zich ontwikkelt. Er is sprake van formele contacten en ook steeds meer informele contacten. 'Maar dit kan altijd beter' (Interview Groenhagen, 2014). Naast het feit dat de verwachtingen enorm hoog zijn vanuit de omgeving, moet AT het wel doen met minder middelen. In de interviews wordt hierdoor wel enige afstand bemerkt tussen departement en agentschap. Dit heeft ook te maken met de relatieve afstand. Maar onvrede over 'Den Haag', zoals ze bij AT over het departement spreken, uit zich wel in de gesprekken. Er wordt door de directeur Bedrijfsvoering echter wel gesteld dat het vertrouwen steeds meer wordt.

Naast deze onvrede die er bestaat over bepaalde keuzes, is er echter de realiteit die wordt benadrukt dat AT onderdeel is van het agentschapsmodel: 'We zijn een agentschap en daarom is het model zo ingericht. Het ligt voor de hand dat je je daar in de praktijk dan ook aan houdt' (Interview Van Raalte, 2014). Voor AT zijn echter andere actoren ook zeer belangrijk, deze bevinden zich namelijk in de markt. Deze zorgen voor belangrijkste geldstromen binnen het AT, zoals ook terug te zien is in de begroting.

Bij het bekijken van deze omstandigheden en risico's en de relaties tussen agentschappen en departementen kan worden geconcludeerd, dat de omgeving wel degelijk invloed heeft op de vorm van aansturing. Dit laatste zoeklicht levert dus inzichten op in het feit dat er verschillen bestaan tussen de ingezette instrumentenmix. De verschillen focussen zich, zoals reeds geconcludeerd in het vorige hoofdstuk, voornamelijk op het relatiemanagement.

6.6 Theoretische reflectie

Bovenstaand zijn de vier zoeklichten van Van Thiel en Hendriks (2014) ingezet om op zoek te gaan naar verklaringen voor de ingezette instrumentenmix bij de drie cases. Op basis van deze informatie uit de praktijk zal in het voorgaande ingegaan worden op theoretische achtergronden. Zo kan de link worden gemaakt tussen praktijk en theorie.

In het praktische gedeelte en de theorie van Van Thiel en Hendriks (2014) is in hoofdstuk 5 het volgende schema tot stand gekomen:

Schema 6.2 Categorieën op basis van zoeklichten Van Thiel en Hendriks (2014)

Zoeklicht	Codes en Subcodes	
Centrale Coördinatie	1. Wet en Regelgeving	1.1 Ministerie van Financiën
		1.2 Begroting en Verantwoording
		1.3 Regeling Agentschappen
Organisatie Rolopvatting en Vertrouwen	2. Organisaties	2.1 Rolverdeling
		2.2 Sleutelfiguren
		2.3 Relatie/Vertrouwen
		2.4 Financiering
		2.5 Takenpakket
Externe Omstandigheden	3. Omgeving	3.1 Politieke risico's
		3.2 Digitalisering
		3.3 Bezuinigingen
		3.4 Dynamische omgeving

Na het weergeven van deze bevindingen in de praktijk wordt vervolgens vanuit de theorieën, beschreven in het theoretische gedeelte van het onderzoek, verklaringen gegeven voor deze bevindingen.

6.6.1 Institutionalisme en de aansturing van CJIB, IND en AT

'De soort aansturing tussen een departement en dienst hangt niet alleen af van aard en inhoud van de soort dienst, van management en organisatie ten departementen, maar ook van institutionele factoren. Verschillend van het begrip organisatie waarin de nadruk ligt op structuur, ligt bij het begrip institutie de nadruk op de in een ordening gestolde waarden, normen en gedragspatronen. De nadruk ligt niet zozeer op structuur maar op cultuur (Kickert, 1998: 92). Het agentschapsmodel is begin jaren '90 in Nederland ingevoerd. Het levert een totaal nieuw model en nieuwe organisaties op. Agentschappen worden gevormd en het worden er steeds meer. Vanuit het perspectief van institutionalisme kan hier onderzocht worden hoe vanuit het verleden waarden, normen, regels zijn ontstaan omtrent agentschappen. 'Een kenmerk van de institutionele benadering is dat de keuzevrijheid om nieuwe institutionele ordeningen vast te stellen sterk afhangt van de in het verleden totstandgekomen institutionele ordes en van de in de omgeving bestaande meer omvattende institutionele ordeningen' (Kickert, 1998: 92). Dit kan worden vertaald naar dit onderzoek. Het gaat dan om de keuzevrijheid van instrumenten ingezet door departementen bij de aansturing van de agentschappen. Omtrent het institutionalisme wordt op basis van de analyse hier geconcludeerd dat de rol van het Ministerie van Financiën een centrale rol speelt. De centrale coördinerende rol die Financiën hier uitvoert is een norm binnen dit institutionalisme. Van Thiel en Hendriks (2014) constateren dat bij aansturing van ZBO's deze centrale coördinerende rol ontbreekt. In dit onderzoek is gebleken dat bij de aansturing van agentschappen Financiën deze taak op zich neemt.

Powell en DiMaggio (1991) geven aan dat organisaties die in een zelfde institutionele omgeving acteren, op elkaar gaan lijken. Er is dan sprake van homogeniteit van de organisaties. Powell en DiMaggio (1991: 66) beschrijven bij dit institutioneel isomorfisme ook de variant die in de analyse herkend kan worden, namelijk het zogenaamde 'coercive isomorfisme'. Het gaat hier om het feit dat er formele druk wordt opgelegd aan organisaties, door organisaties waar zij afhankelijk van zijn. In de analyse vinden we dit terug door de druk die bestaat vanuit het ministerie van Financiën.

In de analyse is reeds geconstateerd dat veel dezelfde instrumenten worden ingezet voor de aansturing van de agentschappen. Zo bestaan er instrumenten die vanuit het Ministerie van

Financiën worden verwacht. De begroting en verantwoording zijn wettelijk vastgelegde instrumenten. Zodoende wordt hier vanuit Financiën goed het oog op gehouden dat deze documenten worden geleverd. Gedurende de begrotingsvoorbereiding wordt DFEZ bij de verschillende departementen continu aan het werk gezet door Financiën om zo de agentschappen de benodigde informatie tijdig te leveren. Dit sluit aan bij het idee van dwangmatig isomorfisme.

Ook blijkt uit de Regeling Agentschappen dat een resultaatgericht sturingsmodel wordt verwacht, waarbij afspraken zijn gemaakt over jaarplannen en de rapportagemomenten. De druk vanuit het Ministerie van Financiën blijkt verder uit de doorlichtingen die worden uitgevoerd. Deze doorlichtingen zullen in ieder geval iedere vijf jaar plaatsvinden (Regeling Agentschappen, 2012).

‘We zijn een agentschap en daarom is het model zo ingericht. Het ligt voor de hand dat je je daar in de praktijk dan ook aan houdt’ (Interview Van Raalte, 2014). Deze uitspraak laat zien dat het institutionalisme een rol speelt bij de aansturing van agentschappen. Er wordt in de interviews regelmatig gerefereerd aan het feit dat de organisatie een agentschap is, en dat het ‘dus zo hoort’. Dit geeft aan dat bepaalde gedragingen, normen en waarden passen bij het agentschapsmodel. Het feit dat het totaal verschillende organisaties zijn doet daar in principe niet veel aan af. De druk die vanuit Financiën wordt opgelegd bij de agentschappen kenmerkt het ‘dwangmatige isomorfisme van Powell en DiMaggio (1991: 66). Wanneer er specifiek naar de instrumenten wordt gekeken die worden ingezet bij de aansturing van de agentschappen, kan geconcludeerd worden dat de inzet van een aantal instrumenten kan worden verklaard vanuit het institutionalisme. Agentschappen voeren uit wat door het Ministerie van Financiën wordt opgedragen, hiertoe zijn ze gedwongen door wet- en regelgeving.

‘Het begrotingsproces bevat bijeenkomsten met onder andere DFEZ. Zij leveren een format aan. Het format wordt ingevuld met gegevens van het CJIB (...) Vanuit financiën hebben wij instrumenten. Bijvoorbeeld: gij zult een begroting en een agentschapsparagraaf maken’ (Van Bree, 2014). Dit geldt ook voor de IND en voor AT. Hieruit blijkt een duidelijke hiërarchische relatie bij de aansturing van de drie agentschappen. Dit dwangmatig isomorfisme zorgt niet voor verschillen tussen de agentschappen. De keuzevrijheid waar Kickert (1998:92) in zijn boek over spreekt is hier gering. Vanuit het institutionele perspectief is dit te verklaren door de totstandgekomen institutionele ordes die gedurende de jaren zijn ontstaan in het agentschapsmodel. De instrumenten worden vanuit financiën opgelegd aan de departementen, om zo de agentschappen te kunnen aansturen.

In onderstaand overzicht is te vinden welke instrumenten vanuit dit dwangmatig isomorfisme zijn te verklaren:

Tabel 6.3 Verklaring van instrumenten

Instrumenten uit Hoofdstuk 5	Is verklaard vanuit:
Besluit	Dwangmatig isomorfisme (institutionalisme)
Begroting	Dwangmatig isomorfisme (institutionalisme)
Verantwoording	Dwangmatig isomorfisme (institutionalisme)
Jaarplan	Dwangmatig isomorfisme (institutionalisme)
Rapportage	Dwangmatig isomorfisme (institutionalisme)
Prestatie-indicatoren	Dwangmatig isomorfisme (institutionalisme)*
Benchmark	Dwangmatig isomorfisme (institutionalisme)*
Relatiemanagement	

Bij de prestatie-indicatoren worden de beheersmatige prestatie-indicatoren vanuit institutionalisme verklaard. Het geldt in mindere mate voor de beleidsmatige prestatie-indicatoren, aangezien deze

wel van elkaar verschillen. Zodoende is er hier meer sprake van keuzevrijheid, dit komt door het feit dat de agentschappen inhoudelijk zeer verschillende taken uitvoeren. Er wordt echter wel gebruik gemaakt van het instrument door de drie departementen bij de aansturing van de agentschappen, aangezien ze vanuit Financiën worden opgelegd. De benchmark houdt verband met deze prestatie-indicatoren, zoals reeds in het vorige hoofdstuk ook naar voren is gekomen.

Conclusies van Kickert(1998: 190) dat (interne) verzelfstandiging heeft opgeleverd dat de bedrijfsvoering en departementale aansturing van het betreffende agentschap duidelijk en helder is geworden, kan hier worden teruggezien. Heldere afspraken over rapportages, over prestaties, over financiering, zijn onderdeel van het agentschapsmodel, zoals dat vanuit het Ministerie van Financiën wordt gefaciliteerd. Waar bij Van Thiel en Hendriks (2014) het ontbreken van centrale coördinatie leidt tot variatie in aansturing, leidt het bestaan van deze centrale coördinatie bij de aansturing hier tot uniformisme in de aansturing.

6.6.2 De Contingentietheorie en de aansturing van CJIB, IND en AT

'Er bestaat geen one best way of organising. De invulling en uitwerking van de wederzijdse aansturing tussen departement en dienst zal afhankelijk zijn van situationele factoren. Conform de moderne contingentietheorie van organisaties is het een misvatting te veronderstellen dat er één enkele optimale organisatievorm bestaat die in alle situaties het meest adequaat is' (Kickert, 1998: 89).

In eerste instantie spreekt dit de theorie en de praktijk zoals hierboven beschreven enorm tegen. In de analyse blijkt echter dat de organisaties inderdaad in een agentschapsmodel acteren, maar dat omgevingsfactoren wel degelijk een rol spelen hoe dit wordt weergegeven. In het vorige hoofdstuk is gebleken dat ontwikkelingen in de omgeving wel degelijk invloed hebben op de wijze waarop aansturing vanuit het departement plaatsvindt. Waar in de vorige paragraaf blijkt dat de ééndimensionale term van verzelfstandiging, zoals Kickert (1998) het beschrijft, wel enigszins van toepassing is, aangezien vanuit Financiën inderdaad instrumenten worden opgelegd, wordt deze term in deze paragraaf eigenlijk onderuit gehaald. Kickert (1998) beschrijft dat de ééndimensionale term van verzelfstandiging een weinig adequate beschrijving vormt voor het waargenomen verschijnsel van heldere en transparante bedrijfsvoering en departementale sturing. De analyse geeft aan dat in grote mate wel degelijk sprake is van een hiërarchische, ééndimensionale vorm van aansturing. Omgevingsfactoren blijken echter te zorgen voor verschillen tussen agentschappen en discrepanties in relaties tussen agentschappen en departementen. .

