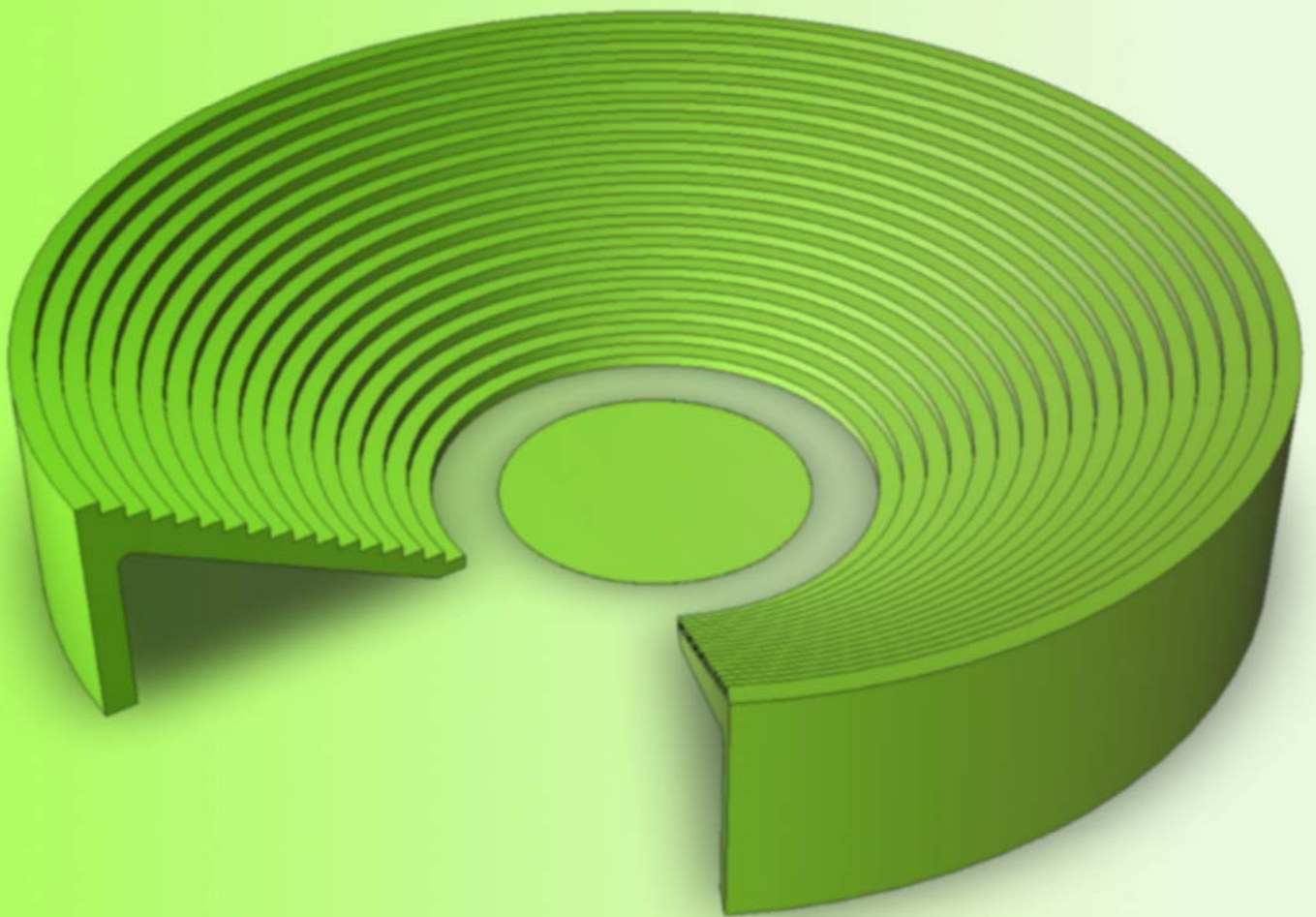


De Arenaview

Onderzoek besturingsrelatie
overheid - TNO & GTI's



Ingrid A. Peters 292285
Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde master Beleid & Politiek
Dr. P. K. Marks
Dr. P. van Hoesel
Augustus 2006

Voorwoord

Eind januari 2006 begon mijn stage bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op de directie Onderzoek en Wetenschapsbeleid. Als stagiaire kwam ik voor het eerst in aanraking met het “governance TNO & GTI’s” vraagstuk. Een beleidsmatig vraagstuk betrekking hebbend op het technologisch onderzoeksbeleid, waarvan ik op dat moment nog totaal niet op de hoogte was. Toen mij duidelijk werd dat het Ministerie een herijking van de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten nastreefde werd mijn interesse gewekt. Hoe zou deze besturingsrelatie er dan wel uitzien en welke bestuurskundige elementen zouden hierin een rol spelen?

Ja, de besturingsrelatie overheid – TNO en de GTI’s moest het basale onderwerp van mijn masterscriptie worden. Een onderzoek naar dit element van de kennisarena zou mijn afstudeerproject gaan vormen met hieruit voortkomend deze scriptie als kroon op mijn Bestuurskunde studie aan de Erasmus universiteit.

De lezer zal in deze scriptie meegenomen worden door deze kennisarena. In het eerste hoofdstuk zal de lezer de kennisarena betreden waarna hij in de volgende hoofdstukken achtereenvolgens wordt geconfronteerd met de onderzoeksplaatsing, theorie, methodologie, empirie en analyse. Voorts zal de lezer na de conclusies en aanbevelingen de kennisarena verlaten in het bezit zijnde van meer inzichten over de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten. De lezer verkrijgt met deze beschrijvende kennisarenatocht als het ware een arenaview.

Uit het voorgaande zou men af kunnen leiden dat het schrijven van een masterscriptie een logisch en gemakkelijk proces is. Niets is echter minder waar. Zonder de wijze inzichten en steun van vele deskundigen en naasten was dit proces en uiteindelijke product nooit in deze hoedanigheid ontwikkeld.

Mijn scriptiebegeleider Peter Marks wist mij op het rechte onderzoekspad te houden, mij te prikkelen en gaf mij het vertrouwen, wat zo onontbeerlijk is tijdens het afstuderen. Als stagementor, heeft Jan van Dam met al zijn verhalen over het onderzoeksbeleid en de kennisinstituten, een leerzame inleiding gegeven tot het kennisarenavraagstuk. Ook de verschillende respondenten zoals de vijf penvoerders en de kennisinstituutfunctionarissen hebben met hun openheid een belangrijke bijdrage geleverd.

En dan nog een bijzonder dankwoord voor mijn naasten. Allereerst bedank ik mijn ouders voor het feit dat ze mijn studeren financieel mogelijk maakten. Mijn lieve vriend Gosling Putto Jr. die mij leerde te relativeren en mij met vele technische snuffjes ter zijde stond. Daarnaast wil ik ook Gosling Putto Sr. noemen die een grote taaltechnische bijdrage heeft geleverd aan deze scriptie. En tot slot natuurlijk mijn lieve vriendinnen Natascha Radić, Lisette van Os en Astrid Wauben die met adviezen en peptalks een onmisbare rol vervulden.

Ingrid Peters
Rotterdam, augustus 2006

Inhoudsopgave

	Pagina
I Toegang tot de Arena	
1.1 Introductie	1
1.2 Problematisering	2
1.3 Relevantie	2
1.4 Probleemstelling	3
1.4.1 Onderzoeksvragen	3
1.4.2 Centrale onderzoeksvraag	3
1.5 Resumé	5
II Architectuur van de Arena	
2.1 Introductie	6
2.2 Beleidsplaatsing en de politiek	6
2.3 Commissie Wijffels	7
2.4 Kabinetsstandpunt 'Brugfunctie TNO en de GTI's'	8
2.5 Departementale verhoudingen	9
2.6 De kennisinstituten	10
2.6.1 TNO	11
2.6.2 NLR	12
2.6.3 ECN	13
2.6.4 Marin	13
2.6.5 Delta Instituut	14
2.7 Resumé	15
III Theoretische Arenabeschuwing	
3.1 Introductie	16
3.2 Borgen van Publiek belang WRR	16
3.2.1 Beginselen van goed bestuur	16
3.2.2 Borging publieke belangen	17
3.2.3 Borgen en nieuwe ontwikkelingen	18
3.3 Neo- Institutionele Economie	19
3.3.1 Principaal – agentbenadering	19
3.3.2 Transactiekostentheorie	21
3.3.3 Eigendomsrechtentheorie	22
3.4 Resumé	23
IV Arenameting	
4.1 Introductie	24
4.2 Wat wordt er gemeten?	24
4.2.1 Borgen publieke belangen	24
4.2.2 Hypothesen	28
4.3 Meetmethodiek	29
4.3.1 Documentanalyse	29
4.3.2 Participerende observatie	30
4.3.3 Kwalitatieve interviews	30
4.3.4 Materiaalverwerking en analyse	31
4.4 Resumé	31
V Empirische kennisarena	
5.1 Introductie	33
5.2 Arena toeschouwer	33

5.2.1	Programmastaf	33
5.2.2	Regiegroep	34
5.2.3	Departementale brainstorm	35
5.2.4	Resumé	36
5.3	Arenaspelers	37
5.3.1	TNO	37
5.3.2	NLR	39
5.3.3	ECN	40
5.3.4	Marin	42
5.3.5	Delta Instituut	43
5.4	Resumé	45
VI	<u>Arena- analyse</u>	
6.1	Introductie	46
6.2	Analytische arenabeschuwing	46
6.2.1	Overheid – TNO	46
6.2.2	Overheid – NLR	49
6.2.3	Overheid – ECN	51
6.2.4	Overheid – Marin	54
6.2.5	Overheid – Delta Instituten	56
6.3	De confrontatie	58
6.3.1	Besturingsrelatie TNO	58
6.3.2	Besturingsrelatie NLR	59
6.3.3	Besturingsrelatie ECN	60
6.3.4	Besturingsrelatie Marin	61
6.3.5	Besturingsrelatie Delta Instituten	62
6.4	Algehele conclusie	63
VII	<u>Uitgang van de Arena</u>	
7.1	Introductie	66
7.2	Onderzoeksverloop & bevindingen	66
7.3	Onderzoeksdoel bereikt?	68
7.4	Aanbevelingen	69
7.4.1	Algemene aanbevelingen	69
7.4.2	Aanbevelingen aan de overheid	69
7.4.3	Aanbevelingen aan de kennisinstituten	70

Literatuurlijst

Bijlage

- Bijlage 1:** Overheidsfinanciën
Bijlage 2: Governance schema's
Bijlage 3: Onderzoeksschema
Bijlage 4: Toelichting bij het schema
Bijlage 5: Interviewvragenlijsten

I Toegang tot de Arena

1.1 Introductie

Dit hoofdstuk vormt de toegang tot de kennisarena en zal de lezer een introductie geven op wat men in deze arena te zien zal krijgen.