De concrete vorm van aansturing hangt af van contingente factoren (Kickert, 1998: 89). Deze uitspraak is zodoende deels van toepassing op de cases die hier worden onderzocht. Er is sprake van institutionalisme, van een dwangmatig isomorfisme, bij de aansturing van agentschappen. Wanneer bepaalde omstandigheden zich voordoen wordt dit isomorfisme echter overruled. Er is dan deels sprake van de contingentie benadering.

6.6.3 Principaal-Agenttheorie en Stewardshiptheorie en de aansturing van CJIB, IND en AT

'Stewardship is defined as the willingness to be accountable for the well-being of the larger organization by operating in service, rather than in control, of those around us'.

Block (1993: preface XXI).

De uitvoerende taak ligt bij het agentschap en de verantwoordelijkheid ligt bij de politiek, wat leidt tot aansturing vanuit het departement. In deze theorie is er sprake van een partnerschap tussen de actoren. Bij de principaal-agenttheorie staan de actoren tegenover elkaar met ieder hun eigen belang. In de stewardshiptheorie wordt het algemene belang benadrukt. Uitgangspunt van het stewardshipmodel is wel dat de principaal de steward vertrouwt en dus niet overdreven gaat monitoren wat de steward doet (Van Thiel en Hendriks, 2014: 55).

In dit onderzoek zien we wel degelijk een hiërarchie tussen agentschap en departement. Zo zijn er de opgelegde instrumenten vanuit het Ministerie van Financiën. Hier wordt wel degelijk een bepaalde hiërarchie ervaren, er wordt echter bij geconcludeerd dat dit hoort bij het agentschapsmodel. Deze ervaringen vinden vooral plaats bij AT en IND. Het bestaan van duidelijke afspraken, ook met betrekking tot de relatie, illustreert dit. Dit agentschapsmodel is echter niet in dezelfde mate doorgevoerd bij het CJB. Hier is het niet zo georganiseerd zoals Financiën dat wel graag ziet. 'Ik vind dat wij met onze counterparts van CJB wel degelijk als partners samenwerken. Af en toe zijn de partners het wel oneens' (Interview Schepers, 2014). Ook CJB ervaart de huidige vorm van organisatie als prettig. Er vinden veel informele contacten plaats. Formele contacten zijn over het algemeen niet vastgelegd. De stewardship is hier zodoende wel degelijk van toepassing. Afspraken zijn er in veel hogere mate bij AT en bij de IND. De principaal, het departement, houdt zo invloed op de agent.

Er is echter ook een verschil te ontdekken tussen het AT en IND. De AT blijkt minder hiërarchisch te worden aangestuurd dan de IND. Dit komt door het feit dat de markt een zeer belangrijke rol speelt bij het AT. Het AT is qua budget zeker niet alleen maar afhankelijk van het Rijk. Het AT kijkt wel zeer vanuit het institutionalisme naar het agentschapsmodel. Vaak wordt benadrukt dat het gaat om het agentschapsmodel en dat 'Financiën dat zo graag wil' en 'dan doen we het ook zo'. Omdat er veel en duidelijke relatie-afspraken bestaan tussen departement en het AT lijkt hier sprake van een sterk hiërarchische structuur. In de interviews wordt echter ook benadrukt dat de afhankelijkheid van het rijk gering is ten opzichte van de markt. Ze spelen een zeer belangrijke rol in een zeer veranderlijke, dynamische omgeving. Deze veranderende omgeving kent veel gebruikers van diensten van AT. Zodoende zet dit het AT in een bijzondere positie, ook in de relatie ten opzichte van het departement. Een minder hiërarchische relatie dan bij de IND is hier het geval. Het belang van vertrouwen wordt ook meermaals erkend door betrokkenen.

De IND kent een sterke hiërarchische relatie ten opzichte van het departement. In de analyse is naar voren gekomen dat immigratie een zeer belangrijk onderwerp is in de politiek en in de media. Verwachtingen vanuit de bewindslieden naar het departement zijn zodoende enorm. Wanneer dergelijke politieke incidenten zich voordoen, zoals een plotselinge enorme toestroom van vluchtelingen, vinden ad hoc overleggen plaats. Hierbij zijn ketenactoren aanwezig en komt besluitvorming tot stand. Cijfers kunnen snel worden geleverd door het nieuwe ICT-systeem INDiGO. De verwachting vanuit het departement is er ook om dit snel aan te leveren. De bewindspersonen moeten zich namelijk spoedig verantwoorden in de Kamer. Dit zijn omgevingsfactoren die invloed hebben op de relatie. Hier zien we de contingentiebenadering goed terug. Deze druk vanuit de omgeving leidt niet tot een stewardship-benadering bij de casus van de IND, maar meer tot duidelijkere hiërarchie tussen principaal en agent.

6.7 Conclusie

Tot slot van dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de laatste deelvraag van het onderzoek:

Deelvraag 4: Welke verklaringen voor de inzet van instrumenten kunnen worden opgesteld?

Interessant is te zien dat in dit onderzoek een grote mate van dwangmatig isomorfisme wordt geconstateerd. Dit leidt tot grote overeenkomsten in de aansturing van de drie agentschappen. Veel dezelfde instrumenten worden ingezet. Dit valt te verklaren vanuit het dwangmatig isomorfisme, onderdeel van het beschreven institutionalisme. Wanneer bovenstaande verklaringen naast de codeerboom worden gelegd, zoals dat in hoofdstuk 5 naar voren is gekomen, kan er worden gekomen tot een meer expliciete opstap naar aanbevelingen in het volgende hoofdstuk.

De codeerboom kent drie categorieën: organisatiefactoren, omgevingsfactor en wet- en regelgeving. De basis voor de driedeling ligt in het artikel van Van Thiel en Hendriks (2014). In de analyse zijn al de aspecten beschreven en is daarbij ingegaan op de praktijk bij de drie cases.

Wet- en regelgeving leiden tot de inzet van veel instrumenten bij de drie agentschappen en departementen. Het betreft hier zodoende het institutionalisme. Er staat vastgelegd wanneer bepaalde instrumenten en welke instrumenten er moeten worden in gezet. Decentrale coördinerende rol van het Ministerie van Financiën zorgt voor dit dwangmatig isomorfisme.

De verklaringen voor verschillen in de aansturing bij de drie cases, komen voort uit de contingentiebenadering. Organisatiefactoren en factoren die spelen in de omgeving spelen hierbij een belangrijke rol. Bij het CJIB gaat het om een zeer horizontale relatie, waarbij sprake is van zeer weinig relatie-afspraken tussen departement en het CJIB. Er is een nauwe band en de nadruk ligt in veel interviews op het vertrouwen dat er moet zijn tussen enerzijds het CJIB en anderzijds VenJ. Er zijn verschuivingen geweest op sleutelposities en zodoende moest vertrouwen weer groeien, maar er is over het algemeen sprake van een horizontale relatie, van een stewardship.

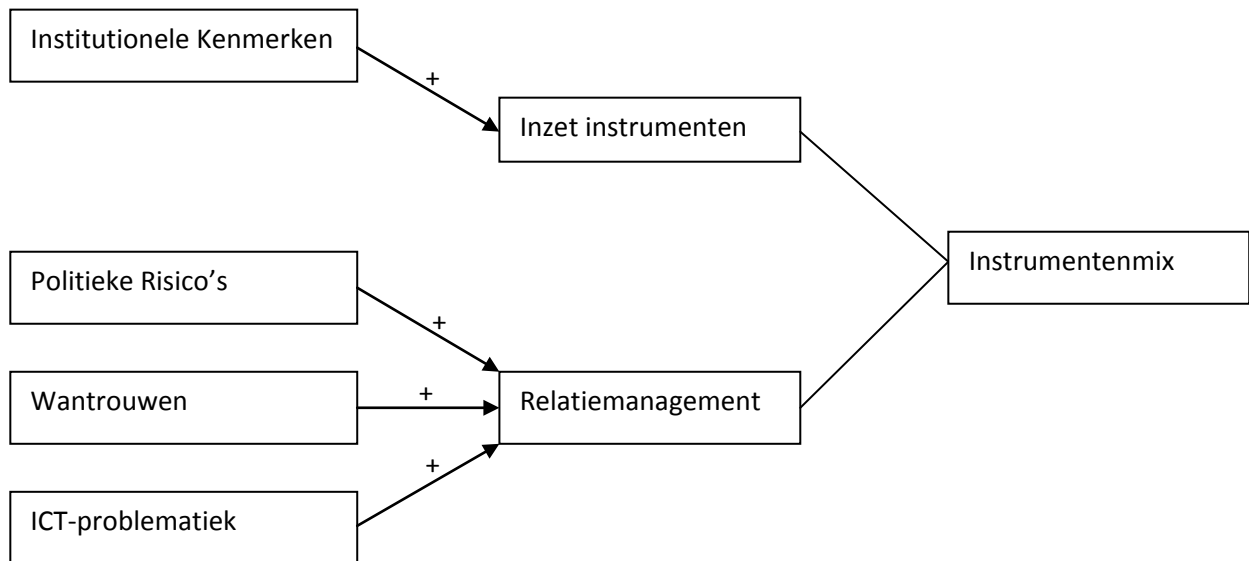
Bij de aansturing van IND ligt de nadruk vaak op de politieke risico's. Bewindslieden liggen onder een vergrootglas op dit onderwerp, aangezien immigratie een zeer 'populair' onderwerp is in zowel de politiek als in de media. IND acteert in een ketennetwerk en dit komt ook in de overleggen terug, waarin de actoren aanwezig zijn. Ook in de keten gelden duidelijke afspraken en zijn rapportages inmiddels van groot belang. Dit wordt vanuit het departement zeer goed gemonitord. Er wordt vanuit VenJ verwacht dat de IND snel informatie kan leveren, aangezien veel is geïnvesteerd in nieuwe ICT. Dit vergroot de verwachtingen en de druk op de IND. Het leidt tot een hiërarchische relatie tussen departement en het agentschap.

De omgeving omtrent AT is bijzonder. Ten opzichte van de andere agentschappen, is het AT namelijk minder afhankelijk van het Rijk. De markt is een belangrijke partij voor het agentschap. Uit de interviews blijkt deze geringe afhankelijkheid ook. Het komt neer op het feit dat ze uitvoeren, omdat het zo hoort. Dit lijkt enorm dwangmatig, en is het grotendeels ook. Maar het komt ook voort uit deze constatering dat het AT in mindere mate afhankelijk is van het Rijk. Zodoende is het minder hiërarchisch dan de IND. Er is echter wel degelijk enige hiërarchie geconstateerd, wanneer het gaat over het ICT-systeem. Er heerst onvrede over grote shared services, zoals het nieuwe ICT-systeem. Het heeft geleid tot een interne organisatieverandering. Deze implementatie komt vanuit het departement. Daar waar een ICT hervorming bij het CJIB in samenspraak gebeurt met betrokken partijen, is dit een veel mindere mate op een dergelijke manier gerealiseerd bij het AT.

Stewardship valt zodoende vooral te constateren bij het CJIB. Hier vindt de minst ééndimensionale aansturing plaats vanuit het departement naar het agentschap toe. Bij de aansturing van het AT gebeurt het in meerdere mate op een klassieke wijze. De markt speelt hier echter een grote rol en heeft invloed op de positie van het AT en zodoende de perceptie van AT ten opzichte van het ministerie. Bij de IND is een grote mate van hiërarchie te zien. Dit komt omdat IND onder een vergrootglas ligt bij de politiek. Een principaal-agent theorie kenmerkt zich door een informatie-asymmetrie, een relatie gebaseerd op wantrouwen. Het volgende citaat laat dit zien: 'Ik persoonlijk stel af en toe wel eens vragen bij het aanleveren van bepaalde informatie. Waarom willen ze dat nu per se weten?' (Interview Houweling, 2014). De principaal wil zodoende graag de touwtjes in handen hebben en weten wat er speelt. DGVZ speelt een grote rol. Nieuwe ICT ontwikkelingen maken deze rol ook mogelijk.

Naar aanleiding van deze conclusies kan onderstaand schema met daarin de bepalende factoren voor de ingezette instrumentenmix worden gegeven.

Schema 6.4 Verklaringen



Het bovenste gedeelte van het schema kenmerkt de vele overeenkomsten in de ingezette instrumentenmix in de drie cases. Door de institutionele kenmerken van agentschappen kent de mix een groot aantal overeenkomsten. De rol van het Ministerie van Financiën, dat zich kan omschrijven als een centrale coördinerende rol, staat hierin centraal. Vanuit het institutionalisme kan het bestaan van deze overeenkomsten dus worden verklaard. De rol van het Ministerie van Financiën wordt gekenmerkt als een hiërarchische positie ten opzichte van de agentschappen. Wanneer deze ervaringen en praktijken zodoende worden bekeken vanuit de theorie van principaal-agent, kan hier inderdaad worden gesteld dat het een hiërarchische principaal-agenttheorie betreft. Het dwangmatig isomorfisme is verklarend voor deze hiërarchische relatie. De institutionele kenmerken in het agentschapsmodel heeft zodoende een positieve werking op de inzet van instrumenten. Dit houdt in dat er door de institutionele kenmerken veel dezelfde instrumenten zijn en zodoende weinig variatie.

Het onderste gedeelte van het schema betreft de verschillen die er zijn in de instrumentenmix. Uit de analyse is gebleken dat de verschillen vooral te vinden zijn op het gebied van relatiemanagement. Het blijkt dat de politieke risico's, (gebrek aan) vertrouwen en ICT-problematiek invloed uitoefenen op het relatiemanagement. Daarnaast kent het AT een bijzondere positie in de omgeving, aangezien zij ook sterke afhankelijkheid kennen van de markt. Het blijkt dat deze omgevingskenmerken een rol spelen bij het relatiemanagement en op deze wijze invloed uitoefenen op de ingezette instrumentenmix. De contingentietheorie is zodoende slechts in beperkte mate verklarend voor de gehele instrumentenmix. In het relatiemanagement wordt de stewardshipbenadering herkend, wanneer er een hoge mate van vertrouwen is. Er bestaan dan minder relatie-afspraken en de relatie kenmerkt zich door meer informele contacten.

Hoofdstuk 7 Conclusies, Aanbevelingen en Discussie

7.1 Inleiding

In het afsluitende hoofdstuk wordt ingegaan op het beantwoorden van de hoofdvraag en het terugkoppelen op de doelstelling. Uiteindelijk leidt dit tot een set aan aanbevelingen. Na het geven van de aanbevelingen wordt een discussie beschreven waarin een kritische blik op dit onderzoek wordt gegeven en waar wordt beschreven wat dit onderzoek betekent voor verder onderzoek en wat dit onderzoek voor vervolg dient te krijgen in de praktijk.

Allereerst zal een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. De hoofdvraag luidt:

Hoofdvraag:

Hoe kan de inzet van sturingsinstrumenten bij agentschappen CJIB, IND en Agentschappen worden verklaard?

Vervolgens zal ingegaan worden op het bereiken van de doelstelling. De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Doelstelling:

Het doel is het verklaren van de instrumentenmix in de aansturing van agentschappen door achtergronden van en overwegingen en praktijkervaringen met instrumenten in de agentschapsrelaties rondom agentschappen CJIB, IND en Agentschap Telecom te vergelijken.

7.2 Antwoord op de onderzoeksvraag

In de vorige twee hoofdstukken is uitgebreid geanalyseerd hoe de instrumentenmixen in de drie cases eruit zien. Op basis van verschillende theorieën is gezocht naar verklaringen achter de inzet van de combinatie van instrumenten. Uit de analyse is vaak naar voren gekomen dat dezelfde instrumenten worden ingezet bij de aansturing van de agentschappen. Ook zijn er verschillen geconstateerd in de analyse. Bij het beantwoorden van de hoofdvraag zal deze tweedeling in verklaring een rol spelen. Voordat wordt overgegaan op het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag is het allereerst van belang om de deelvragen van het onderzoek te beantwoorden.

Deelvraag 1: Welke instrumenten voor aansturing en verantwoording kunnen worden ingezet in relatie tussen departementen en agentschappen?

In het tweede hoofdstuk van het onderzoek wordt ingegaan op de eerste deelvraag. In de beschrijving wordt vanuit de beschrijvingen Van Thiel (2002) onderscheid gemaakt tussen beleidsmatige en beheersmatige instrumenten. Van Thiel (2002) beschrijft een instrumentarium waarin de beheers- en beleidsmatige instrumentarium naar voren komen. Deze instrumenten worden in tabel 2.2 overzichtelijk weergegeven. De instrumenten kunnen ook worden onderverdeeld in klassieke en moderne instrumenten. Klassieke instrumenten kenmerken zich door het feit dat ze hiërarchisch van aard zijn, terwijl de moderne instrumenten zich kenmerken door een meer horizontale relatie (Kickert, 1998). Na het beschrijven van de instrumenten, gegeven vanuit de theorie, worden vier zoeklichten gegeven die een richting geven aan het vinden van een verklaring voor de ingezette instrumentenmix. Deze vier zoeklichten (Van Thiel en Hendriks, 2014) bieden een handvat in het vinden van verklaringen.

Deelvraag 2: Welke bij Deelvraag 1 bedoelde instrumenten worden gebruikt bij aansturing en verantwoording van CJIB, IND en Agentschap Telecom?

Na het beantwoorden van deelvraag 1 wordt allereerst de onderzoeksstrategie onder de loep genomen in het derde hoofdstuk. Na het beschrijven van de wijze waarop de doelstelling van het onderzoek tracht te worden behaald, ligt de focus op het inleiden van de drie cases die centraal staan in dit onderzoek. Dit wordt gerealiseerd in het vierde hoofdstuk. In het vijfde hoofdstuk komt deelvraag 2 aan bod. Op basis van empirie, verkregen vanuit empirische documenten en interviews, kan een beeld geschetst worden van de ingezette instrumenten. Het valt op dat veel dezelfde instrumenten worden ingezet en dat er zodoende weinig variatie is in de instrumentenmix. Veel instrumenten worden vanuit de rol van het Ministerie van Financiën, vanuit wet- en regelgeving opgelegd en dienen zodoende te worden ingezet. Het gaat hier om de begroting en de verantwoording, om rapportages, evaluaties en prestatie-indicatoren. Wanneer de focus ligt op relatie-afspraken, convenanten op het gebied van samenwerking, worden wel verschillen geconstateerd. Zo is er in de casus omtrent het CJIB slechts weinig vastgelegd wanneer het gaat om de relatie.

Deelvraag 3: Welke overwegingen, praktijkervaringen zijn af te leiden uit de inzet en het gebruik van de instrumentenmix bij CJIB, IND en Agentschap Telecom?

In hetzelfde vijfde hoofdstuk, waar de analyse plaatsvindt van de empirische documenten, wordt ook ingegaan op deelvraag 3 van het onderzoek. Om deze vraag te kunnen beantwoorden wordt gebruik gemaakt van de gevoerde interviews om zo de praktijkervaringen van betrokkenen te weten te komen. De overwegend overeenkomstige instrumenten worden ingezet omdat 'het hoort bij het agentschapsmodel'. Vanuit Financiën worden de instrumenten opgelegd en dit is een gegeven voor departementen en agentschappen. Vaak wordt benadrukt dat het vertrouwen tussen de betrokkenen een belangrijke rol speelt bij de aansturing van de agentschappen. Bij AT leidt het tot steeds meer informele contacten tussen departement en AT. Bij het CJIB is sprake van weinig afspraken en zijn er veel informele contacten. De relatie wordt als zeer prettig ervaren. Politieke druk blijkt een rol te spelen op de relatie. Zo wordt bij de IND politieke druk ervaren en bestaan er ook veel afspraken over de relatie vanuit een bepaald gebrek aan vertrouwen. Een meer hiërarchische relatie is hier ter sprake. Ook wordt er veel gesproken over ICT-implementaties bij de agentschappen. De implementatie wordt bij het CJIB vanuit de stewardshipbenadering gerealiseerd, daar waar het bij AT en IND een meer hiërarchisch proces is gestuurd vanuit het departement. Ervaringen zijn zodoende wisselend wanneer het het relatiemanagement betreft.

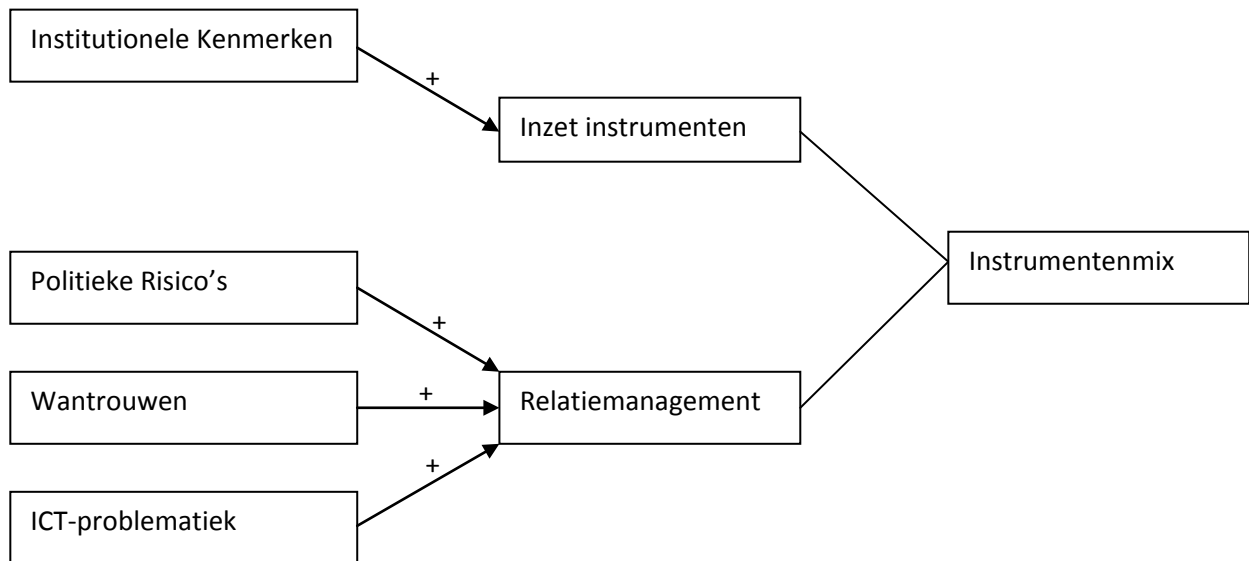
Deelvraag 4: Welke verklaringen voor de inzet van instrumenten kunnen worden opgesteld?

De vierde deelvraag raakt al zeer aan de onderzoeksvraag, zodoende leveren alle vragen gezamenlijk een antwoord op de hoofdvraag van het onderzoek op. Er bestaat een groot aantal overeenkomsten in de ingezette instrumentenmix in de drie cases. Dit is zeer opvallend en kan worden verklaard vanuit het institutionalisme en de principaal-agenttheorie.

In beperkte mate worden ook verschillen gezien in de instrumentenmix, deze focussen zich op het relatiemanagement tussen departement en agentschap. Contingente factoren (Kickert, 1998) spelen hierbij een rol en zijn hiervoor verklarend. Verklarend voor relatiemanagement waar weinig afspraken over de relatie gelden is de stewardshiptheorie.

Een meer specifieke verklaring wordt hieronder gegeven bij het beantwoorden van de hoofdvraag. Allereerst zal ingegaan worden op de verklaring van de overeenkomsten, vervolgens ga ik in op de verklaring van de verschillen in de instrumentenmix. Onderstaand het schema dat in het vorige hoofdstuk is weergegeven. Het bovenstaande gedeelte focust zich op de overeenkomsten in de instrumentenmix, het onderste gedeelte betreft de verschillen.

Schema 7.1 Verklaringen



7.2.1 Verklaring van de overeenkomsten

Allereerst is het van belang hier te constateren, zoals hierboven benoemd, dat een groot aantal instrumenten terugkeert bij de aansturing van de drie agentschappen. De rol van het Ministerie van Financiën speelt hierin de belangrijkste rol en vormt de basis voor de verklaring van alle overeenkomsten. Het bovenste gedeelte van het schema verklaart zodoende grotendeels de ingezette instrumentenmix bij de aansturing van agentschappen. De inzet van instrumenten volgend uit de institutionele kenmerken leidt tot een input voor de instrumentenmix zoals in het schema kan worden gezien.