Nederland bevindt zich in een veranderend economisch klimaat. De bloeitijd van de Nederlandse industrie en daaruit voortkomende productie lijkt voorbij. De hoge lonen en arbeidswetgeving in Nederland maken het onmogelijk nog langer te kunnen concurreren met andere delen van de wereld. Azië is daarentegen op dit moment wel in het bezit van de eigenschappen die tot een goedkope productie van goederen bijdragen. Vooral Aziatische landen zoals China en India nemen inmiddels een steeds groter deel van de wereldproductie voor hun rekening.

Op de steeds groter wordende economische concurrentie vanuit Azië zou innovatieontwikkeling het mogelijke Nederlandse antwoord kunnen zijn. Wanneer het niet langer mogelijk is te concurreren op productiekosten zou een land er voor moeten kiezen juist te streven naar 'kennis als vermogen' zoals dit vanuit de overheid wordt geformuleerd. Door het ontwikkelen van kwalitatief hoge en relevante kennis zou Nederland in staat kunnen zijn zich te onderscheiden in de internationale markt en een geschikte kennispartner kunnen zijn voor de industrie.

Door vast te stellen dat de noodzaak van innoveren nu echt realiteit is, lijkt het alsof binnen Nederland hier in het verleden maar weinig aandacht aan besteed zou zijn. Deze aanname klopt echter totaal niet. Nederland levert twee tot drie procent van de totale wereldwijde productie aan wetenschappelijke kennis (Groen, et al. 2006:21). Al vanaf de jaren dertig van de vorige eeuw werden verschillende kennisinstituten opgericht, zoals bijvoorbeeld TNO en het Marin.

Toch constateerde de overheid dat er binnen de kennisarena een *innovatieparadox* aanwezig was. Anders geformuleerd: kennisbronnen zijn aanwezig, maar overheid, bedrijfsleven en de samenleving kunnen er nog onvoldoende gebruik van maken. Wanneer men deze specifieke kennis nodig heeft, maar deze niet toepasbaar aanwezig is in de Nederlandse kennisarena, zal de kennis uiteindelijk verkregen worden in het buitenland, hetgeen een ondermijnend effect heeft op de concurrentiepositie van Nederland. Zo stelt het huidige kabinet dan ook dat Nederland de aankomende decennia vanuit economische en maatschappelijke belangen genoodzaakt is vooruitstrevende kennis met een hoog implementatiepotentieel te ontwikkelen.

De vraag die zich hierdoor vervolgens opdringt, is door welke organisatie deze specifieke kennis ontwikkeld zou moeten worden. De expertise van kennisontwikkeling op verschillende onderzoeksterreinen is, zoals ook al uit het voorgaande bleek, reeds aanwezig binnen de Nederlandse kennisarena. Vijf kennisinstituten hebben zich in de loop der jaren bewezen als betrouwbare onderzoek- en kenniscompagnons van de overheid en het bedrijfsleven. Deze instituten worden gevat onder de naam TNO en de Groot Technologische Instituten. Een opsomming van de hieronder vallende kennisinstituten:

TNO	De Nederlandse organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek
ECN	Stichting Energie Onderzoek Centrum
NLR	Nationaal Lucht- en Ruimtevaart instituut
Marin	Stichting Maritiem Research Instituut Nederland
Delta Instituut	Strategisch en toegepast onderzoek voor deltavraagstukken

TNO is een op zichzelf staand gedifferentieerd kennisinstituut dat niet gerekend wordt tot de Groot Technologische Instituten. De kennisinstituten ECN, NLR, Marin en het nieuw te vormen Delta Instituut behoren wel tot deze GTI-groep.

De overheid is de mening toegedaan dat ten behoeve van het economisch anticiperen op de veranderende economie verbeteringen zouden moeten worden aangebracht in het huidige kennisontwikkelingbeleidsterrein, aldus de Regiegroep Brugfunctie TNO/GTI's (december 2005).

Hierdoor bevinden de kennisinstituten zich in een aan verandering onderhevige kennisarena en bestaat er tussen de verschillende departementen en binnen de instituten onduidelijkheid over de verhoudingen in de besturingsrelatie.

Resumerend zou vastgesteld kunnen worden dat het nastreven van deze overheidsdoelstelling vraagt om een nauwgezette beschouwing van de huidige sturingsrelatie die de overheid heeft met deze kennisinstituten. Voorts is het zinvol de interne organisatiestructuren van de kennisinstituten en de verantwoordelijke departementen nader te bestuderen. Hiermee zou men in staat kunnen zijn nieuwe inzichten te verwerven.

1.2 Problematisering

Gedurende mijn bestuurskundige master- opleiding Beleid & Politiek liep ik stage binnen het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OC&W) alwaar ik onderdeel uitmaakte van de programmastaf Governance TNO/GTI. Deze staf bestond voornamelijk uit ambtenaren van het Ministerie van OC&W, EZ en V&W. Deze programmastaf houdt zich bezig met het ontwikkelen van op governance gebaseerde notities die als discussiedocumenten dienen voor het bredere interdepartementale overleg van de regiegroep TNO/GTI. In de startnotitie van het project Governance TNO/GTI luidde de doelstelling: “Nagaan op welke punten de huidige bestuurlijke en juridische relaties aanpassingen behoeven, rekening houdend met de algemene ontwikkelingen in de visie op de rol van de overheid ten aanzien van het besturen van organisaties met een publieke taak (‘governance’)”. Dit gaat uit van de veronderstelling dat er een herijking van de besturingsrelatie noodzakelijk is.

Deze doelstelling werd aanvankelijk mijn focus in het verkennende onderzoek. Gaande deze inventarisatiefase formuleerde ik voor mijzelf een andere onderzoeksdoelstelling waarin ik de veronderstelling dat er een herijking van de sturingsrelatie moet plaatsvinden weglief en een objectieve beschouwing van de sturingsrelatie tussen de overheid en de kennisinstituten tot mijn doelstelling maakte.

Het leek mij namelijk in eerste instantie noodzakelijk de huidige besturingsrelatie tussen de verschillende overheden en de kennisinstituten in kaart te brengen. Dit valt te beargumenteren met een aantal bevindingen die ik in de loop van mijn stageperiode deed. Ten eerste was er door de verschillende departementen geen duidelijke definitie van governance overeen gekomen. Het begrip werd in verschillende overlegstructuren doorlopend gebruikt maar bleek voor de ambtenaren, met allen een andere achtergrond, steeds weer een andere betekenis te hebben. Ten tweede werd in juli 2004 in het kabinetsstandpunt vastgesteld dat een vraaggerichte aansturing van de kennisinstituten geïmplementeerd zou moeten worden. Duidelijkheid over wat vraaggerichte aansturing daadwerkelijk inhield voor de praktische aansturing van de instituten was niet voor alle partijen glashelder. Ten derde bleek dat vooral de regievoerders, dus de ambtenaren die de inhoud van de aansturing moeten vormgeven, geen zicht hebben op de huidige feitelijke besturingsrelatie tussen de overheden en de kennisinstituten. De geprefereerde herijking leek mijn inziens nog een stap te ver. Ten vierde bleek na een korte bestudering van de instituutvoering de statutaire feitelijkheid te verschillen van de praktische bedrijfsvoering. Het is hierdoor dan ook niet helder waarop de verschillende departementen daadwerkelijk aansturen. Kortom, de bestuurlijke werkelijkheid van de instituten en die van de verschillende departementen en de relatie tussen beide zouden inzichtelijker moeten worden gemaakt alvorens men echte conclusies zou kunnen vellen over succes en faalfactoren van deze bestuurlijke verhouding.

1.3 Relevantie

De ambities van Nederland op het terrein van onderzoek en innovatie zijn groot. Het kabinet heeft de uitspraak gedaan dat Nederland in 2010 tot de Europese voorhoede op kennisgebied moet behoren. Om dit doel na te kunnen streven moeten er volgens het kabinet verschillende beleidsmatige stappen worden gezet (vgl. AWT-advies no. 67). Allereerst kent Nederland net als andere Europese landen een innovatieparadox. Er wordt op niveau onderzoek gedaan, maar de resultaten ervan worden onvoldoende gebruikt voor toepassingen. Er bestaat een moeilijk overbrugbare kloof tussen enerzijds het fundamenteel- strategisch onderzoek en anderzijds de behoefte aan toepasbare kennis bij

bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheid (Wijffels, 2004:17). Deze constatering is niet nieuw aangezien het een constante factor in het debat over het wetenschaps-, technologie- en industriebeleid in de afgelopen decennia is geweest. De Commissie Wijffels werd betrokken bij de evaluatie van deze innovatieparadox. Vanuit de beleidmatige visie valt te concluderen dat de Nederlandse technologische innovatieambitie alleen te realiseren is wanneer een duidelijke vraagarticulatie vanuit de overheid aanwezig is. Daarnaast blijkt ook versterking van de Nederlandse productie, doorstroming en benutting van wetenschappelijk onderzoek volgens het kabinet noodzakelijk.

Kortom, het kabinet heeft in de afgelopen jaren meerdere malen aangegeven dat een evaluatie van de kennisinstellingen TNO en de GTI's en hun rol in het innovatieproces wenselijk is. De Commissie Wijffels heeft hierin in het voorjaar van 2004 dan ook zijn rol vervuld. Aan deze commissie werden de volgende twee vragen gesteld: ten eerste, hoe de veranderingen in de context van TNO en de GTI's te beoordelen zijn in verband met de invloed van de brugfunctie. Ten tweede werd de commissie gevraagd om het opstellen van aanbevelingen over vraagarticulatie, productie, doorstroming en benutting van kennis afkomstig uit onderzoek.

In bovenstaande vraagstukken speelt telkens de besturingsverhouding tussen de overheid en de kennisinstellingen een grote rol. Toch wordt hier alleen zijdelings aandacht aan besteed. Door de huidige sturingsverhouding inzichtelijk te maken is het mogelijk een fundament te creëren waarop later conclusies en aanbevelingen kunnen worden gebaseerd. Met een bestuurlijke schets van de verhoudingen tussen de overheid en de kennisinstellingen TNO en de GTI's kunnen mogelijke verschillen en aandachtspunten tussen de instellingen, onderzoeksterreinen en de departementen zichtbaar worden. In een later stadium zouden regie en penvoerders mogelijk de geprefereerde vraagarticulatie vanuit de overheid met behulp van deze bestuurlijke visie op een realistische manier vorm kunnen geven en de mogelijke oorzaken van de innovatieparadox kunnen achterhalen.

1.4 Probleemstelling

In het voorafgaande is een introductie gegeven op het onderwerp van deze scriptie. Hiermee is een lichte schets gegeven van de kennisarena en de positionering van de overheid hierin. En is al enig zicht verkregen op de problematisering en relevantiepunten van dit afstudeeronderzoek. In deze paragraaf wordt dan ook aandacht besteed aan de onderzoeksdoelstelling die uit deze problematisering van de kennisarena volgt.

1.4.1 Doelstelling

Dit afstudeeronderzoek heeft tot doel het in kaart brengen van de huidige besturingsverhoudingen tussen de verantwoordelijke departementen en de kennisinstellingen TNO, NLR, ECN, Marin en het in wording zijnde Delta instituut. Het inzicht dat hiermee verworven wordt zou een uiteindelijke basis kunnen vormen voor het doen van bruikbare aanbevelingen ten behoeve van de besturingsrelatie. Hiermee is een belangrijk doelresultaat geformuleerd.