De overeenkomsten in het ingezette instrumentarium kunnen worden verklaard vanuit het institutionalisme. De rol van het Ministerie van Financiën blijkt een zeer grote invloed te hebben op de instrumentenmix. Zoals in de introductie van dit onderzoek naar voren is gekomen bestaan agentschappen in Nederland sinds het begin van de jaren '90 van de vorige eeuw. In de tussenliggende jaren zijn veel agentschappen ontstaan. Er is in dit onderzoek gebleken dat er een institutie 'agentschap' is ontstaan. De coördinerende rol, waar Van Thiel en Hendriks (2014) over spreken wordt hier ingevuld door het Ministerie van Financiën. Het Ministerie stelt normen en verwachtingen door middel van de inzet van wet- en regelgeving, zoals de Regeling Agentschappen en de bepalingen in de Comptabiliteitswet. Deze rolinvulling van Financiën kan worden verklaard vanuit het 'coercive isomorfisme', oftewel het dwangmatig isomorfisme beschreven door Powell en DiMaggio (1991: 66). Door de rol van Financiën dat zich uit in wet- en regelgeving komen veel instrumenten overeen. Het dwangmatig isomorfisme heeft een hiërarchisch karakter, er worden namelijk instrumenten opgelegd die door departementen moeten worden ingezet bij de aansturing van de agentschappen. De agentschappen zijn zich hiervan bewust en zien het als een institutioneel element. Het principaal-agent denken is verklarend voor de inzet van deze instrumenten. Het departement zet het instrument in, vanuit het dwangmatig isomorfisme dat er bestaat in de rol van Financiën, en het agentschap dient de betreffende informatie aan te leveren. Het is opvallend dat dit verklarend is voor het grootste gedeelte van de ingezette instrumentenmix.

7.2.2 Verklaring van de verschillen

Het onderste gedeelte van het schema betreft de verschillen in de instrumentenmix. Deze verschillen bevinden zich alleen op het gebied van relatiemanagement. Verschillen in het instrumentarium kunnen worden verklaard vanuit de contingentietheorie. Uit de analyse blijkt dat de omgevingsfactoren een invloed hebben op het instrumentarium en met name op de relatie tussen departement en agentschap. Belangrijke sturingsinstrumenten zijn de contacten tussen het

departement en het agentschap. Het betreft dan niet alleen de formele, vastgelegde contactmomenten, maar ook de meer informele contactmomenten. Contingente factoren hebben invloed op dit relatiemanagement. In het schema staat vanuit de contingente factoren een '+' naar het relatiemanagement. Dit dient gelezen te worden als een andere vorm van relatiemanagement. Wanneer sprake is van politieke risico's, wantrouwen en ICT-problematiek is er sprake van meer vastgelegde afspraken. Zo zijn er politieke risico's, dat zorgt voor een bepaalde druk vanuit de politiek op het presteren van het agentschap. Ook komt dit voort vanuit een bepaald gebrek aan vertrouwen. Dit wantrouwen en deze politieke risico's zorgen ervoor dat er meer relatie-afspraken worden gemaakt. Naarmate de druk en het wantrouwen hoger is, is er zodoende sprake van meer afspraken. Een andere factor kan de implementatie van een nieuw ICT-systeem zijn, waardoor verschillen ontstaan in het relatiemanagement. Zo kan een ICT-systeem worden geïmplementeerd vanuit een benadering waarin alle betrokkenen hun belang kunnen behartigen en zodoende in een partnerschap een ICT-systeem wordt ontwikkeld. Er is echter ook een hiërarchische manier mogelijk, waardoor het agentschap het ICT-systeem moet implementeren vanuit het departement. Het relatiemanagement, wanneer het zich kenmerkt door weinig afspraken en veel informele contacten, kan worden verklaard vanuit de stewardshiptheorie. Het vertrouwen tussen agentschap en departement speelt hierin een zeer belangrijke rol. Zo geeft de Directeur Bedrijfsvoering van AT aan dat vertrouwen belangrijk is. Naast formele momenten zijn echter niet veel informele contactmomenten. Incidenten kunnen wellicht eerder worden geconstateerd en risico's zodoende worden verkleind, volgens de Directeur. Wanneer minder afspraken zijn, maar toch informele contactmomenten plaatsvinden is het vertrouwen groot en kunnen incidenten zodoende worden voorkomen.

In het schema valt te zien dat de contingente factoren leiden tot een bepaalde vorm van relatiemanagement. Dit relatiemanagement, gezamenlijk met de 'inzet instrumenten' in het bovenste gedeelte van het schema, leidt vervolgens tot de inzet van een instrumentenmix.

Kortom, er kan worden gesteld dat de instrumentenmix grotendeels kan worden verklaard vanuit het institutionalisme. De rol van het Ministerie van Financiën staat hierin centraal en zorgt voor het dwangmatig isomorfisme. Dit verklaart de overeenkomsten in de ingezette instrumentenmixen. Dit wordt overruled door contingente factoren (politieke risico's, vertrouwen, ICT-problematiek), die invloed uitoefenen op het relatiemanagement. Verschillen in de instrumentenmix vinden zich hierdoor plaats bij het relatiemanagement. Wanneer er een groot vertrouwen is, is er sprake van een stewardshiptheorie en is er sprake van weinig relatie-afspraken.

De instrumentenmix kan grotendeels worden verklaard vanuit het institutionalisme. Het Ministerie van Financiën zorgt voor een *recept* voor de aansturing van agentschappen. Er is naast het recept slechts in beperkte mate de mogelijkheid tot variatie in de mix. De variatie ligt in het relatiemanagement.

7.3 Doelstelling en aanbevelingen

De doelstelling van het onderzoek is om de instrumentenmix in de aansturing van agentschappen te verklaren. Dit is in het voorgaande volbracht door de overwegingen en praktijkervaringen met instrumenten in de drie cases te vergelijken. Het institutionalisme blijkt dus de grootste rol te spelen in het verklaren van de instrumentenmix. Nu dit kan worden geconcludeerd heeft dit uiteraard ook uitwerking op de aanbevelingen die voortvloeien uit het gedane onderzoek.

De aanbevelingen omtrent de aansturing van agentschappen focussen zich op het relatiemanagement. Dit komt door het feit dat uit dit onderzoek is gebleken dat andere instrumenten met elkaar overeenkomen door de rol van het Ministerie van Financiën. Dit leidt ook tot de eerste aanbeveling voortvloeiend uit dit onderzoek.

1. Focus bij de specifieke invulling van de aansturing van een agentschap op het relatiemanagement.

Uit het onderzoek is gebleken dat hier verschillen ontstaan. Dit is niet per se van belang, maar wat wel van belang is, is dat dit komt omdat de andere instrumenten voornamelijk opgelegd worden vanuit andere instanties. Waar Van Thiel en Smullen (2002) het uniforme agentschapsmodel ter discussie stellen, is dat vanuit dit onderzoek niet te realiseren. De instrumentenmixes in de drie cases komen voornamelijk overeen. Er valt zodoende bij de andere instrumenten in mindere mate maatwerk te leveren voor een specifiek agentschap. Ook dit is eigenlijk aan te duiden als een aanbeveling met betrekking tot de departementen en agentschappen. Het is namelijk van belang dat men bewust is van het feit dat deze rolverdeling er is en de flexibiliteit in de inzet van instrumenten gering is. Het is dus van belang dat maatwerk wordt geleverd op het gebied van relatiemanagement, waar wel meer variatie mogelijk is.

2. Onderken het belang van en faciliteer de regelmatige, informele contacten tussen departementen en agentschappen.

Vanuit de praktijkervaringen is gebleken dat het vertrouwen een grote speelt in de relatie tussen het departement en het agentschap. Het wordt als zeer prettig ervaren wanneer de relatie zich kenmerkt als een stewardshipbenadering. Wanneer er sprake is van veel vertrouwen vinden er veel informele contacten plaats. Naast het feit dat dit positief is voor de relatie, kent het ook het voordeel dat tijdig ingegrepen kan worden op incidenten die plaats kunnen vinden. Zodoende lijkt dit een positieve uitwerking te kunnen hebben op de effectiviteit en efficiëntie van beleid.

3. Betrek in vroegtijdig stadium het agentschap in het te ontwikkelen beleid bij het departement.

Deze aanbeveling sluit aan bij aanbeveling 2. De stewardshipbenadering blijkt van groot belang bij het relatiemanagement. Het houdt in dat het agentschap en het moederdepartement gezamenlijk als partners met elkaar aan het werk gaan. Uit het onderzoek is gebleken dat deze benadering samengaat met het vertrouwen bij departement en agentschap. Wanneer er vertrouwen is tussen eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer kan gezamenlijk worden gewerkt aan nieuw beleid. Dit is in het belang van een duurzame relatie. Deze omstandigheden worden als prettig ervaren. Het geldt ook voor implementatie van ICT.

De drie aanbevelingen zijn zeer relevant voor departementen en agentschappen. Het laat zien dat de meer horizontale benadering van belang is in het relatiemanagement. Er zijn veel overeenkomsten te vinden in de ingezette instrumentenmix bij de aansturing van agentschappen, maar dit is op het gebied van de hiërarchische sturing vanuit het departement. In beperkte mate is er een mogelijkheid tot variatie op dit gebied. De variatie is echter wel mogelijk op het gebied van relatiemanagement. Deze drie aanbevelingen leveren hiervoor de benodigde handvatten.

7.4 Vervolgonderzoek

In dit onderzoek ben ik op zoek gegaan naar de verklaring achter de instrumenten die worden ingezet bij de aansturing van agentschappen. Het is opvallend dat er vanuit het institutionalisme veel instrumenten kunnen worden verklaard. In het inleidende hoofdstuk van dit onderzoek is reeds gerefereerd aan uitkomsten van onderzoek waaruit blijkt dat de visie op aansturing is veranderd en andere instrumenten ontwikkeld zijn en daardoor een variëteit van aansturingen bestaat (Van Thiel, 2002; Bekkers et al., 2002). Deze enorme variëteit is uit dit onderzoek niet gebleken. Veel overeenkomsten zijn geconstateerd en worden verklaard vanuit het dwangmatig isomorfisme. Slechts op een bepaald gebied, namelijk het relatiemanagement hebben ook contingente factoren invloed op de aansturing van agentschappen. In de aanbevelingen is naar voren gekomen dat dit bewustzijn van de beperkte mogelijkheid tot variatie van belang is voor de betrokkenen. Het onderzoek levert zodoende interessante thema's op voor verder onderzoek. Binnen het

relatiemanagement blijkt het vertrouwen dus een grote rol te spelen. Het is daarom relevant om op dit onderwerp verder te gaan met onderzoek. Wat zijn nu precies de effecten van wantrouwen in een agentschapsrelatie? Dit is een vraag die in dit onderzoek geen rol van betekenis speelt, maar wellicht voor vervolgonderzoek zeer interessante inzichten kan opleveren om te komen tot een excellente invulling van de aansturing.

Het is verder interessant om naast het onderzoeken wat de verklaring achter in de ingezette instrumenten is, om te onderzoeken wat de relatie met efficiënt en effectief beleid is. Wat zijn de effecten van de ingezette instrumenten? Ook dit onderzoek zou zich moeten focussen op het relatiemanagement, aangezien hier de verschillen in cases zijn te ontdekken. Het is echter ook interessant om te onderzoeken of de grote rol van het Ministerie van Financiën die blijkt uit dit onderzoek, leidt tot een efficiënte en effectieve uitvoering bij de agentschappen. Het kan zodoende een kritische blik opleveren op de rol die het Ministerie van Financiën speelt.

Bij het reflecteren op dit onderzoek is het ook van belang om te bekijken in hoeverre dit onderzoek generaliseerbaar is naar de overige agentschappen. In dit onderzoek zijn slechts drie agentschappen betrokke. De taken van de agentschappen lopen enorm uiteen en dit geldt ook voor de grootte van de agentschappen. Twee agentschappen, CJIB en IND, vallen onder hetzelfde moederdepartement namelijk Veiligheid en Justitie. AT valt onder het Ministerie van Economische Zaken. Het zijn zoals eerder benoemd totaal verschillende agentschappen met uiteenlopende taken. Uit het onderzoek blijkt dat er echter veel overeenkomsten zijn in de ingezette instrumentenmix bij de aansturing van de agentschappen. De coördinerende rol van het Ministerie van Financiën blijkt daarin van groot belang. Deze wet- en regelgeving geldt voor ieder agentschap en ook ieder departement heeft een directie FEZ, die namens het Ministerie van Financiën de controle op het budget uitvoert. Via deze weg heeft Financiën veel invloed op de instrumentenmix, ingezet door het moederdepartement bij de aansturing van agentschappen. Deze constatering leidt hier tot de conclusie dat de uitkomsten van dit onderzoek generaliseerbaar zijn naar andere agentschappen. Men moet echter wel bewust zijn van het feit, dat het hier om een beperkt onderzoek gaat. De onderzoeker acht echter de generaliseerbaarheid mogelijk, aangezien vooral overeenkomsten te zien zijn, tussen vooral verschillende agentschappen.

7.5 Het proces van afstuderen

De laatste paragraaf van dit onderzoek besteed ik aan het proces van het schrijven van een scriptie. Tijdens dit proces ben ik tegen een aantal dingen aangelopen. Door dat hier te beschrijven tracht ik volgende scriptanten te ondersteunen bij het toekomstige proces wat zij door zullen maken bij het schrijven van de scriptie.

Het proces van het schrijven van een scriptie heb ik als zeer lastig ervaren. Voor het vergaren van informatie uit de praktijk is het zeer fijn wanneer je een stage kunt lopen en zodoende 'binnen bent' bij de organisatie zodat je makkelijker toegang hebt tot betrokkenen. Ik ben zodoende enorm blij dat ik ruim een half jaar stage heb gelopen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Zodoende kwam ik dagelijks in contact met de mensen die betrokken zijn bij de aansturing van het CJIB en andere taakorganisaties die vallen onder DGJS. Het levert echter ook knelpunten op. Zo was mijn stage niet per se een afstudeerstage, maar meer een meewerkstage. Ik vond het zeer interessant en kon zodoende veel werkervaring opdoen waar ik na mijn studie veel aan zou kunnen hebben. Het meewerken deed ik daarom heel graag. Het heeft echter wel gevolgen voor de focus op het afronden van mijn studie. Het duurde heel lang voordat ik bezig was met het vinden van een afstudeeronderwerp, met het formuleren van een probleemstelling. Dit kwam puur door het feit dat er een disbalans was tussen enerzijds het werk en anderzijds de afronding van mijn studie. Het werk vond ik enorm interessant waardoor ik de aandacht voor het afstuderen kwijtraakte. Het is daarom van belang dat tijdens de stage, de aandacht ligt op zowel het werk als op de studie. Ik vind het wel heel belangrijk dat de aandacht ook op het werk ligt. De stage is mijns inziens daar namelijk ook zeker voor bedoeld. Ik vind het daarom niet juist wanneer de stagiair puur bezig is met afstudeeronderzoek, maar ook bezig is met deelnemen aan het werkproces bij de stage. De kunst is

dus om de focus op beide gebieden te houden. Wanneer de focus op het afstuderen weg is, is het zeer lastig om het terug te vinden. Dit leidt tot tip 1:

Tip 1: Houd de focus op zowel het afstuderen als het werkproces tijdens de stage.

Om de focus te houden is het van belang om de mensen om je heen op de stage ook mee te krijgen in jouw onderzoek. Gezamenlijk met hen brainstormen over het onderwerp kan daarbij zeker helpen. Ik heb dit zelf te laat in het proces gedaan, dat kan ik mij zelf verwijten. Vanuit mijn eigen ervaring tijdens de stage denk ik dat het van belang is dat hier zo vroeg mogelijk mee wordt begonnen. Ik doel dan al op de sollicitatieprocedure. De stage- instantie zal het mijns inziens zeer kunnen wanneer je initiatief toont door in de sollicitatieprocedure al mogelijke afstudeeronderwerpen te benoemen. Je betreft hen zodoende in een vroeg stadium mee te denken over jouw onderwerp. Zo hebben zij de mogelijkheid om ook zelf te kijken waar ze meer over te weten willen komen. Als student kun jij dan de link naar wetenschappelijke relevantie leggen en zodoende kan een relevant onderzoeksonderwerp worden samengesteld. Ik heb het zelf anders aangepakt, door eerst te beogen om gedurende een bepaalde tijd te observeren en vervolgens een lijst met opvallende omstandigheden op te stellen. Het werd echter gedurende de periode lastig om de focus ook op het afstuderen te houden, zoals bij de eerste tip is benoemd. Tip 2 hangt hier zodoende mee samen.

Tip 2: Lanceer tijdens de sollicitatieprocedure al mogelijke afstudeeronderwerpen, zodat de instantie direct betrokken raakt bij het afstudeerproces.

Het is al duidelijk geworden dat je tijdens het afstuderen eigenlijk te maken hebt met twee werelden. Enerzijds de wereld van de empirie en anderzijds de wereld van de wetenschap. In de scriptie komen deze twee werelden samen. Het is van belang om de balans daarin te vinden, zoals benoemd in de eerste tip. Het gaat hierbij ook om het inhoudelijke gedeelte van de scriptie. De stage- instantie wil uiteraard relevante uitkomsten van het onderzoek gericht op de praktijk. Het is echter ook in jouw belang dat het onderzoek wetenschappelijke relevantie kent, je moet immers wel afstuderen. Ook hierin moet de balans gevonden worden. Ik heb gemerkt dat de stage- instantie dan wel eens water bij de wijn moet doen. De verwachtingen dat de student met veel bruikbare praktische relevante uitkomsten komt zijn zeer hoog, terwijl de ondersteuning daarin gering zou kunnen zijn. Het is van belang dat jij hierin je eigen weg kunt vinden. Zoek daarvoor ondersteuning bij de stage- instantie en zorg ervoor dat de verwachtingen niet te hoog zijn, maar wel realistisch. Ik heb tijdens mijn stage wellicht te weinig ondersteuning gezocht, waardoor ik bleef hangen in het proces van het schrijven van mijn scriptie. Dit heeft te maken met het eerder beschreven feit dat ik taken in het werkproces interessanter vond en anderzijds met het feit dat ik te weinig assertief was om hulpbronnen in te schakelen wanneer het nodig was. Dit is mijn laatste tip bij het schrijven van een scriptie.

Tip 3: Wees assertief bij het inschakelen van hulpbronnen wanneer jij het nodig acht.

Het schrijven van een scriptie is een zeer lastig proces, met name wanneer je de focus verliest op het onderwerp. Zorg dat de focus er is vanaf het begin, bij jezelf en bij betrokkenen. Zorg dat de focus continu aanwezig blijft en durf hulpbronnen in te schakelen wanneer het nodig is. Dit zijn handvatten die helpen bij het schrijven van een scriptie, opgesteld vanuit mijn eigen ervaringen.

Literatuurlijst

- Andeweg, R.B. & G.A. Irwin. (2009). *Governance and Politics of the Netherlands*. Palgrave MacMillan. Hampshire.
- Bekkers, V., V. Homburg, A. Ringeling. (2002). *Informatierelaties in toezichtarrangementen*. Bestuurswetenschappen, 56(6).
- Berg, B.L. (2009). *Qualitative Research Methods: for social sciences*. Pearson Education Inc. Boston.
- Block, P. (1993). *Stewardship: choosing service over self-interest*. Berrett-Koehler Publishers, Inc. San Fransisco.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist. (2007). *Openbaar Bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Kluwer. Alphen aan den Rijn.
- Donaldson, L. & J.H. Davis. (1991). *Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns*. Australian Journal of Management. 16 (1). The University of New South Wales.
- Hague, R. & M. Harrop. (2010). *Comparative Government and Politics: an introduction*. Palgrave MacMillan. Hampshire.
- Hood, C. & G. Peters. (2004). *The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?* Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.14, No. 3. P. 267-282.
- Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten: Over publiek management van hybride organisaties*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Meerkerk, I. van & S. van Thiel. (2011). *De verborgen eigenaar; de financieel-economische sturingsrelatie tussen ministeries en zelfstandige bestuursorganen nader bekeken*. Bestuurswetenschappen, 65(1). P. 40-58.
- Oosterom, R. & S. van Thiel. (2004). *Agentschappen: kruiwagen voor modernisering?* Bestuurskunde 2004.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert. (2000). *Public Management Reform: A comparative analysis*. Oxford University Press. Oxford.
- Pollitt, C., S. van Thiel, V. Homburg. (2007). *New Public Management in Europe*. Management Online Review. Okt 2007. P. 1-6.
- Powell, W.W., P.J. DiMaggio. (1991). *The institutionalism in organizational analysis*. The University of Chicago Press. Chicago.
- Smullen, A. & S. van Thiel. (2002). *Agentschappen: eenheid in verscheidenheid*. In: Kraak, A. & R. van Oosterom. (red.). *Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht sturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid*. Public Controlling Reeks No.1 Den Haag. P. 36-44.

Smullen, A., S. van Thiel, C. Pollitt. (2001). *Agentschappen en de verzelfstandigingsparadox*. B&M 2001: 28(4). P. 190-201.

Swanborn, P.G. (1996). *Case-study's: Wat, Wanneer en hoe?*. Boom Onderwijs. Amsterdam.

Talbot, C. & C. Pollitt. (2000). *The idea of Agency: Researching the agentification of the (public service) World*. American Political Studies Association Conference, Washington DC.

Thiel, S. van. (2002). *Sturen op afstand: Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen*. Management in overheidsorganisaties 2002.

Thiel, S. van. (2007). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Uitgeverij Coutinho. Bussum.

Thiel, S. van & M.W. van Buuren. (2001). *Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn ZBO's uit de mode?* In: Bestuurswetenschappen, 2001 (5).

Thiel, S. van & R. Hendriks. (2014). *Aansturing van verzelfstandige bestuursorganen door ministeries: stijlverschillen*. Bestuurswetenschappen 68 (4). P. 53-86.

Twist M.J.W., van & P.J. Plug. (1998). *Een moeizame verbinding: over de vormgeving van interfaces bij kerndepartementen*. Beleidsanalyse. 98. 1998.

Waterman R.W., K.J. Meier. (1998). *Principal-Agent Models: An Expansion?* . Journal of Public Administration Research and Theory 8 (2). P. 173-202.

Empirische documentatie

Algemeen:

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2012). *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. 's-Gravenhage.

Ministerie van Financiën. (2011). *De baten en lasten van het baten-lastendienstmodel: evaluatie regeling baten-lastendiensten 2007*. 's-Gravenhage.

Ministerie van Financiën. (2013). *Rijksbegrotingsvoorschriften 2013*. 's-Gravenhage.

Ministerie van Financiën. (2002). *Comptabiliteitswet 2001. Integrale tekst*. 's-Gravenhage.

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). *Masterplan DJI 2013-2018*. 's-Gravenhage.

Rijksbegroting 2015.

[<http://www.rijksbegroting.nl/2015>] 28-5-2015.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2014). *Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid*. 's-Gravenhage.

CJIB:

Centraal Justiteel Incassobureau. (2010). *Jaarplan CJIB 2011*. Leeuwarden.

Centraal Justiteel Incassobureau. (2011). *Jaarplan CJIB 2012*. Leeuwarden.

Centraal Justiteel Incassobureau. (2012). *Jaarplan CJIB 2013*. Leeuwarden.

Centraal Justiteel Incassobureau. (2013). *Jaarplan CJIB 2014*. Leeuwarden.

Centraal Justiteel Incassobureau. (2014). *Tweede Kwartaalrapportage 2014*. Leeuwarden.

Centraal Justiteel Incassobureau. (2013). *Strategisch ondernemingsplan CJIB*. Leeuwarden.

Centraal Justiteel Incassobureau.

[<https://www.cjib.nl/>]

Ministerie van Financiën. (2014). *Doorlichting Centraal Justiteel Incassobureau*. 's-Gravenhage.

IND:

Algemene Rekenkamer. (2012). *Terugblik doorlooptijden vreemdenlingenprocedures*. 's-Gravenhage.

Immigratie- en Naturalisatiedienst. (2013). *Bekostigingsafspraken Immigratie en Naturalisatiedienst*. 's-Gravenhage.

Immigratie- en Naturalisatiedienst, Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Dienst Terugkeer en Vertrek. (2013). *Van plannen naar uitvoeren: samenwerken levert meerwaarde. Gezamenlijk ketenjaarplan*. 's-Gravenhage.

Immigratie- en Naturalisatiedienst. (2014). *Productcatalogus IND 2015*. 's-Gravenhage.

Immigratie- en Naturalisatiedienst.
[<https://ind.nl/>]

Ministerie van Financiën. (2014). *Doorlichting Immigratie- en Naturalisatiedienst*. 's-Gravenhage.

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). *Ketenplan Vreemdenlingketen 2013-2017*. 's-Gravenhage.

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013). *Bestuurlijke reactie op conceptrapport AR over IND*. 's-Gravenhage.