1.4.2 Centrale onderzoeksvraag

Nu de algemene doelstelling van dit onderzoek is vastgesteld zal er een afbakening moeten plaatsvinden door middel van de formulering van een centrale onderzoeksvraag en daaruit voortkomende subvragen. Hieronder zullen deze vragen uiteengezet worden.

Op welke manier kan de huidige besturingsrelatie tussen de verantwoordelijke departementen en de kennisinstellingen TNO en de GTI's inzichtelijk worden gemaakt en hoe ziet deze besturingsrelatie eruit?

Subvragen

- 1. Hoe ziet de plaatsing van het onderzoeksvraagstuk eruit en welke actoren, instituties en instituten spelen hierin een rol?*

De antwoorden op deze eerste onderzoeksvraag zullen grotendeels aan bod komen in hoofdstuk II 'Architectuur van de Arena'. In dit hoofdstuk zal een beschrijving worden gegeven van de historie en achtergrond van het onderzoeksbeleid. Tevens wordt in dit onderdeel van de scriptie in beeld gebracht welke plaats kennisontwikkeling binnen de verschillende Ministeries heeft. Hiermee wordt een weergave gegeven van de beleidsmatige verbondenheid die aanwezig is tussen de departementen en de vijf kennisinstituten. Uiteindelijk komen de kennisinstituten TNO, ECN, NLR, Marin en het Delta instituut in beeld in de vorm van een ontstaansgeschiedenis, expertisebeschrijving en actuele informatie.

- 2. Welke theorieën en rapporten kunnen een leidraad zijn in de operationalisering van dit onderzoek en op basis van welke elementen van deze theorieën kan er inzicht geboden worden in de besturingsrelatie tussen de overheden en de kennisinstituten TNO en de GTI's? Hoe zouden deze theorieën als instrument kunnen dienen in dit onderzoek?*

In hoofdstuk III 'Theoretische Arenabeschoouwing' zal er een uiteenzetting worden gegeven van de verschillende theorieën en rapporten waarmee een theoretisch kader voor deze scriptie wordt geschapen. Allereerst zullen de hoofdlijnen van het WRR-rapport 'Borgen van publiek belang' uiteen worden gezet. Hierop volgend zal de 'De Neo Institutionele Economische benadering' met zijn drie vraagstukken uiteen gezet worden waarbij onder andere gebruik gemaakt zal worden van het WRR-rapport 'Transactie als bestuurlijke vernieuwing'. De visies en methoden, die worden verkregen door deze theorieën en de rapporten zullen de basis vormen voor het vierde hoofdstuk.

Hoofdstuk IV de 'Arenameting' zal in teken staan van het meetbaar maken van de specifieke besturingsrelatie door middel van instrumenten uit de theorie. In dit deel van de scriptie zal puntsgewijs weergegeven worden welke elementen van de besturingsrelatie gemeten zullen worden binnen het empirisch onderzoek. Voorts zal nader ingegaan worden op de vraag hoe op basis van de theorieën instrumenten kunnen worden gevormd waarmee het empirisch onderzoek en vervolgens de analyse kunnen worden uitgevoerd.

- 3. Welke besturingsstructuur van overheid en kennisinstituten is te herleiden uit wetgeving en officiële documenten en welke visie hebben de verschillende actoren op de huidige besturingsrelatie?*

Deze subvragen zullen beantwoord worden in het vijfde hoofdstuk. Hoofdstuk V 'Empirische Kennisarena' bestaat uit een empirisch onderzoeksgedeelte. Hierin zal een schematisch en beschrijvend overzicht worden gegeven van interne en externe bestuurlijke verhoudingen op basis van wetgeving en officiële documenten zoals statuten. Ook in het analytische zesde hoofdstuk zal het antwoord op deze vragen een onderdeel van de analyse vormen.

De visies van de verschillende actoren op de huidige sturingsrelatie tussen de overheid en de kennisinstituten zullen eveneens aan de orde komen. Er zal een weergave worden gegeven van een visiemeting binnen de verschillende departementen op ambtelijk verschillend niveau. Daarnaast zullen in dit hoofdstuk de uitkomsten van visiemetingen bij de verschillende kennisinstituten naar voren worden gebracht. Tevens zal de beantwoording van deze onderzoeksvraag als analysemateriaal dienen in hoofdstuk VI 'Arena- analyse'.

- 4. Welke inzichtgevende conclusies en aanbevelingen zouden op basis van theoretische en empirische bevindingen met betrekking tot de besturingsrelaties kunnen worden geformuleerd?*

De beantwoording van deze subvraag zal aan de orde komen in de hoofdstukken VI 'Arena- analyse' en VII 'Uitgang van de Arena'. In hoofdstuk VI wordt allereerst een analyse weergegeven op basis van theoretische en empirische bevindingen waaruit de eerste conclusies zullen blijken. Op basis hiervan kunnen in het slothoofdstuk aannamen worden gedaan en conclusies worden geformuleerd waaruit in een later stadium aanbevelingen voor overheid en kennisinstituten zullen volgen.

1.5 Resumé

In dit eerste hoofdstuk werd allereerst een introductie gegeven op de constructie van de kennisarena waarin bijzondere aandacht is besteed aan de aanwezigheid van vijf kennisinstituten. In paragraaf 1.2 werd er toelichting gegeven op de problematisering die als aanleiding van dit onderzoek beschouwd kan worden. In de hierop volgende paragraaf kwam de relevantie van het onderzoeksonderwerp aan bod waarin de belangen die gemoeid zijn met dit vraagstuk nader belicht werden. Met paragraaf 1.4 werd de probleemstelling uiteengezet waardoor de afbakening van het onderzoek vorm kreeg. Hierin zijn de doelstelling, de centrale vraag en de daaruit voortkomende subvragen weergegeven. Dit introductiehoofdstuk in ogeschouw genomen kan worden vastgesteld dat dit afstudeeronderzoek zich zal richten op het inzichtelijk maken van de huidige besturingsrelatie tussen de verschillende overheden en vijf kennisinstituten TNO en de GTI's. Aan de verworven kennis en inzichten zullen tijdens de conclusiefase aannames, conclusies en aanbevelingen verbonden worden. Wat het onderzoek een prescriptief karakter zal geven.

II Architectuur van de Arena

2.1 Introductie

In dit hoofdstuk zullen, zoals de titel al verraaft, de hoofdlijnen van de kennisarena zoals deze in het eerste hoofdstuk beschreven werden uiteen worden gezet. Dit hoofdstuk geeft kleur aan de kennisarenacontext waarbinnen het onderzoek zich afspeelt. Er zal aandacht besteed worden aan een globale en politieke beleidsplaatsing van het onderzoeksbeleid met betrekking tot de kennisinstellingen. Hieruit voortvloeiend zal er op hoofdpunten een beschouwing worden gegeven van het Wijffels-rapport “Brugfunctie TNO en GTI’s”. Als reactie op het Wijffels-rapport kwam het kabinetsstandpunt “Brugfunctie TNO en GTI’s” tot stand waarvan een beschrijving relevantie voor dit onderzoek heeft. De beschreven departementale verhoudingen met betrekking tot het onderzoeksbeleid zullen eveneens onder de aandacht gebracht worden in dit hoofdstuk. Het laatste gedeelte van dit hoofdstuk zal onder andere gewijd zijn aan de expertiseachtergrond en toekomstvisie van de vijf kennisinstellingen.

2.2 Beleidsplaatsing en de politiek

Het kabinet vindt dat de onderzoeksinstellingen veel doelgerichter aangestuurd moeten worden en er een versterking moet worden aangebracht in het overheidsonderzoeksbeleid. Maatschappelijke thema’s zouden het vertrekpunt moeten zijn voor het onderzoek bij TNO en de GTI’s, dat voor een groot gedeelte uit publieke middelen wordt gefinancierd.

Met betrekking tot de bestuurlijke relaties van de overheid met de grote kennisinstellingen TNO en de GTI’s is door het kabinet een besluit genomen, waarin is bepaald dat deze opnieuw moeten worden bezien in het licht van de nieuwe aanpak van vraagprogrammering en financiering. Hiermee wordt gestreefd naar een overheidsbudgettering op basis van de inhoud van specifieke onderzoeksprogramma’s, ook wel doelfinanciering genoemd. Daarnaast blijft het vanuit de departementen mogelijk een deel van het onderzoeksbudget te spenderen aan basisfinanciering die binnen de instellingen gebruikt kan worden voor facilitair onderhoud of anderszins (Startnotitie Project ‘Governance TNO en GTI’s’).

Naar aanleiding van twee hiermee samenhangende kabinetsstandpunten is de vraag om een evaluatie van het technologische onderzoeksbeleid gegroeid. Het gaat hier om het kabinetsstandpunt van april 2002 naar aanleiding van het Strategisch Plan 2003-2006 van TNO, en een ander kabinetsstandpunt, namelijk het standpunt van oktober 2002 naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Technologiebeleid. Deze twee kabinetsstandpunten hebben het beleidsproject “Brugfunctie TNO en de GTI’s” in 2003 in gang gezet.

Kortom, kennis en de mogelijkheid tot innoveren staan hoog op de politieke agenda. Ook de veranderingen in de Nederlandse economie zoals de verplaatsing van de productie naar landen in Azië vragen om economische interventies aan de zijde van Nederland. Zoals in het voorgaande hoofdstuk ook al beschreven werd is in het regeerakkoord van 16 mei 2003 dan ook de ambitie geformuleerd dat Nederland in het jaar 2010 tot de Europese voorhoede behoort op het terrein van hoger onderwijs, onderzoek en innovatie.

Het beleidsproject ‘Brugfunctie TNO en de GTI’s’ komt ook voort uit deze doelstelling. Een doelstelling van het beleidsproject ‘Brugfunctie TNO en de GTI’s’ is het nagaan of TNO en de GTI’s het tot stand brengen van de slag van onderzoek naar innovatie goed weten te realiseren. De uitkomsten van deze evaluatie moesten leiden tot beleidsmaatregelen om waar nodig de bijdrage van de genoemde instellingen aan de innovatie in Nederland te vergroten.

De ad hoc Commissie Wijffels kreeg hierin een evaluerende rol, zoals eerder werd beschreven in het voorgaande hoofdstuk en waarover in de volgende paragraaf verder uitgeweid zal worden. Binnen de departementen had het beleidsproject ook zijn weerslag. Er werd een interdepartementale Regiegroep Brugfunctie TNO/GTI’s opgericht. Vanuit bijna alle Ministeries werden er regievoerders aangesteld binnen de regiegroep. Deze zullen namens het eigen departement de departementale belangen bij specifieke onderzoeksthema’s bewaken. Hierover meer in de volgende paragrafen.