Agentschap Telecom:

Agentschap Telecom. (2014). *Beheer- en Controleplan Agentschap Telecom 2014*. Groningen.

Agentschap Telecom. (2014). *Offerte Agentschap Telecom toezichttaken*. Groningen.

Agentschap Telecom. (2014). *Offerte Agentschap Telecom 2014: Directoraat-Generaal Energie, Telecom en Mededinging*. Groningen.

Agentschap Telecom. (2012). *Afdelingsplan Spectrummanagement*. Groningen.

Agentschap Telecom. (2014). *Afdelingsplan Spectrummanagement*. Groningen.

Agentschap Telecom. (2013). *Managementafspraken 2014*. Groningen.

Agentschap Telecom.
[<http://www.agentschaptelecom.nl/>].

Ministerie van Economische Zaken. (2013). *Relatiestatuuat Agentschap Telecom*. 's-Gravenhage.

Bijlage 1: Interviewvragen

Zoals in het onderzoek staat beschreven wordt er gebruik gemaakt van een semi-gestructureerd interview. Dit betekent dat er een aantal vragen is dat vaststaat, maar dat tijdens het interview nieuwe vragen erbij komen, vragen anders worden gesteld. De volgende vragen zijn voorgekomen in interviews, maar zijn lang niet alle vragen die gesteld zijn. Ze staan hieronder ook zeer algemeen uiteengezet. In de interviews zijn ze uiteraard gespecificeerd naar organisatie en rol (opdrachtgever/opdrachtnemer/eigenaar).

Vragen:

Kunt u meer vertellen over uw functie bij de organisatie en dat in de relatie met het departement/agentschap?

Welke sturingsinstrumenten worden ingezet door het departement bij de aansturing van het agentschap?

Hoe ervaren jullie deze sturingsinstrumenten? Lopen deze bijvoorbeeld synchroon met de interne sturing en verantwoording binnen het agentschap?

Hoe ervaart u de controle?

Kunt u meer vertellen over de rolverdeling eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer?

Is dit volgens u een wenselijke rolverdeling of ziet u hierin verbetering?

Hoe is de relatie met het departement/agentschap? Zijn er veel contactmomenten waarin alle informatie wordt uitgewisseld?

Hoe staan de contactmomenten vastgelegd? Bijvoorbeeld in informatieprotocol.

Ziet u de relatie met het agentschap/departement meer als verticaal of als horizontale relatie en waarom?

Ziet u hier in een ontwikkeling sinds het ontstaan van het agentschap? Staan er wellicht ontwikkelingen te wachten?

Zou u graag veranderingen/verbeteringen willen zien? Zo ja, welke veranderingen/verbeteringen dan?

Bijlage 2

Per casus worden hier in de geïnterviewde personen benoemd.

Casus Centraal Justitieel Incasso Bureau

- Erwin Bremer (Adviseur Strategie en Beleid CJIB)
- Henk Schepers (Strategisch Concern Controller CJIB)
- Inge Schiet (Strategisch Concern Controller CJIB)
- Leo van der Schuit (Strategisch Adviseur Informatievoorziening CJIB)
- Willem Zandbergen (Afdelingshoofd Strategie en Beleid CJIB)
- Philip van Bree (Accountmanager Control Taakorganisaties DGJS)
- Maarten Luijkenaar (Controller CJIB DGJS)

Casus Immigratie- en Naturalisatiedienst

- Guido Houweling (Hoofd Control IND, tot juni 2015).
- Joris Bongers (Coördinerend DG-Controller, Plv Directeur directie Asiel en Bescherming)
- Monique Benarsie (Financieel Economisch beleidsmedewerker Directie Migratiebeleid)

Casus Agentschap Telecom

- Marcel Dijkstra (Senior, Directie Bedrijfsvoering AT)
- Hans van Raalte (Senior Finance&Control, coördinator Finance AT)
- Tineke Gebbeken (Beleidsadviseur Agentschap Telecom)
- Jaap Groenhagen (Hoofd Bedrijfsvoering AT)
- Jeroen Offermans (Coördinator Agentschappen EZ)
- Claire Wannée (Accountmanager Agentschap Telecom EZ)

Ministerie van Financiën

- Jeroen Sassen (Directie Begrotingszaken Ministerie van Financiën)

Bijlage 3: De Regeling Agentschappen

- **Paragraaf 1. : Algemeen [Treedt in werking per 01-01-2013]**
 - **Artikel 1. Definities [Treedt in werking per 01-01-2013]**
-

In deze regeling wordt verstaan onder:

- **a.agentschap:** intern verzelfstandigd in de uitvoering werkzaam dienstonderdeel van een ministerie dat een eigen sturingsmodel en financiële administratie heeft;
- **b.verplichtingen-kasagentschap:** agentschap dat een verplichtingen-kasstelsel hanteert, waaraan regels met betrekking tot het beheer zijn gesteld op basis van de [artikelen 38, eerste lid](#), en [65, eerste lid, van de Comptabiliteitswet 2001](#);
- **c.baten-lastenagentschap:** agentschap dat een baten-lastenstelsel hanteert, zijnde een baten-lastendienst als bedoeld in [artikel 10, eerste lid van de Comptabiliteitswet 2001](#);
- **d.lening:** geldbedrag dat tegen een rentevergoeding gedurende een bepaalde looptijd beschikbaar wordt gesteld aan een baten-lastenagentschap vanuit de centrale kas van 's Rijks schatkist op een leningrekening;
- **e.initiële lening:** lening die wordt afgesloten ten behoeve van de financiering van over te nemen vaste activa van een ministerie;
- **f.termijndeposito:** geldbedrag dat tegen een rentevergoeding gedurende een bepaalde looptijd in de centrale kas van 's Rijks schatkist wordt aangehouden op een depositorekening;
- **g.Rijkshoofdboekhouding:** afdeling van het Ministerie van Financiën die belast is met de bankierstaken voor de agentschappen ten behoeve van de centrale kas van 's Rijks schatkist;
- **h.jaarrekening (verplichtingen-kasagentschap):** verantwoordingsstaat en saldibalans per 31 december met inbegrip van de toelichting daarop;
- **i.jaarrekening (baten-lastenagentschap):** balans, staat van baten en lasten en kasstroomoverzicht per 31 december met inbegrip van de toelichtingen daarop, als bedoeld in [artikel 361, eerste lid van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek](#);
- **j.doelmatigheid:** verhouding tussen de ingezette middelen en de geleverde prestaties (in kwaliteit en kwantiteit);
- **k.risicoafspraken:** de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onverwachte gebeurtenissen worden toebedeeld aan eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;
- **l.kasreserve:** een reserve die door een verplichtingen-kasagentschap wordt aangehouden om jaarlijkse fluctuaties in de exploitatie op te vangen;

-
- **m.eigenaar:** de binnen het betrokken ministerie aangewezen verantwoordelijke voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap;
 - **n.opdrachtgever:** degene binnen een ministerie die het agentschap opdracht geeft tot het leveren van producten of diensten en daarvoor een bijdrage toekent;
 - **o.opdrachtnemer:** de eindverantwoordelijke binnen het agentschap.
-

- **Paragraaf 2. : Instellen en opheffen agentschap [Treedt in werking per 01-01-2013]**
 - **Artikel 2. Aankondiging [Treedt in werking per 01-01-2013]**
-

Het betrokken ministerie doet van zijn voornemen om een in de uitvoering werkzaam dienstonderdeel te verzelfstandigen of om diensten te laten fuseren tot één agentschap mededeling aan de directeur-generaal der Rijksbegroting van het Ministerie van Financiën.

- **Artikel 3. Voorwaarde voor aanvraag [Treedt in werking per 01-01-2013]**
-

De betrokken minister dient op een zelfgekozen tijdstip een aanvraag in bij de Minister van Financiën voor de toekenning van de status van agentschap aan een te verzelfstandigen dienstonderdeel, mits de betrokken minister en de Minister van Financiën op grond van de jaarlijkse rapportages van de auditdienst in gezamenlijkheid constateren dat er in het gevoerde financieel beheer over het voorafgaande jaar bij het toekomstig agentschap en bij de bestaande agentschappen waarvoor de betrokken minister verantwoordelijk is, geen relevante onvolkomenheden zijn geconstateerd. Tussen de aankondiging als bedoeld in [artikel 2](#) en de aanvraag liggen tenminste zes weken.

- **Artikel 4. Instellingsvoorwaarden [Treedt in werking per 01-01-2013]**
-

- **1.** Bij de in [artikel 3](#) bedoelde aanvraag worden stukken overgelegd waaruit blijkt dat het te verzelfstandigen dienstonderdeel als toekomstig agentschap voldoet aan de instellingsvoorwaarden, inhoudende dat het:
 - **a.** een verwachte omzet of verwachte ontvangsten heeft van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis;
 - **b.** een resultaatgericht sturingsmodel heeft als bedoeld in [de artikelen 9 tot en met 13](#);
 - **c.** doelmatiger gaat werken dan als dienstonderdeel van het betrokken ministerie en aangeeft hoe de dienst als agentschap de doelmatigheid tenminste gedurende de vijf daarna volgende jaren verder zal ontwikkelen;

-
- d.een zodanig verband kan leggen tussen uitgaven en prestaties, dat bekostiging op basis van prestaties mogelijk is;
 - e.een voldoende kwaliteitsniveau van de financiële functie en het financieel beheer kan waarborgen.
-

- **2.**De Minister van Financiën stelt met betrekking tot de aanvraag vast op welke gebieden bedoeld in het eerste lid nog nadere invulling dient plaats te vinden en aan welke zonedig aanvullende voorwaarden op het gebied van de doelmatige bedrijfsvoering nog dient te worden voldaan.
 - **3.**Indien naar het oordeel van de Minister van Financiën is gebleken dat aan de voorwaarden bedoeld in het eerste en tweede lid is voldaan, overlegt de betrokken minister een door de onderscheidenlijk in [artikel 10](#), [11](#) en [12](#) bedoelde eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer ondertekend convenant waaruit de opzet en het verwachte functioneren, overeenkomstig het eerste en tweede lid, van het toekomstig agentschap blijkt.
 - **4.**Na ontvangst van het convenant zoals bedoeld in het derde lid legt de betrokken minister, mede namens de Minister van Financiën, het voorgenomen besluit tot instelling van het agentschap voor aan de ministerraad.
-

- **Artikel 5. Aanvullende instellingsvoorwaarde baten-lastenagentschap [Treedt in werking per 01-01-2013]**

Voor de instelling van een baten-lastenagentschap geldt de aanvullende voorwaarde dat de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar meer dan 5% van de totale lasten bedragen, berekend over een periode van drie jaar.

- **Artikel 6. Instelling [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **1.**Indien de ministerraad instemt met de instelling van het agentschap brengt de betrokken minister het voorgenomen besluit hiertoe ter kennis van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- **2.**Indien de Tweede Kamer zich niet uitspreekt tegen het voorgenomen besluit overeenkomstig de procedure vastgelegd in de [leden 3 tot en met 5 van artikel 10 van de Comptabiliteitswet 2001](#), wordt het besluit tot instelling van het agentschap ondertekend door de betrokken minister en de Minister van Financiën.
- **3.**De instelling gaat in op de datum die in het instellingsbesluit wordt genoemd, welke niet ligt vóór de datum waarop het instellingsbesluit is genomen.
- **4.**Het instellingsbesluit wordt bekend gemaakt in de Staatscourant.

-
- **5.**De betrokken minister zendt een kopie van het instellingsbesluit aan de Algemene Rekenkamer.
-

- **Artikel 7. Doorlichtingen [Treedt in werking per 01-01-2013]**

De betrokken minister en de Minister van Financiën beoordelen gezamenlijk tenminste eens in de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap. De betrokken minister maakt het hieruit volgend rapport openbaar.