2.3 Commissie Wijffels

Een gedeelte van de uitvoering van het beleidsproject 'Brugfunctie TNO en GTI's' kwam te liggen bij de Ad Hoc Commissie onder leiding van de heer Wijffels. De commissie heeft haar werkzaamheden verricht in de periode van mei 2003 tot mei 2004. Gedurende deze werkzaamheden heeft de commissie gestreefd naar openheid omtrent haar werkzaamheden en oordeelsvorming jegens de departementen en de kennisinstituten.

Gedurende een jaar heeft de commissie een beeld proberen te krijgen van het functioneren van de instituten, zowel door het analyseren van zelfevaluaties uitgevoerd door de kennisinstituten als door gesprekken met deze instituten. Hiernaast heeft de commissie ook eigen onderzoek laten uitvoeren. In dit kader is er onderzoek verricht naar de geld- en kennisstromen in de Nederlandse kennisinfrastructuur, is er een internationale vergelijking gemaakt en een peiling gedaan naar de mening van belanghebbenden over het huidige en gewenste functioneren van de kennisinstituten (Commissie Wijffels, 2004:6).

De Commissie heeft naar aanleiding van de door de commissie geboekte onderzoeksresultaten een zevental bevindingen gedaan:

- Ten eerste constateert de commissie dat er een grote kloof gaapt tussen het fundamenteel-strategisch onderzoek en het toepassen van de resultaten door de overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, ook wel de innovatieparadox genoemd. Hiermee wordt volgens de commissie het belang van een evaluatie naar het functioneren van de kennisinstituten onderbouwd (Wijffels-rapport, 2004:6).
De veronderstelde kloof zou een bedreiging kunnen vormen voor de directe verbindingen tussen fundamentele kennis en nuttige toepassingen op vele niveaus zoals door velen wordt nagestreefd (Groen et.al. 2006:10).
- Ten tweede is de Commissie tijdens de uitvoering van de opdracht geïnspireerd door de leidende gedachte dat de innovatieparadox moet worden overwonnen door het bevorderen en versterken van directe verbindingen tussen kennisvraag en kennisaanbod (Wijffels-rapport, 2004:6).
- Ten derde moet er een verbetering van effectiviteit in de kennisinfrastructuur voor toegepast onderzoek worden doorgevoerd. Dit zou gerealiseerd kunnen worden door het ontwikkelen van directe vraagsturing tussen kennisaanbieders zoals TNO en de GTI's en de kennisvragers zoals bijvoorbeeld overheid, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven (Wijffels-rapport, 2004:7).
- Ten vierde stelt de Commissie vast dat de kennisgeoriënteerde wereld rondom de kennisinstituten in verandering is. Deze verandering wordt gekenmerkt door het ontstaan van nieuwe directe verbindingen tussen partijen waarmee deze eerst niet verbonden waren. Op basis van deze ontwikkeling gaat de commissie er vanuit dat de brugmetafoor met betrekking tot de kennisinstituten achterhaald is. Volgens de commissie is het voor zowel de overheid als de kennisinstituten van groot belang op deze ontwikkeling te anticiperen en hier efficiënt gebruik van te maken (Wijffels-rapport, 2004:7,8).
- Ten vijfde constateert Commissie Wijffels dat de overheid in toenemende mate kiest voor het op afstand zetten van instituten als TNO en de GTI's. In de verhoudingen met TNO en de GTI's heeft inhoudelijke aansturing plaats gemaakt voor procesbegeleiding en evaluaties. TNO en de GTI's worden door de overheid gestimuleerd een zelfstandige marktomzet op te bouwen dan wel uit te breiden. Deze overheidshouding is bedoeld om meer marktgedreven dynamiek in het onderzoeksveld te brengen en de instituten minder afhankelijk te maken van publieke middelen (Wijffels-rapport, 2004:7).
- Ten zesde wordt in het beleidsrapport aangehaald dat het overheidsbeleid omtrent dit sturingsvraagstuk niet coherent is en duidelijke vraagarticulatie ontbreekt. Er zou volgens de

commissie Wijffels een duidelijke coördinatie ontbreken en een strategische visie op de inrichting van de toegepaste onderzoeksstructuur van Nederland lijkt in mindere mate aanwezig te zijn. Dit blijkt uit de korte termijn georiënteerde onderzoeksvragen vanuit de overheid (Wijffels-rapport 2004:9).

- o De zevende en laatste bevinding bestaan uit de twee officiële conclusies die er aan de hand van bovenstaande ontwikkelingen konden worden getrokken.
 1. TNO en de GTI's moeten worden gezien als deels door de overheid gefinancierde kennisondernemingen die zelfstandig hun plaats en weg moeten vinden op basis van door de overheid bepaalde randvoorwaarden. De kennisinstellingen zien zichzelf als spelers in nationale en internationale kennisnetwerken waarin zij op basis van eigen mogelijkheden proberen een passende rol en positionering als 'zelfstandige kennisonderneming' te vinden (Wijffels-rapport, 2004:8).
 2. De opheffing van de innovatieparadox vereist vraagsturing wat te onderscheiden valt in een taakfunctie en een marktfunctie. De taakfunctie behelst het in opdracht van de overheid verrichten van lange termijn onderzoek voor beleidsondersteuning van de overheid. Bij de marktfunctie staat het ontwikkelen van concrete toepassing van kennis centraal.

Op 14 mei 2004 overhandigde de Commissie Wijffels haar rapport aan een kabinetsdelegatie van betrokken ministers en werd dit stuk met alle bevindingen aan de tweede kamer gestuurd. Het kabinet gaf naar aanleiding van deze nieuwe evaluatie in het kader van het beleidsproject 'Brugfunctie TNO en de GTI's' in juli 2004 een kabinetsstandpunt 'Brugfunctie TNO en GTI's'.

2.4 Kabinetsstandpunt 'Brugfunctie TNO en de GTI's

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van der Hoeven, liet in haar brief voorafgaand aan het kabinetsstandpunt weten dat zij positief stond tegenover de aanbevelingen gedaan door commissie Wijffels in hun rapport 'De kracht van directe verbindingen'.

De reactie van het Kabinet op het rapport van de Commissie Wijffels was positief en gericht op de uitvoering van de aanbevelingen die werden gedaan in het rapport Wijffels. Het kabinet was met name zo positief gestemd aangezien het op basis van de reacties van TNO en de GTI's kon constateren dat deze tevens positief stonden tegenover de door de commissie bepleite veranderingen. Hierdoor was er duidelijk sprake van een belangrijk draagvlak voor de uitvoering van de acties die door het kabinet aan de aanbevelingen van de commissie worden verbonden (Kabinetsstandpunt Brugfunctie TNO/GTI's, 2004:2).

Dit kabinetsstandpunt ging in op de algemene aanbevelingen uit het rapport van de commissie Wijffels en op het toekomstperspectief van de beschouwde kennisinstellingen. Het heeft een globaal karakter en is gebaseerd op concrete uitwerkingen van praktische stappen die gezet zouden moeten worden door de verschillende belanghebbende actoren. Het standpunt kan gezien worden als een agendabepalend document voor het voorgenomen veranderingsproces.

Om een wat preciezer beeld te schetsen van de kabinetsreacties op de aanbevelingen die werden gedaan door de commissie Wijffels volgt een korte toelichting op de belangrijkste reacties.

De commissie is bijvoorbeeld van oordeel dat bij de overheid een duidelijke visie op het belang en het nut van de instituten ontbreekt. Hierdoor voelen de instituten zich onderworpen aan een ad hoc-beleid en missen een lange-termijnstrategie. Het kabinet onderschrijft de wenselijkheid van een duidelijke visie van de overheid. Met dit standpunt wordt een aanzet gegeven voor een nadere duidelijke invulling van een overheidvisie op de rol van de instituten. Het kabinet wil op basis van de lijnen die in dit kabinetsstandpunt uiteen worden gezet vorm geven aan een strategisch partnership met TNO en de GTI's (Kabinetsstandpunt Brugfunctie TNO/GTI's, 2004:5).

De commissie doet aanbevelingen over de noodzaak van centrale coördinatie en regie bij de overheid. Het kabinet is evenals de commissie van mening dat, met in achtname van de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van de instituten, een centrale regie nodig is bij de uitwerking en invoering van de beleidsvoornemens, verwoord in dit kabinetsstandpunt. De minister van OC&W zal deze regie

ter hand nemen en een voorstel doen over de exacte ambtelijke coördinatievorm (Kabinetsstandpunt Brugfunctie TNO/GTI's, 2004:5).

Met betrekking tot de aansturing en financiering van de kennisinstituten gaat de commissie uit van vraagsturing. Anders geformuleerd: een sturing vanuit de overheid voornamelijk gebaseerd op inhoudelijke aansturing van onderzoeksprogramma's en daaraan gekoppelde budgettering. Het kabinet neemt deze aanbeveling van commissie Wijffels over, wat het voor de departementen noodzakelijk maakt een nieuw proces van strategische planning en programmering te ontwikkelen en de financiële instrumenten daarop af te stemmen (Kabinetsstandpunt Brugfunctie TNO/GTI's, 2004:6).

In het Kabinetsstandpunt zijn op de derde pagina vier concrete beleidsvoornemens opgenomen die gebaseerd zijn op het Wijffels-rapport:

1. De invoering van vraaggestuurde programmering en financiering, wat tot uitdrukking komt in een gedeeltelijke onderzoeksprogrammabepaling door de overheid en een daaraan gekoppelde budgettering/financiering van de kennisinstituten TNO en de GTI's ,
2. Het stimuleren van structuurwijzingen bij TNO en sommige GTI's. Te denken valt hier onder andere aan de vorming van een Delta Instituut (het samengaan van Geo Delft en WL Delft. Daarnaast ook meer marktgeoriënteerde structuren waardoor de instituten minder afhankelijk worden van de overheid.
3. Het versterken van het kennis- en onderzoeksbeleid bij de betrokken departementen
4. Het bevorderen van een sterkere betrokkenheid van het bedrijfsleven bij TNO en de GTI's, zowel bestuurlijk, organisatorisch als financieel.

2.5 Departementale verhoudingen

De voornemens die in het kabinetsstandpunt 'Brugfunctie TNO en de GTI's' naar voren komen hebben gevolgen voor de departementale verhoudingen met betrekking tot de onderzoeksbeleidvorming. Zo wil het kabinet dat het onderzoek veel doelgerichter wordt aangestuurd en dat de implementatie van vraagprogrammering tot stand komt via maatschappelijke thema's, wat een verandering inhoud (vgl. Prest, 2002:125). Deze thema's moeten het vertrekpunt zijn voor het onderzoek bij TNO en de GTI's, wat met overheidsgeld wordt gefinancierd (Regiegroep Brugfunctie TNO/GTI's, 2005). Een eerste lijst van thema's is inmiddels samengesteld en wordt in de loop van het jaar 2006 bijgesteld in samenwerking met de kennisinstituten, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. De overheidsfinanciering, gekoppeld aan de thema's en kennisinstituten, is te raadplegen in bijlage 1.

De twaalf thema's	Verantwoordelijk departement
Coördinatie kennis als vermogen	OC&W
1. Maatschappelijke veiligheid	BZK
2. Defensie	Defensie
3. Gezond leven	VWS
4. Veranderende samenleving	V&I, Justitie
5. Voeding	LNV
6. Leefomgeving	LNV
7. Arbeidsparticipatie & Vergrijzing	SZW
8. Bouwen voor ruimte	VROM
9. Leven met water	V&W
10. Energie (huishouding)	EZ
11. Leefomgeving	VROM
12. Hoogwaardige systemen, proces materialen	EZ

Tabel 1

De essentie van de nieuwe aanpak die gebaseerd is op het eerder besproken kabinetsstandpunt is het nastreven van vraagprogrammering. Deze programmering begint bij de twaalf thema's die hierboven zijn weergegeven. Aan deze thema's zijn per definitie langere-termijndoelstellingen gekoppeld.

Elk onderzoeksthema heeft zijn eigen twee regievoerders, die afkomstig kunnen zijn van één van de bovenstaande tien Ministeries. Voor elk thema bestaat een regievoerder op management team-niveau en één op werkvloer-niveau. De thema- regievoerders behoren tot het Ministerie dat de meeste belangen heeft met betrekking tot het onderzoeksthema. De kennisinstituten zullen betrokken zijn bij meer dan één thema en dus te maken krijgen met verschillende Ministeries.

De regievoerders vormen hun eigen kennisarena rond het thema en organiseren de ontmoeting met al diegenen die vanuit verschillende invalshoeken belang hebben bij de kennis binnen het thema. De overheid neemt hier dus de regie om voor ieder thema met alle spelers in het kennisnetwerk het kennisproces te organiseren. Het vormt dan ook een uitdaging voor de regievoerders om met kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties bestaande arena's te versterken, of nieuwe te vormen waar het inhoudelijke debat plaatsvindt, aldus de Regiegroep Brugfunctie TNO en de GTI's. Op deze manier komen ondernemers, maatschappelijke organisaties, onderzoekers en andere experts met elkaar in contact en is het gemakkelijker de slag te maken naar concrete vragen waarop de overheidsfinanciering uiteindelijk is gericht. Op basis hiervan kunnen de kennisinstituten hun onderzoeksprogramma's vaststellen en bestaat er een hoger implementatiepotentieel.

De financiering van deze onderzoeksprogramma's verloopt interdepartementaal en waar nodig met behulp van het bedrijfsleven. De regievoerenden op het desbetreffende onderzoeksthema coördineren de programmafinanciering.

Naast de vierentwintig regievoerders zijn er tien penvoerders. Deze zijn eveneens te verdelen in een management- en werkvloergerichte groep. Ieder kennisinstituut heeft één departement als penvoerder. Dit betekent dat de financiële en administratieve zaken die volgen uit de overheidverbintenis met het instituut uitgevoerd worden door dit Departement (vgl. Beter bestuurlijk toezicht (2004), deel 2). Daarnaast richten de penvoerders zich op de bestuurlijke relatie tussen de overheid en de kennisinstituten. Zowel regievoerders, penvoerders als instituten worden bij hun nieuwe activiteiten ondersteund door een programmastaf.

Kennisinstituut	Penvoerend Depart.
TNO	Ministerie OC&W
NLR	Ministerie V&W
ECN	Ministerie EZ
Marin	Ministerie EZ
Delta Instituut	Ministerie V&W

Tabel 2

2.6 De kennisinstituten

De kennisinstituten TNO en de GTI's zijn belangrijke organisaties in de Nederlandse kennisinfrastructuur. Deze instituten hebben stuk voor stuk een bijzondere ontwikkeling doorgemaakt en enkele bestaan al vanaf het begin van de vorige eeuw. Het gedifferentieerde TNO en de GTI's ECN, Marin, NLR en het Delta Instituut bekleden belangrijke technologieposities van ons land. Deze instituten zijn dan ook belangrijke partners voor de overheid, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties (Wijffels-rapport, 2004:5).

De vijf kennisinstituten kenmerken zich door een hoge mate van specialisatie en expertise op zeer uiteenlopend gebied. Een verdere toelichting op de expertise behorend tot de verschillende kennisinstituten zal volgen in de volgende paragrafen. Op nationaal niveau heeft elk instituut een kennismonopoliepositie op het eigen kennisgebied. De relatie tussen de overheid en deze kennisinstituten heeft hierdoor een wederzijdse afhankelijkheid in zich. De kennisinstituten verbinden zich aan de verschillende departementen met het doel tot institutionele budgetmaximalisatie te komen. Anderzijds is de overheid afhankelijk van de kennis die aanwezig is binnen TNO en de GTI's. Natuurlijk is het voor de Nederlandse overheid mogelijk geen gebruik te maken van nationale kennis en een beroep te doen op de internationale kennisbronnen, ware het niet dat de overheid daarmee zijn

eigen economische belangen doorkruist. Kennishoppen in het buitenland zou namelijk een ondermijnend effect op de Nederlandse kennisinstituten kunnen hebben.

Aangezien de hoofdlijnen van het rapport van de ad hoc commissie Wijffels inmiddels een belangrijke basis is geworden van het huidige beleid of voorgenomen beleid is het belangrijk stil te staan bij de reacties van de kennisinstituten op dit rapport.

Over het algemeen spreken de kennisinstituten hun waardering uit over het rapport. De instituten onderschrijven het door de Commissie gehanteerde principe van vraagsturing. Toch plaatsen de kennisinstituten hun kanttekeningen bij deze vorm van sturing. Vooral de kennisinstituten met overwegend een taakfunctie wijzen op de noodzaak tot kennisversterking aan de kant van de overheid. De kennisinstituten met een meer marktgerichte functie wijzen op het belang van voldoende ruimte voor kennisontwikkeling waardoor het mogelijk blijft de marktfunctie ook in de toekomst te blijven vervullen (Kabinetsstandpunt, 2004:22). De vijf kennisinstituten benadrukken alle dat er een balans noodzakelijk is tussen sturing vanuit de vraag en vanuit de kennisinstituten zelf.

De instituten stellen duidelijke voorwaarden met betrekking tot de door de Commissie Wijffels voorgestelde reorganisatie en herschikking van enkele onderzoeksactiviteiten van TNO en de GTI's. Daarnaast kunnen ze zich eveneens onder voorwaarden vinden in de aanbeveling van de Commissie om de doel- en basisfinanciering van de onderzoeksactiviteiten om te zetten in een meerjarige onderzoeksprogrammafinanciering. Toch geven de kennisinstituten hierbij aan dat een zekere mate van basisfinanciering altijd noodzakelijk zal blijven.

De Commissie Wijffels acht het wenselijk en urgent om een separaat beleid te gaan voeren voor de grote technologische faciliteiten. De meeste kennisinstituten staan in grote mate achter dit advies.

Met betrekking tot de besturingsrelatie vanuit de overheid geven de kennisinstituten gezamenlijk het volgende aan:

- o Een sterke coördinatie vanuit de overheid is wenselijk
- o Hierbij moet geen aparte, nieuwe coördinerende tussenlaag gecreëerd worden
- o Er is behoefte aan één overheidsvisie met betrekking tot de kennisinstituten. Dus geen verschillende boodschappen vanuit de verschillende departementen.
- o Het is noodzakelijk een duidelijk en snel implementatietraject in te voeren bij de overheid en instituten.
- o Een nauwe overlegstructuur tussen de kennisinstituten en betrokken Ministeries is gewenst.

2.6.1 TNO

TNO werd in 1932 bij wet opgericht met als doel onderzoek toepasbaar te maken voor bedrijven en overheden. Als publiekrechtelijke organisatie heeft het instituut een onafhankelijke positie die het in staat stelt om objectieve, wetenschappelijk gefundeerde oordelen te geven.

TNO is een kennisinstituut dat zijn onderzoeksactiviteiten uitvoert voor overheid, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Er werken meer dan 5000 medewerkers, die dagelijks kennis ontwikkelen voor een uiteindelijke toepassing.

TNO richt zich in de contractresearch bijvoorbeeld op de ontwikkeling van nieuwe producten of materialen met daarbij ondersteuning op het gebied van prototyping, of advisering bij de opzet van productieprocessen. Ook op het gebied van procesinnovatie doet TNO contractresearch (website TNO, 2006:Missie).

Markten waarvoor TNO contractresearch uitvoert zijn onder andere de maakindustrie, de bouwsector, de automotive industrie, de voedingsmiddelenindustrie, de farmaceutische industrie, de lucht- en ruimtevaartindustrie, de gezondheidszorg, de chemische- en procesindustrie, ICT-dienstverleners, en telecombedrijven (website TNO, 2006:Missie).

TNO adviseert op verschillende terreinen, onder andere dat van de ruimtelijke inrichting van Nederland, logistiek en mobiliteit, de ontwikkelingen op het gebied van ICT, gezondheidszorg, beleid en management van arbeid, ecologie en duurzame ontwikkeling, voedselveiligheid en andere vormen van maatschappelijke veiligheid. Ook op het gebied van de interactie tussen mens en machine treedt TNO op als consultant (website TNO , 2006:Missie).

TNO verleent tevens licenties op octrooien en verstrekt specialistische software.

Daarnaast houdt het kennisinstituut zich bezig met het testen en certificeren van producten en diensten, en geeft TNO een onafhankelijk kwaliteitsoordeel.

Daarnaast richt de holdingsmaatschappij 'TNO bedrijven B.V.' nieuwe bedrijven op om specifieke innovaties naar de markt te brengen. TNO meldt dan ook op de website dat alles wat het instituut onderneemt gericht is op het ontwikkelen en toepassen van innovatieve kennis. Het kennisinstituut richt zich al enige tijd op vijf verschillende kerngebieden, te weten:

- TNO Kwaliteit van Leven
- TNO Defensie en Veiligheid
- TNO Industrie en Techniek
- TNO Bouw en Ondergrond
- TNO Informatie- en Communicatietechnologie

Eens in de vier jaar presenteert TNO net zoals andere instituten zijn plannen voor de lange termijn. Zo werd het nieuwe strategisch plan 2007-2010 op 6 april 2006 aangeboden aan Minister van der Hoeven. Hierop is op 1 juli 2006 het kabinetsstandpunt geformuleerd.

In 2010 wil TNO een professionele, onafhankelijke en erkende kennisonderneming zijn. TNO zou dan in staat moeten zijn op een creatieve en effectieve wijze kennis te kunnen generen, adopteren en integreren.

Tevens streeft het kennisinstituut er naar er zich blijvend te onderscheiden door kennisgebieden effectief met elkaar te laten samenwerken. Hiervan zouden verschillende stakeholders zoals overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties moeten meeprofiteren. TNO wil in de komende jaren een excellente kennispartner worden van zowel de overheid als bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties.

Uit het nu volgende citaat, afkomstig uit het strategische plan 2007-2010 van TNO, blijkt hoe het kennisinstituut zijn partnerschap met de overheid zou willen inrichten.