- **Artikel 8. Opheffing van een agentschap [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **1.**De opheffing van een agentschap vindt plaats door een gemotiveerd besluit van de betrokken minister, mede ondertekend door de Minister van Financiën.
 - **2.**Voordat een agentschap kan worden opgeheven moet binnen een termijn van zes maanden na balansdatum aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:
 - **a.**de saldibalans danwel slotbalans is voorzien van een controleverklaring van de auditdienst;
 - **b.**bij overgang van de taken van een verplichtingen-kasagentschap naar een ander agentschap zijn alle in de saldibalans opgenomen financiële saldi overgenomen door het andere agentschap;
 - **c.**bij overgang van de taken van een baten-lastenagentschap naar een ander agentschap zijn de in de slotbalans opgenomen activa en passiva alsmede de niet in de balans opgenomen verplichtingen overgenomen door het andere agentschap;
 - **d.**in alle andere gevallen zijn alle schulden, bezittingen en aangegane verplichtingen van het agentschap verrekend met de rechthebbenden.
 - **3.**De Tweede Kamer wordt over het besluit tot opheffing separaat geïnformeerd.
 - **4.**Het besluit tot opheffing wordt bekend gemaakt in de Staatscourant.
 - **5.**De betrokken minister zendt een kopie van het besluit tot opheffing aan de Algemene Rekenkamer.
-

- **Paragraaf 3. : Resultaatgericht sturingsmodel [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **Artikel 9. Sturingsmodel [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **1.**Een agentschap heeft een sturingsmodel waarin drie rollen worden onderscheiden, te weten die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. Deze rollen worden niet functioneel gecombineerd.
- **2.**In afwijking van het eerste lid kunnen de rollen van opdrachtgever en eigenaar gecombineerd worden wanneer er uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het

eigen ministerie, mits gemotiveerd en mits *checks and balances* tussen de spelers voldoende zijn geborgd.

• **Artikel 10. Verantwoordelijkheden van de eigenaar [Treedt in werking per 01-01-2013]**

De eigenaar, die verantwoordelijk is voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en op de algemene gang van zaken in het agentschap, draagt zorg voor:

- a. het inrichten van het sturingsmodel op zodanige wijze, dat wordt voldaan aan de vereisten van deze regeling;
 - b. de continuïteit van het agentschap op de lange termijn;
 - c. het toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven, het jaarplan, de leenaanvragen, de jaarrekening, en de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;
 - d. het zorgdragen dat uiterlijk per eerste suppletoire begrotingswet een eventuele negatieve kasreserve bij verplichtingen-kasagentschappen, dan wel een eventueel negatief eigen vermogen bij baten-lastenagentschappen, wordt aangevuld tot een saldo dan wel een vermogen van minimaal nihil (overeenkomstig de [artikelen 22, derde lid](#), respectievelijk [25, tweede lid](#)).
-

• **Artikel 11. Verantwoordelijkheden van de opdrachtgever [Treedt in werking per 01-01-2013]**

De opdrachtgever draagt de verantwoordelijkheid voor:

- a. een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat;
 - b. het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
 - c. het, in afstemming met de opdrachtnemer, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken zodat de uitvoering van de opdracht gemonitord kan worden.
-

• **Artikel 12. Verantwoordelijkheden van de opdrachtnemer [Treedt in werking per 01-01-2013]**

De opdrachtnemer draagt de verantwoordelijkheid voor:

- a. de bestendigheid van de interne organisatie;

-
- **b.** het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover;
 - **c.** het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht;
 - **d.** het financieel en materieel beheer, inclusief de begrotingsuitvoering en het afleggen van verantwoording hierover.
-

- **Artikel 13. Jaarplan [Treedt in werking per 01-01-2013]**

In het jaarplan van het agentschap of een daarmee vergelijkbaar document neemt de opdrachtnemer voor het komende jaar tenminste een overzicht op van:

-
- **a.** de financiële kaders van het agentschap en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgever(s);
 - **b.** de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging;
 - **c.** de rapportageafspraken met de opdrachtgever(s) en eigenaar;
 - **d.** de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer.
-

- **Paragraaf 4. : Financiering en bekostiging [Treedt in werking per 01-01-2013]**
 - **Artikel 14. Bekostiging [Treedt in werking per 01-01-2013]**
-

Agentschappen ontvangen bijdragen voor de door hen geleverde producten en diensten. Deze bijdragen worden bepaald op basis van de met de opdrachtgever(s) van het agentschap gemaakte hoeveelheids-, kwaliteits- en prijsafspraken. Hiermee zijn de te ontvangen bijdragen gekoppeld aan prestaties.

- **Artikel 15. Bevoorschotting [Treedt in werking per 01-01-2013]**

Bij het bevoorschotten van een agentschap wordt een zodanige frequentie en hoogte aangehouden dat aangesloten wordt bij de noodzakelijke liquiditeitsbehoefte van het agentschap, analoog aan de bepalingen in de [Regeling verlening voorschotten 2007](#).

- **Artikel 16. Rekening-courant en deposito [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **1.** Het aanhouden van liquide middelen door een agentschap geschiedt in 's Rijks schatkist in de vorm van een rekening-courant. Aan een rekening-courant kan een depositorekening worden gekoppeld.

-
- **2.**De Minister van Financiën bepaalt de van toepassing zijnde rentepercentages voor debet- en creditsaldi op de rekening-courant en termijndeposito's. [Artikel 3, eerste, tweede, vierde en zesde lid van de Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden](#) is van overeenkomstige toepassing.
 - **3.**De renteverrekening tussen het Ministerie van Financiën en het betrokken agentschap over de saldi op de rekening-courant vindt eenmaal per jaar plaats met als rentevervaldatum 31 december.
 - **4.**Een agentschap kan beschikken over een krediet in de vorm van een debetstand op de rekening-courant, ter voorziening in een liquiditeitsbehoefte voor het doen van lopende uitgaven.
 - **5.**Het rekening-courantkrediet bij 's Rijks schatkist bedraagt voor een agentschap per 31 december maximaal € 0,5 miljoen.
-

- **Artikel 17. Depositoprocedure en -voorwaarden [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **1.**Een termijndeposito wordt niet met terugwerkende kracht afgesloten.
 - **2.**Een termijndeposito wordt alleen afgesloten indien de rekening-courant van het agentschap een toereikend creditsaldo heeft.
 - **3.**De Rijkshoofdboekhouding int een in rekening te brengen afsluitprovisie zelfstandig ten laste van de rekening-courant van het agentschap.
 - **4.**De te ontvangen rente over het termijndeposito wordt verrekend op de voor het termijndeposito geldende rentevervaldatum. Bij termijndeposito's met een looptijd van langer dan twaalf maanden schrijft de Rijkshoofdboekhouding de te ontvangen rente jaarlijks automatisch bij op de rekening-courant van het agentschap. De rente wordt berekend vanaf de ingangsdatum van het termijndeposito.
 - **5.**Het vervroegd opnemen van een termijndeposito geschiedt door een tijdig verzoek van het agentschap aan de Rijkshoofdboekhouding.
 - **6.**Bij vervroegde opname is het agentschap een boete verschuldigd. De Rijkshoofdboekhouding int de boete op de opnamedatum zelfstandig ten laste van de rekening-courant van het agentschap.
 - **7.**De Minister van Financiën bepaalt de van toepassing zijnde afsluitprovisies en boetes bij vervroegd opnemen en kan tevens minimumbedragen vaststellen voor deposito's.
-

- **Paragraaf 5. : Algemene bepalingen administratie en verslaglegging [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **Artikel 18. Uitgangspunten administratie en verslaglegging [Treedt in werking per 01-01-2013]**

-
- **1.**Voor agentschappen geldt de regelgeving omtrent financieel beheer en verantwoording zoals opgenomen in de [Comptabiliteitswet 2001](#) en de daaruit voortvloeiende comptabele regelgeving.
 - **2.**Voor de presentatie van de jaarrekening en de agentschapsparagraaf in het jaarverslag van het betrokken ministerie zijn de modellen en de toelichtingen daarop van toepassing zoals opgenomen in de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften.
-

- **Artikel 19. Procedure openings(saldi)balans [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **1.**De indicatieve openings(saldi)balans wordt opgenomen in de agentschapsparagraaf van de eerstvolgende begrotingswet van het betrokken ministerie overeenkomstig de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften.
 - **2.**Nadat de Tweede Kamer de begrotingswet, bedoeld in het eerste lid, heeft vastgesteld, stelt de betrokken minister in overeenstemming met de Minister van Financiën de definitieve openings(saldi)balans vast.
 - **3.**De definitieve openings(saldi)balans dient voorzien te worden van een controleverklaring van de auditdienst.
 - **4.**Na ontvangst van deze controleverklaring wordt de definitieve openings(saldi)balans opgenomen in de agentschapsparagraaf van de eerste daaropvolgende begrotingswet van het betrokken ministerie in het jaar van instelling.
-

- **Artikel 20. Publicitair jaarverslag [Treedt in werking per 01-01-2013]**

Indien een agentschap een publicitair jaarverslag uitbrengt, maakt het agentschap in dit jaarverslag melding van de bijzondere status van dit verslag.

- **Paragraaf 6. : Specifieke bepalingen verplichtingen-kasagentschappen [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **Artikel 21. Vereisten openings-saldibalans [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **1.**De openings-saldibalans geeft de financiële saldi van het agentschap per instellingsdatum weer.
 - **2.**In de openingsbalans kan een kasreserve worden opgenomen die maximaal 3% van de verwachte jaarontvangsten bedraagt zoals bedoeld in [het vijfde lid van artikel 22](#).
-

- **Artikel 22. Kasreserve [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **1.**De kasreserve van een verplichtingen-kasagentschap is gebonden aan een maximumomvang van 3% van de gemiddelde jaarontvangsten berekend over de laatste drie

jaar. Indien het agentschap nog geen drie jaar bestaat worden de gemiddelde jaarontvangsten berekend over deze kortere periode.

- **2.**De kasreserve is gebonden aan een minimumomvang per 31 december van nihil.
- **3.**Wanneer de in het eerste en tweede lid vermelde grenzen worden overschreden, dan wordt uiterlijk bij de eerstvolgende suppletoire begrotingswet aangegeven hoe dit is hersteld.
- **4.**Financiële transacties die zuiver gericht zijn op het voorkomen van overschrijdingen van de in het eerste en tweede lid vermelde grenzen zijn niet toegestaan.
- **5.**De in het eerste lid bedoelde jaarontvangsten van een verplichtingen-kasagentschap bestaan uit de bijdragen van het betrokken ministerie, bijdragen van overige ministeries en bijdragen van derden.
- **6.**Het gerealiseerde exploitatieresultaat per 31 december wordt in zijn geheel toegevoegd aan de kasreserve van het verplichtingen-kasagentschap.

- **Paragraaf 7. : Specifieke bepalingen baten-lastenagentschappen [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **Artikel 23. Uitgangspunten openingsbalans [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- **1.**In de openingsbalans met de daarbij behorende toelichting worden de activa, passiva, rechten en verplichtingen opgenomen die door het betrokken ministerie en door andere ministeries aan een agentschap in economisch beheer worden overgedragen.
- **2.**Tegenover de langlopende bezittingen wordt in de openingsbalans een initiële lening opgenomen: een langlopende schuld aan het Ministerie van Financiën in de vorm van een beroep op de leenfaciliteit. De omvang van de initiële lening kan worden verminderd met het langlopende deel van de voorzieningen. De uit de verstrekte lening ontvangen gelden worden door het betrokken baten-lastenagentschap betaald aan het (vak)ministerie ter vergoeding van de overgenomen vermogensbestanddelen.
- **3.**In de openingsbalans wordt het saldo van enerzijds de kortlopende bezittingen en anderzijds de kortlopende schulden en het kortlopende deel van de voorzieningen opgenomen als passivum in de post 'Nog te betalen' indien dit saldo positief is, en opgenomen als activum in de post 'Nog te ontvangen' indien dit saldo negatief is.
- **4.**In de openingsbalans kan slechts een exploitatiereserve als vorm van eigen vermogen worden opgenomen, welke maximaal 5% van de verwachte omzet bedraagt zoals bedoeld in het vierde lid van [artikel 27, onder d.](#)

- **Artikel 24. Rentecompensatie bij openingsbalans [Treedt in werking per 01-01-2013]**

Indien de kostprijs van een product of een dienst van een baten-lastenagentschap stijgt als gevolg van de rente die een baten-lastenagentschap verschuldigd is over de initiële lening en indien die gestegen kostprijs aantoonbaar in rekening wordt gebracht aan een ander dienstonderdeel van het

Rijk, staat de Minister van Financiën aan die andere dienst toe ten laste van de algemene middelen een aanvullend budget ter grootte van de kostenstijging in de departementale begroting op te nemen totdat de initiële lening is afgelost.