“Onze onderzoeksprogramma’s sluiten aan op de maatschappelijke thema’s uit de Kabinetsrapportage 2005. Wij willen een wezenlijke inbreng leveren aan de oplossing van publieke vraagstukken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan medische, ethische vraagstukken, maar ook aan veiligheid, privacy, mobiliteit, waterbeheer, duurzaamheid, schone lucht, gezonde voeding of optimale inzet van ICT. Zonder publieke draagvlak faalt innovatie op deze gebieden. Daarom wil TNO bijdragen aan het maatschappelijke debat hierover. Van nationale en Europese beleidsmakers wordt verwacht dat zij voldoende zijn uitgerust om complexe vraagstukken te beantwoorden. TNO wil hen op alle relevante gebieden als deskundige en betrouwbare kennispartner terzijde staan. Dit vraagt van TNO internationale oriëntatie.”

2.6.2. NLR

Het Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium verricht als non-profitorganisatie toegepast markgericht en maatschappelijk relevant onderzoek voor de lucht- en ruimtevaartsector. Het NLR is een onafhankelijk technologisch instituut waar wetenschappers en ingenieurs van het NLR nieuwe technologieën voor lucht- en ruimtevaart ontwikkelen. Daarbij draait het niet alleen om wetenschappelijk onderzoek, maar ook om de toepassing in de industrie en bij de overheid.

Bij het kennisinstituut NLR werken zo'n 700 mensen die zowel een vliegtuigbouwkundige, psychologische, wiskundige als materiaalkundige achtergrond kunnen hebben. Deze onderzoekers hebben binnen het NLR de doelstelling zich in te zetten voor een veilige en milieuvriendelijke luchtvaart. Hoofdzakelijk richt het instituut zich op een zestal thema. Te weten: *mobiliteit, veiligheid, milieu, industrie, defensie en ontwikkeling*. Op deze manier kan NLR bijdragen aan een ondersteuning van de overheid in de uitvoering van haar beleid. Daarnaast assisteert het NLR de Nederlandse krijgsmacht. En versterkt het instituut het innoverend vermogen van bedrijven. Zowel de overheden als grote en kleine industrieën, luchtvaartinstanties en ruimtevaartorganisaties zijn opdrachtgevers van het NLR. Het kennisinstituut opereert niet alleen meer in en voor Nederland, maar steeds meer ook internationaal.

Het NLR heeft net zoals andere kennisinstituten gespecialiseerde onderzoeksfaciliteiten zoals windtunnels. Deze faciliteiten worden 'Grote faciliteiten' genoemd en via een basisfinanciering vanuit de overheid bekostigd.

Driekwart van het onderzoek wordt in opdracht van klanten verricht. Voor fundamenteel onderzoek krijgt het NLR subsidie. Dit maakt het NLR tot een taakorganisatie die de overheid als grootste klant heeft.

Het NLR heeft een duidelijk toekomstbeeld voor zichzelf geschetst. Het instituut verwacht voor Schiphol, het Ministerie van Defensie en op groot facilitair niveau als kennisontwikkelaar veel te betekenen. Het instituut wil zich in de aankomende jaren meer gaan richten op de veiligheid rondom de lucht- en ruimtevaart. Hierin ambiert het instituut een internationale toppositie. Daarom wil het NLR in de aankomende jaren erg veel aandacht besteden aan internationale samenwerking. Wel wordt door het instituut aangegeven dat de toekomstige positionering van NLR in internationaal verband niet realiseerbaar zal zijn wanneer de overheid een duidelijke visie en ondersteuning op dit punt achterwege laat (Wijffels-rapport,2004:63).

2.6.3. ECN

Het kennisinstituut Energieonderzoek Centrum Nederland (ECN) is het grootste onderzoeksinstituut in Nederland op energiegebied. Momenteel zijn er binnen ECN ongeveer 900 mensen werkzaam op de locatie die is gevestigd in het Noord-Hollandse Petten.

ECN is een sterk taakgeoriënteerd kennisinstituut dat een sterke band heeft met de industrie. De Commissie Wijffels gaf in haar rapport te kennen dat de strategische positie van het kennisinstituut goed is ziet dat het instituut klaar is voor een grote stap voorwaarts (Wijffels-rapport, 2004:56) . Het zou hier volgens het instituut en de Commissie voornamelijk gaan om een vooruitgang in de internationale positionering.

Het onderzoekscentrum voert onderzoek uit op het gebied van energie. Hierbij bewegen de onderzoekers zich in het overgangsgebied tussen het fundamentele onderzoek van universiteiten en de toepassing van kennis in de markt (Website ECN). Dit onderzoek kan volgens het kennisinstituut een grote invloed hebben op het leven van alledag. Zo ontwikkeld ECN technologieën die bruikbaar zijn voor bijvoorbeeld zonnecelssystemen op daken van huizen en moderne windmolens.

ECN richt zich als kennisinstituut op energieonderzoek waarin gezocht wordt naar *duurzame, efficiënte, veilige, betrouwbare en milieuvriendelijke* energievoorzieningen. Vanuit de overheid en het bedrijfsleven worden in het kader van deze onderzoeksdoelstelling opdrachten tot deze specifieke kennis- en technologieontwikkeling neergelegd. Hierbij worden drie basiselementen onderscheiden: het terugdringen van de energievraag door energiebesparing, het opwekken van energie met duurzame energiebronnen en een efficiënt en schoon gebruik van fossiele brandstoffen (Website ECN). Het kabinet spreekt met betrekking tot ECN de gedachte uit dat het instituut een belangrijke rol zal moeten spelen in de transitie naar duurzame energiehuishoudens (Kabinetsstandpunt 'Brugfunctie TNO/GTI', 2004:14).

ECN heeft zijn onderzoeksactiviteiten verdeeld over acht programma-units, te weten:

1. Beleidsstudies, 2. Energie Efficiency in de Industrie, 3. Energie in de Gebouwde Omgeving en Netten, 4. Zonne-energie, 5. Windenergie, 6. Biomassa, 7. Kolen & Milieuonderzoek, 8. Waterstof & Schoon Fossiel en 9. Engineering & Services.

In het rapport van de Commissie Wijffels geeft het kennisinstituut ECN duidelijk aan te kiezen voor zelfstandigheid met een duidelijk eigen profiel en met een inzet op een beperkt aantal onderzoeksspeerpunten op de terreinen efficiënt energiegebruik, hernieuwbare energie en schone conversie van fossiele brandstoffen. Op deze onderzoeksvelden wil het instituut blijven behoren tot de wereldtop. ECN heeft als kennisinstituut de doelstelling hét energieonderzoeksinstituut van Europa te worden (Wijffels-rapport, 2004:58). Deze ambitie is verklaarbaar aangezien in Europa geen ander kennisinstituut aanwezig is dat zich net als ECN breed profileert op het terrein van energieonderzoek.

2.6.4. Marin

Het Maritieme Research Instituut Nederland, ofwel Marin, werd in 1929 als Nederlands Scheepsmodellen Basin (NSMB) opgericht door de Nederlandse overheid en met steun van de Nederlandse scheepvaartindustrie. De werkzaamheden van het instituut namen een aanvang in het jaar 1932, toen verschillende grote maritieme meetfaciliteiten in gebruik kwamen.

Vanaf deze tijd groeide het Marin gestaag, mede door het feit dat de scheepvaartindustrie een toenemende onderzoeksvraag richting het kennisinstituut ontwikkelde. Onderzoeksvragen op gebied van *powering performance, seekeping, manoeuvring offshore en shallow water effects*.

Voor het onderzoek binnen deze maritieme kennisgebieden werden door het Marin verschillende teststations en speciale testlaboratoria gebouwd die in de loop der jaren met succes werden gebruikt. Vandaag de dag werken zo'n 240 mensen binnen het kennisinstituut Marin. Het kennisinstituut is uitgegroeid tot een zelfstandige organisatie met een marktfunctie en heeft steeds meer de rol van een contractresearch-organisatie.

In de zelfevaluatie die het kennisinstituut uitvoerde voor de Commissie Wijffels positioneert Marin zich als kenniscentrum voor de maritieme sector. Het geeft aan de brugfunctie met een viertal taken in te vullen: kennisontwikkeling, kennisoverdracht, dienstverlening en de clusterfunctie. Als aandachtspunten voor de toekomst geeft het instituut de verbreding en verdieping van onderzoeksactiviteiten aan. Hiermee zou geanticipeerd kunnen worden op de toenemende behoefte aan integrale oplossingen voor de klant en zal het Marin als een spin in het web van de maritieme cluster fungeren. Het kabinet meent evenals het instituut dat de toegevoegde waarde van het Marin inderdaad moet liggen in de versterking van de innovatie- en de concurrentiekracht van de maritieme cluster in Nederland (Kabinetsstandpunt 'Brugfunctie TNO/GTI', 2004:18).

In de zelfevaluatie voor het Commissie Wijffels-rapport beschrijft het kennisinstituut zijn toekomstbeeld. Hierin geeft het instituut aan een betrouwbare en innovatieve dienstverlener te willen zijn voor de maritieme sector en de maatschappij. Daarnaast wordt op maritiem onderzoeksgebied een duurzame wereldwijde toppositie nagestreefd met betrekking tot het ontwikkelen, toepassen en verspreiden van hydromechanische en nautische kennis. Het Marin ambieert de rollen van innovatieknooppunt, integrator, stimulator en uitvoerder van voor de markt noodzakelijk innovatieve ontwikkelingen (Wijffels-rapport, 2004:61).

2.6.5. Delta Instituut

In de loop van het jaar 2004 heeft het Kabinet op advies van Commissie Wijffels besloten tot de vorming van één Delta Instituut, waarvan GeoDelft en WL Delft Hydraulics de harde kern vormen. Naar het oordeel van het Kabinet dient het Delta Instituut zich te ontwikkelen tot een zelfstandig, vraaggestuurd kennisinstituut dat naast een belangrijke taakfunctie ook een marktfunctie moet vervullen (Advies Stuurgroep Delta Instituut 2006).

De uitwerking van dit Kabinetsinitiatief werd in handen gelegd van de minister van V&W. De minister vormde naar aanleiding hiervan de Stuurgroep Delta-Instituut samen. Deze Stuurgroep formuleerde het Advies Delta Instituut wat uiteindelijk als basis zal worden gebruikt voor de vorming van het nieuwe kennisinstituut.

De Stuurgroep Delta Instituut is van mening dat de vorming van een krachtig kennis- en innovatiecentrum van 'delta-kennis' van groot belang is om de Nederlandse delta duurzaam bewoonbaar te houden (Advies Stuurgroep Delta Instituut, 2006:3). De urgentie van de vorming van één Delta Instituut wordt nog eens extra onderstreept door de hoogwaterproblematiek in Nederland en andere delen van de wereld zoals de VS en Zuid- Oost Azië.

De Stuurgroep gaat er van uit dat de vorming van een Delta Instituut alleen succesvol kan zijn wanneer het instituut een gezamenlijke onderneming wordt van de departementen van V&W, OC&W en EZ, en van TNO en de Stichting WL Delft Hydraulics en GeoDelft. In de besturingsrelatie tussen de verschillende overheden en het kennisinstituut zal dit dat ook duidelijk zichtbaar zijn.

De missie van het Delta Instituut zou volgens de stuurgroep als volgt moeten gaan luiden:

“Het Delta Instituut is het instituut in Nederland voor strategisch en toegepast onderzoek alsmede specialistisch advies voor delta- vraagstukken. Het instituut doet dit voor Nederlandse overheden en bedrijven. Met haar onderscheidende kennis en specialistisch advies is het instituut ook op de internationale markt actief om via buitenlandse projecten kennis te ontwikkelen die ook in Nederland kan worden toegepast en om de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven te versterken. Het Delta Instituut is een instituut van wereldfaam dat in Nederland en daarbuiten kwaliteit levert.”

De Stuurgroep geeft aan dat het Delta Instituut fundamenteelwetenschappelijke kennis die binnen Nederland en internationaal beschikbaar is doeltreffend moet omzetten in toepassingsgerichte kennis en specialistische adviezen voor overheden, kennisinstellingen en bedrijven. Hiervoor zal het een structurele relatie moeten aangaan met universiteiten en andere nationale kennisinstututen. Daarnaast is

internationale participatie in buitenlandse onderzoeksprojecten noodzakelijk om ervaringskennis te verkrijgen.

De kerngebieden waar het Delta Instituut zich op moet gaan richten zijn naar het oordeel van de Stuurgroep: integraal waterbeheer, waterveiligheid, waterbouw en het beheer en onderhoud van waterkundige werken, grondwater, bodemwater, bodembeheer, geologie, benutting van ondiepe ondergrond, geo-engineering, grondconstructie interactie, en ruimtelijke inpassing van infrastructuur en waterwerken.

Aangezien het Delta Instituut een kennisinstituut in wording is valt er op dit moment geen duidelijke toekomstvisie van het instituut te formuleren. Wel hebben de kennisinstituten WL Delft Hydraulics en GeoDelft in het rapport Wijffels middels een zelfevaluatie inzicht gegeven in hun toekomstvisie. Deze visies kwamen in grote lijnen overeen met hetgeen de Stuurgroep in zijn advies als doel naar voren heeft gebracht.

2.7 **Resumé**

In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de context waarbinnen het kennisarenaonderzoeksvraagstuk zich bevindt. Dit werd verkregen door in het voorgaande hoofdstuk de van belang zijnde politieke- en beleidsprocessen te beschrijven. Hierin werd in het bijzonder gekeken naar de hoofdlijnen van het rapport Wijffels zoals de fenomenen van de vraagsturing en duidelijke overheidsarticulatie. Uit het hoofdstuk werd duidelijk dat het kabinet gevolg wilde geven aan een aantal aanbevelingen die Wijffels in zijn rapport deed. Dit resulteerde in de zogeheten ‘Wijffels implementatie voornemens’. De overheid stelde in dit kader twaalf onderzoeksthema’s vast waarover een gelijk aantal departementale regievoerders de verantwoordelijkheid zouden krijgen. In voorgaande tabel 1 werd een overzicht gegeven van de departementale verhoudingen die hieruit voortkwamen. Afsluitend werd een toelichting gegeven op de vijf kennisinstituten waarbij geschiedenis, kennisinstituut- missie en toekomstvisie per instituut beschreven werden. Hiermee werden in deze fase van het onderzoek de verschillen tussen de kennisinstituten al enigszins in beeld gebracht.

III Theoretische Arenabeschuwing

3.1 Introductie

Dit gedeelte van de beschrijvende tocht door de kennisarena bevat een schets van een theoretisch kader. Met gebruik van twee WRR-rapporten en een boek wordt getracht theoretische begrippen te destilleren, aan de hand waarvan ik in een later stadium van deze scriptie meetinstrumenten ontwikkel, die toepasbaar zullen zijn in het verkrijgen van inzicht omtrent de besturingsrelatie. In het eerste deel van dit hoofdstuk wordt een weergave gegeven van de hoofdlijnen en de belangrijkste met mijn onderzoek samenhangende theoretische begrippen, afkomstig uit het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang'. De beginselen afkomstig uit dit rapport worden doelbewust als eerste aan de orde gesteld aangezien het de afbakenende hoe- en wat-vragen met betrekking tot de borging van het publieke belang bevat. Wat als basis van dit theoretische raamwerk zal dienen. Het tweede gedeelte zal een licht doen schijnen op de 'Neo Institutionele Economische benadering', die opgebouwd is uit de *transactiekostentheorie*, *Principaal –agentbenadering* en de *eigendomsrechtentheorie*. De beide theorieën completeren elkaar aangezien de borgingtheorie betekenis geeft aan het fundament van de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten en de Neo- Institutionele theorieën de inhoud van de relatie inzichtelijk maken.

3.2 Borgen van publiek belang WRR

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, verder te noemen de WRR, nam het zelf geïnitieerde initiatief een rapport te schrijven over de behartiging van publieke belangen door de overheid. Het begrip 'Publieke belangen' refereert aan taken die de overheid op zich heeft genomen. De WRR stelt zich in het rapport 'Borgen van Publiek belang' een hiermee samenhangende onderzoeksvraag, namelijk: hoe zouden deze taken het beste verdeeld kunnen worden over de private en publieke sector?

Zoals de WRR aangeeft in zijn brief van april 2000 aan de Minister-president Kok is het mogelijk de realisatie van het publieke belang op uiteenlopende manieren zowel in de publieke als de private sector ten uitvoer te brengen. Het kernpunt daarbij is de vraag hoe het beste kan worden verzekerd dat het publiek belang wordt gediend. of zoals de schrijvers van het WRR-rapport het ook wel uitdrukken: hoe het publiek belang kan worden geborgd. Er zal in deze scriptie dan ook gebruik worden gemaakt van deze term. Zoals in de inleiding al aangegeven werd zijn er volgens de WRR met betrekking tot het publieke belang de 'wat' en 'hoe' vraag te stellen. De wat-vraag betreft de *doelstelling* van de overheid om aan de behartiging van bepaalde maatschappelijke belangen te willen bijdragen (WRR-rapport 56, 2000:22). Daarnaast kan er vanuit de overheid de vraag worden gesteld of zij haar oorspronkelijke doelstellingen moet bijstellen indien private partijen een grotere operationele doelstelling krijgen. Kortom, de wat-vraag handelt over de belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid wenst te dragen. Een voorbeeld van zo'n publiek belang met betrekking tot het kennisarenavraagstuk is de overheidswens vanuit maatschappelijke kennisvragen daadwerkelijke toepasbare kennis te genereren. De 'hoe' vraag gaat om de wijze waarop deze verantwoordelijkheid voor de behartiging vorm moet krijgen en of daarbij ook private partijen moeten worden ingeschakeld. Anders gezegd, wie moet de operationele verantwoordelijkheid dragen voor belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid op zich heeft genomen (Derksen et al., 2000). Tegen deze achtergrond stelt de Raad in zijn rapport de nu volgende probleemstelling centraal: *Hoe moeten publieke en private verantwoordelijkheden worden toegedeeld bij het behartigen van publieke belangen (WRR-rapport 56, 2000:22)?*

3.2.1 Beginselen van goed bestuur

In het WRR-rapport wordt de onderzoeksvraag gesteld hoe een goede behartiging van publieke belangen gemeten zou kunnen worden. In het rapport wordt in dit kader gekozen voor de ijkpunten 'beginselen van goed bestuur'. De beginselen van goed bestuur zijn direct verbonden aan het idee van

de democratische rechtsstaat, waarvan de maatschappelijke en politieke aanvaarding een stevige verankering heeft (WRR-rapport 56, 2000:27). Als beginselen van goed bestuur worden de eisen van *Democratische legitimatie, Rechtsgelijkheid, Rechtszekerheid, Effectiviteit en Efficiëntie* onderscheiden.

Ten eerste moet het overheidsoptreden gelegitimeerd zijn. Dit criterium berust op drie onderdelen, namelijk: de eis van algemeen kiesrecht, de eis van democratische sturing en de eis van democratische verantwoording.

Ten tweede moeten binnen het overheidshandelen gelijke gevallen ook gelijk behandeld dienen te worden, wat refereert aan de rechtsgelijkheid.

Ten derde dient de rechtszekerheid gewaarborgd te zijn doordat de burger zekerheid heeft omtrent zijn rechten en plichten tegenover de overheid.

Ten vierde behoort de overheid zorg te dragen voor een grote mate van effectiviteit van de gebruikte beleidsmiddelen. Het gaat hier om de mate waarin een bepaald beleid of een bepaald middel bijdraagt tot de doelbereiking.

Tot slot is de efficiëntie in het overheidshandelen een beginsel van behoorlijk bestuur. Dit laatste beginsel kan uit verschillende perspectieven worden bekeken zoals *allocatie efficiëntie* en *kosten efficiëntie* visie (WRR-rapport 56, 2000:26).

De beginselen kunnen zowel in de publieke als private sector invulling krijgen zoals wordt verwoord in het WRR-rapport: “Soms biedt de private sector hiertoe betere mogelijkheden, soms de publieke sector” (WRR-rapport 56, 2000:29).

Het WRR-rapport werpt de vraag op, in welke mate de vijf beginselen voor goed bestuur op zich reeds indicatief zijn voor de mate waarin private actoren moeten worden ingeschakeld bij de behartiging van publieke belangen (WRR-rapport 56, 2000:31). De Raad geeft hierop als antwoord dat de beginselen een grote betekenis hebben voor de formulering van het publieke belang en dat de beginselen afzonderlijk of gezamenlijk een indicatie kunnen geven van de optimale toedeling van verantwoordelijkheden bij de behartiging van het publieke belang (WRR-rapport 56, 2000:44). Voor de juiste afweging van de behartiging van het publieke belang is er volgens de Raad slechts maar één ijkpunt, namelijk de mogelijkheden tot het borgen van het gespecificeerde publieke belang (WRR-rapport 56, 2000:44). Als deze mogelijkheden in het publieke dan wel private domein beter gewaarborgd zijn, dient de keuze te vallen op één van deze domeinen. De vraag wordt hiermee: op welke wijze kan de borging van het publieke belang het beste geschieden?

3.2.2 Borging publieke belangen

Om te kunnen bepalen wat een optimale borgings situatie is, is het belangrijk allereerst de in het geding zijnde publieke belangen expliciet te maken. Het komt er op neer dat in het beginsel de wat-vraag gesteld zal moeten worden alvorens aan de hoe-vraag toe te komen. Voor een beoordeling van de wijze waarop de overheid het beste haar eindverantwoordelijkheid kan waarmaken moet eerst helder worden waarom de overheid zich het betreffende belang aangetrokken heeft (WRR-rapport 56, 2000:45). Het is dus van belang kennis te hebben van de beleidsdoelen voordat er stilgestaan kan worden bij taakvervulling en -verdeling.

Tevens dient men er rekening mee te houden dat overheidsdoelstellingen aangaande het publieke belang hun kracht geleidelijk kunnen verliezen. Zo kunnen redenen voor een eindverantwoordelijkheid van de overheid door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen als internationalisering, technologische vooruitgang en professionalisering geleidelijk minder valide worden (WRR-rapport 56, 2000:45).