• **Artikel 25. Mutaties in het eigen vermogen [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- 1. Bijdragen aan baten-lastenagentschappen anders dan de in [artikel 14](#) genoemde bijdragen, zijn directe vermogensmutaties en worden door het baten-lastenagentschap verantwoord onder de exploitatiereserve.
- 2. Indien er volgens de jaarrekening sprake is van een overschrijding van de in [artikel 27 vierde lid](#) genoemde grenzen, wordt uiterlijk bij de eerstvolgende suppletoire begrotingswet aangegeven hoe dit is hersteld.
- 3. Financiële transacties die zuiver gericht zijn op het voorkomen van overschrijdingen van de in [artikel 27 vierde lid](#) vermelde grenzen zijn niet toegestaan.

• **Artikel 26. Uitgangspunten administratie en verslaggeving [Treedt in werking per 01-01-2013]**

Onverminderd [artikel 27](#) zijn bij het opstellen van de jaarrekening van baten-lastenagentschappen en de daarop gebaseerde agentschapsparagraaf in het departementaal jaarverslag de [artikelen 361 tot en met 390](#), uitgezonderd [artikel 365, tweede lid](#), [artikel 383](#) en de [artikelen 383a t/m artikel 383e van Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek](#) en de Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving van overeenkomstige toepassing.

• **Artikel 27. Nadere bepalingen voor de verslaggeving [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- 1. Onder het begrip ‘derden’ in de zin van [Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek](#) wordt in het kader van deze regeling ook verstaan iedere organisatie of ieder organisatieonderdeel van de rijksoverheid anders dan het baten-lastenagentschap waarop de verslaggeving betrekking heeft.
- 2. Bij materiële en immateriële activa gelden de volgende bepalingen:
 - a. de waardering geschiedt tegen verkrijgings- of vervaardigingsprijs, onder aftrek van cumulatieve afschrijvingen en eventuele opgetreden waardeverminderingen;
 - b. afschrijving geschiedt volgens de lineaire methode, op basis van de economische levensduur van de vaste activa;
 - c. bij het bepalen van de afschrijvingstermijnen worden in beginsel de termijnen gehanteerd zoals opgenomen in de artikelsgewijze toelichting. Afwijkingen worden toegelicht in de jaarrekening.

-
- **d.** in afwijking van het [Burgerlijk Wetboek Boek 2 artikel 365](#), tweede lid wordt bij de activering van immateriële vaste activa geen wettelijke reserve in de jaarrekening opgenomen.
-
- **3.** Een baten-lastenagentschap bezit geen financiële vaste activa.
 - **4.** Ten aanzien van het eigen vermogen gelden de volgende bepalingen:
 - **a.** in de balans van een baten-lastenagentschap, niet zijnde de openingsbalans, worden onder de post eigen vermogen slechts opgenomen:
 - – een exploitatiereserve;
 - – het onverdeeld resultaat, zijnde het exploitatieresultaat over het verslagjaar.
 - **b.** het onverdeeld resultaat wordt, na vaststelling van de jaarrekening, in zijn geheel toegevoegd aan de exploitatiereserve van een baten-lastenagentschap;
 - **c.** het eigen vermogen van een baten-lastenagentschap is gebonden aan een maximumomvang van 5% van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar. Indien een baten-lastenagentschap korter dan drie jaar bestaat, wordt de gemiddelde jaaromzet berekend over deze kortere periode;
 - **d.** onder de omzet van een baten-lastenagentschap wordt verstaan: bijdragen van het betrokken ministerie, bijdragen van overige ministeries en bijdragen van derden;
 - **e.** het eigen vermogen van een baten-lastenagentschap is gebonden aan een minimumomvang van nihil;
 - **f.** wanneer de in lid 4c en 4e vermelde grenzen worden overschreden, dan wordt dit overeenkomstig [het tweede lid van artikel 25](#) hersteld.
-
- **5.** Langlopend vreemd vermogen bestaat uitsluitend uit leningen van het Ministerie van Financiën, zoals bedoeld in [artikel 28](#).
 - **6.** Voorzieningen worden in beginsel opgenomen overeenkomstig [Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek](#). Indien de aldaar genoemde voorzieningen niet worden opgenomen, wordt de reden daarvoor toegelicht in de jaarrekening. Dotatie, onttrekking en vrijval van voorzieningen worden vermeld en afzonderlijk toegelicht in de jaarrekening.
 - **7.** Vorderingen op en schulden aan het betrokken ministerie en aan andere ministeries worden gespecificeerd en toegelicht bij de toelichting op de afzonderlijke posten in de balans van de jaarrekening.
 - **8.** Overeenkomstig de uitgangspunten van het Rijkshuisvestingsstelsel activeert de Rijksgebouwendienst alle panden die onderdeel zijn van het Rijkshuisvestingsstelsel, ook

indien het [Burgerlijk Wetboek Boek 2 Titel 9](#) vereist dat een pand geactiveerd wordt bij het baten-lastenagentschap dat het pand in gebruik heeft.

• **Artikel 28. Leenfaciliteit en leenplafonds [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- 1. Ter dekking van een financieringsbehoefte voor een investering in vaste activa kan een baten-lastenagentschap beschikken over een leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën.
 - 2. De looptijd van iedere lening wordt gekoppeld aan de economische levensduur van de onderliggende vaste activa.
 - 3. De Minister van Financiën bepaalt de van toepassing zijnde rentepercentages voor leningen. [Artikel 3, derde en zesde lid van de Regeling rekening-courant- en leningenbeheer derden](#) is van overeenkomstige toepassing, met uitzondering van de variabele rentevaste periode.
 - 4. De leenfaciliteit is begrensd door middel van leenplafonds, die per baten-lastenagentschap en per looptijd op aanvraag worden toegekend. De toegekende leenplafonds worden niet overschreden.
 - 5. De Minister van Financiën bepaalt de procedure voor het aanvragen en toekennen van een leenplafond.
-

• **Artikel 29. Leenprocedure en -voorwaarden [Treedt in werking per 01-01-2013]**

- 1. Bij het aangaan van een lening opent de Minister van Financiën op naam van het baten-lastenagentschap in de centrale administratie van 's Rijks schatkist een leningrekening.
- 2. Door middel van overboeking naar de rekening-courant bij 's Rijks schatkist kan een baten-lastenagentschap beschikken over de gelden op een leningrekening. De overboeking vindt plaats op de overeengekomen opnamedatum.
- 3. De in het tweede lid genoemde data liggen niet in het verleden. De datum van de initiële lening is de enige uitzondering hierop.
- 4. De Rijkshoofdboekhouding int zelfstandig een in rekening te brengen afsluitprovisie op de ingangsdatum van de betrokken lening ten laste van de rekening-courant van het baten-lastenagentschap.
- 5. De Rijkshoofdboekhouding int zelfstandig de jaarlijkse aflossing van de lening op de overeengekomen aflossingsdatum ten laste van de rekening-courant en boekt deze af van de leningrekening van het baten-lastenagentschap.
- 6. De Rijkshoofdboekhouding int jaarlijks zelfstandig de over een lening verschuldigde rente ten laste van de rekening-courant van het baten-lastenagentschap. De rente is verschuldigd vanaf de opnamedatum.
- 7. Het geheel of gedeeltelijk vervroegd aflossen van de lening geschiedt door een tijdig verzoek aan de Rijkshoofdboekhouding.

-
- **8.**Bij vervroegd aflossen is het baten-lastenagentschap een boete verschuldigd. De Rijkshoofdboekhouding int de boete zelfstandig ten laste van de rekening-courant van het baten-lastenagentschap.
 - **9.**In afwijking van het achtste lid is vervroegd aflossen boetevrij toegestaan bij verkoop of bij verlies door brand, diefstal of vernietiging van de vaste activa waarvoor de lening was afgesloten, en bij het overeenkomstig de verslaggevingvoorschriften van [artikelen 26](#) en [27](#)afwaarderen van de vaste activa waarvoor de lening was afgesloten.
 - **10.**De Rijkshoofdboekhouding int het bedrag van de vervroegde aflossing zelfstandig ten laste van de rekening-courant en boekt dit af op de leningrekening van het baten-lastenagentschap.
 - **11.**De Minister van Financiën bepaalt de van toepassing zijnde afsluitprovisies en boetes bij vervroegd aflossen en kan tevens minimumbedragen vaststellen voor leningen.
-

- **Paragraaf 8. : Toezicht en systeemverantwoordelijkheid [Treedt in werking per 01-01-2013]**
 - **Artikel 30. Toezicht [Treedt in werking per 01-01-2013]**
-

De directie Financieel-Economische Zaken van het betrokken ministerie oefent toezicht uit op een agentschap overeenkomstig het bepaalde in [artikel 6](#),[artikel 10](#) en [artikel 12, eerste lid van het Besluit Taak FEZ](#).

- **Artikel 31. Systeemverantwoordelijkheid [Treedt in werking per 01-01-2013]**
-

De Minister van Financiën oefent toezicht uit op de inrichting van de agentschappen en de uitvoering van de begrotingen.

- **Paragraaf 9. : Overgangs- en slotbepalingen [Treedt in werking per 01-01-2013]**
 - **Artikel 32. Overgangsbepaling [Treedt in werking per 01-01-2013]**
-

Wanneer een agentschap dat vóór de inwerkingtreding van deze regeling reeds is ingesteld overgaat van baten-lastenagentschap naar verplichtingen-kasagentschap geldt dat – in afwijking van [artikel 22, eerste lid](#) – de kasreserve een maximumomvang krijgt van 5% van de gemiddelde jaarontvangsten berekend over de laatste drie jaar.

- **Artikel 33. Afwijking [Treedt in werking per 01-01-2013]**

In bijzondere gevallen kan met voorafgaande schriftelijke instemming van de Minister van Financiën worden afgeweken van deze regeling, door middel van een gemotiveerd verzoek van de betrokken minister.

- **Artikel 34. Evaluatie [Treedt in werking per 01-01-2013]**

Deze regeling wordt in 2017 geëvalueerd.

- **Artikel 35. Intrekking [Treedt in werking per 01-01-2013]**

De [Regeling baten-lastendiensten 2011](#) wordt ingetrokken.

- **Artikel 36. Inwerkingtreding [Treedt in werking per 01-01-2013]**

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 januari 2013.

- **Artikel 37. Citeertitel [Treedt in werking per 01-01-2013]**

Deze regeling wordt aangehaald als: Regeling agentschappen.

- Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De

Minister

van Financiën,

J.C. de Jager

- **Bijlage : Indicatief stappenplan instellingsproces [Treedt in werking per 01-01-2013]**

uiterlijk week t-6	Betrokken ministerie maakt het voornemen tot oprichten agentschap bekend aan het Ministerie van Financiën
week t	Betrokken minister dient formele aanvraag tot oprichten agentschap in bij de Minister van Financiën
week t tot week t+5	Ministerie van Financiën, DGRB, toetst of aan alle voorwaarden is voldaan
week t+6 tot week t+11	Betrokken minister stelt, in overeenstemming met het Ministerie van Financiën, convenant op

week t+12	Betrokken minister verstuurt concept-aankondigingsbrief naar Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijk (ICBR)
week t+14	Behandeling aankondigingsbrief in ICBR
week t+16	Behandeling aankondigingsbrief in de Raad voor Bestuur (onderraad van de ministerraad)
week t+17	Behandeling aankondigingsbrief in de ministerraad
week t+18	Betrokken minister stuurt aankondigingsbrief aan de Tweede Kamer; start voorhangprocedure
week t+22	Indienen van ontwerpbegroting jaar t bij het Ministerie van Financiën met daarin ieder geval de indicatieve openingsbalans
week t+28	Instemming Tweede Kamer
week t+28	Vorbereiden opening van een zelfstandige rekening-courantverhouding in overleg met de Rijkshoofdboekhouding
week t+30	Tekenen door de ministers van het betrokken ministerie en van Financiën van het instellingsbesluit; publicatie in de Staatscourant
week t+31	Formele start van het agentschap
Begrotingswet, eerste suppletoire of tweede suppletoire	Indienen bij het Ministerie van Financiën van de begrote leningaanvragen als onderdeel van de beleidsbrief (alleen voor baten-lastenagentschappen)
Begrotingswet, eerste suppletoire of tweede suppletoire	Opnemen van definitieve openingsbalans

- Bovenbeschreven tijdpad is slechts indicatief. Het daadwerkelijk te doorlopen tijdpad is onder meer afhankelijk van het besluitvormingsproces (inclusief agendaprocedure) dat voor ieder individueel gremium van toepassing is, de data waarop de verschillende gremia bijeenkomen, en de termijnen zoals die van toepassing zijn op het begrotingsproces in een bepaald jaar.