Het concretiseren van de eindverantwoordelijkheid van de overheid zal tegelijkertijd duidelijk maken dat er veelal *meerdere publieke belangen* in het geding zijn die soms ieder een eigen verdeling van publieke en private verantwoordelijkheden vergen. Een duidelijke formulering van het publieke belang zoals bijvoorbeeld in de wet is noodzakelijk (WRR-rapport 56, 2000:56).

De nominalistische definitie van het begrip publiek belang wordt door de Raad als volgt verwoord: “Er is eerst sprake van een publiek belang indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt”(ESB 26-5-2000). Ondanks de beperktheid van de sturingsmogelijkheid van de overheid en hoe gelijkwaardig de overheid aan andere maatschappelijke partijen ook lijkt, toch blijft de

overheid de enige partij die namens de maatschappij als geheel gelegitimeerd dwingend kan bepalen welke publieke belangen behartigd moeten worden. In het WRR-rapport wordt aangegeven dat het niet tot het wezen van de politiek behoort compromissen te sluiten en daarmee vaag te blijven in de formulering van het publieke belang. Binnen de gremia, waarin zowel politieke als niet politieke belangen vertegenwoordigd zijn, moet worden afgewogen in welke mate consensus in de samenleving bestaat en hoelang deze stand zal houden. Waar deze consensus ontbreekt, zal de overheid zoals uit het voorgaande bleek keuzes moeten maken. Om continuering van de borging van het publieke belang te bewerkstelligen zal deze keuzen gedragen moeten worden door de samenleving (WRR-rapport 56, 2000:56).

Het is noodzakelijk om eerst vast te stellen welke mogelijkheden tot borging bestaan alvorens een keuze te maken voor borging in de publieke dan wel private sector (WRR-rapport 56, 2000:59).

In het rapport worden vier vormen van borging van het publieke belang onderscheiden, namelijk: borging met *concurrentie*, borging met *behulp van regels*, *institutionele borging* en borging via *hiërarchie onder leiding* van een politieke bestuurders (WRR-rapport 56,2000:59). Concurrentie heeft volgens de Raad geen bevorderend effect op de behartiging van de publieke belangen. Het borgen van het publieke belang met behulp van regels en contracten is succesvoller voor zover regels en contracten kunnen worden opgesteld en worden nageleefd (WRR-rapport 56, 2000:85). Het succes van institutionele borging is afhankelijk van overheidsvoorbereiding en de medewerking van private actoren. De private-sectormogelijkheden en onmogelijkheden van de behartiging in de publieke sector moeten geformuleerd zijn in structurele voorwaarden en daarnaast zal de overheid moeten beschikken over de kennis en de expertise om wettelijke en contractuele regels op te stellen en om systemen van toezicht en verantwoording te ontwerpen. De overheid hoort zich in de nieuwe situatie boven de partijen te stellen en vanuit een zelfstandige positie het proces te regisseren” (WRR-rapport 56, 2000:86).

In de publieke sector ligt traditioneel het accent op regels, hiërarchie en institutionele borging van het publieke belang, zo meent de Raad. In het rapport wordt aangegeven dat de behartiging van het publieke belang, uitgevoerd door zelfstandige bestuursorganen, alleen op bepaalde voorwaarden kan plaatsvinden. De overheid dient hiertoe een verbinding te maken met regels en institutionele borging (WRR-rapport 56,2000:112). “Indien borging van de in het geding zijnde publieke belangen langs die weg problematisch is, lijkt behartiging van het publieke belang onder de directe ministeriële verantwoordelijkheid, ofwel door het departement, de voorkeur te hebben” (WRR-rapport 56,2000:112). Het departement biedt volgens de Raad in principe twee voordelen, namelijk: de ministeriële verantwoordelijkheid en de hieraan verbonden hiërarchische sturing en de mogelijkheden voor institutionele borging.

3.2.3 Borgen en nieuwe ontwikkelingen

In het WRR-rapport staan de ontwikkelingen van buitenaf centraal, waarbij te denken valt aan de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie, professionalisering van samenleving en overheid en de verdergaande internationalisering. Deze ontwikkelingen zijn in hoge mate onvoorspelbaar en vormen dan ook een onzekerheid creërende variabele voor de behartiging van het publieke belang (vgl. Rip, 2003). In eerste instantie hebben de ontwikkelingen een ingrijpende impact op de aard van het maatschappelijk handelen, zowel in de private als de publieke sfeer (WRR-rapport 56, 2000:138).

Om tot een toekomstgerichte verdeling van publieke belangen over de publieke en private sector te komen moeten de toekomstige mogelijkheden en beperkingen van markt en overheid als vertrekpunt worden genomen(WRR-rapport 56, 2000:115). Waarmee een adequate behartiging wordt verkregen.

De externe ontwikkelingen zoals de informatie- en communicatietechnologie en de verdere professionalisering van de overheid ondermijnen de hiërarchie als borgingmechanisme binnen de overheid. Hierdoor zal een verdere decentralisatie plaatsvinden van het overheidsapparaat en het primaat van de politiek wordt steeds minder vanzelfsprekend zo stelt de Raad. Terwijl de toezichtmogelijkheid op uitvoerende organen steeds meer verruimd zijn door de ICT-ontwikkelingen blijft een deel van de uitvoering nog steeds onzichtbaar (WRR-rapport 56, 2000:135).

De internationalisering heeft effect op het openbaar bestuur, zo stelt het Rapport. De overheid is één van de spelers in een steeds groter wordend territorium waarin zij steeds afhankelijker wordt van het

Europees politieke verband en een krachtige nationale positionering noodzakelijk is (WRR-rapport 56, 2000:138). Ten gunste van de internationale positie van Nederland wordt het gaandeweg belangrijker om vanuit de organisatie van het openbaar bestuur te anticiperen op internationale veranderingen. Er ontstaat de behoefte aan een andere eindverantwoordelijkheid voor de overheid. Europese regelgeving kan in het creëren van deze nieuwe verantwoordelijkheden voor de nationale overheid een grote rol spelen. In dit verband kan worden gesteld dat Europese regelgeving veel traditionele redeneringen binnen de nationale context dubieus maakt, voornamelijk omdat de nationale overheid niet langer autonoom afwegingen kan maken (WRR-rapport 56, 2000:137).

Een andere ontwikkeling is de professionalisering van samenleving en overheid. Burgers stellen zich volgens de Raad steeds mondiger op en ontwikkelen zich in hoge mate, waardoor ze zich ten overstaan van de overheid alwetend en professioneler opstellen. Door de professionalisering zijn nieuwe vormen van institutionele borging mogelijk. Daarnaast biedt zij betere mogelijkheden voor het scheppen van directe verantwoordingsrelaties in de richting van de burgers (WRR-rapport 56, 2000:137).

Een veranderende context vraagt om een continue actualisering van oude vragen en antwoorden, met andere woorden, de wat en hoe vragen met betrekking tot de borging moeten steeds weer worden gesteld en beantwoord (WRR-rapport 56, 2000:138).

3.3 Neo Institutionele Economie

De voorgaande paragraaf handelde over de definiëring van specifieke publieke belangen en hoe deze moeten worden toegedeeld aan de publieke dan wel private sector. Tevens worden in de voorgaande tekst criteria weergegeven waaraan de behartiging van deze publieke belangen in beide sectoren moeten voldoen, waarbij te denken valt aan de beginselen van goed bestuur. Dit deel van dit theoretische hoofdstuk zal de inkleuring van het publieke belang en de daadwerkelijk behartiging vanuit institutioneel economisch perspectief theoretisch meer handen en voeten geven.

Hazeu (2000) definieert de economie als de vraag hoe actoren, die verondersteld worden doelbewust te handelen, keuzen maken in tijden van relatieve schaarste. Binnen de economie is er de laatste decennia een leerstuk 'institutionele economie en economische organisatie' opgekomen (Hazeu, 2000:6). In deze *polycentrische* theorie wordt voornamelijk aandacht besteed aan het belang van instituties, organisaties, tradities en gedragscodes die in het economisch handelen een rol kunnen spelen. Deze theorie besteed ook aandacht aan begrippen als informatievoorziening en gedragsvorming van verschillende actoren. De aandacht voor deze thema's heeft geleid tot nieuwe theorieën zoals de *principaal-agentbenadering*, de *transactiekostentheorie* en de *eigendomsrechtentheorie*. Deze theorieën tezamen vormen de basis van de nieuwe institutionele economievorming (Hazeu, 2000:6). Vanuit de institutionele economie wordt de claim gedaan met de theorie inzicht te kunnen verschaffen in bestuurlijke vraagstukken met betrekking tot organisatorische vormgeving van publieke taken. De hierna uiteengezette theorieën kunnen dan ook als instrument dienen voor de beantwoording van de 'wat' en 'hoe' vragen geformuleerd in de vorige paragraaf.

3.3.1 Principaal-agentbenadering

Als we een onderscheid maken tussen eigenaren en management en hen zien als twee afzonderlijke partijen, kan de eigenaar gezien worden als de principaal en het management als de agent. Dit vormt het basisprincipe van de principaal-agentbenadering. Door te spreken over een principaal en een agent wordt er een hiërarchische verhouding verondersteld maar of deze daadwerkelijk aanwezig is, is soms onduidelijk. De principaal-agenttheorie houdt zich bezig met het bestuderen van het keuzevraagstuk van de contractuele vormgeving van ruilrelaties ofwel transacties tussen economische actoren (Hazeu, 2000:80). De principaal kan niet alles zelf en delegeert noodzakelijkerwijs een deel van zijn werkzaamheden aan agenten met een specifiek specialisme. Die worden geacht zo efficiënt mogelijk de aan hen opgedragen taken uit te voeren (Hazeu, 2000:60). Het belang van de agent is gelegen in de continuering van zijn bedrijfsvoering en het vaststellen van zijn bestaan in de toekomst.

De principaal bepaalt het antwoord op de wat- en de hoe-vraag zoals deze werden gesteld in paragraaf 3.2. Dus met andere woorden, de principaal bepaalt welk specifiek publiek belang door welke actor behorend tot de publieke dan wel private sector behartigd zal worden. Met betrekking tot de kennisontwikkelingarena zullen hier specifieke taken voor de verschillende agenten uit voortkomen.

De daadwerkelijke uitvoering van deze taken is geheel of gedeeltelijk aan de waarneming van de principaal onttrokken. Het is dan ook mogelijk en zelfs waarschijnlijk dat het management, oftewel de agent, activiteiten ontplooit die niet in het belang zijn van de principaal (Hazeu, 2000:49). Zo is het mogelijk dat er bij de agent *motivatieinefficiëntie* ontstaat. Met andere woorden, de agent werkt aan zijn eigen doelen en in mindere mate aan die van de principaal (Hazeu, 2000:60, vgl. Gulbrandsen, 2005:199). Het is volgens Hazeu onmogelijk om zonder *agency costs* te bereiken dat de uitkomsten van de handelingen van de agent geheel overeenkomstig de doeleinden van de principaal zijn (Hazeu, 2000:81). Deze kosten laten zich opsplitsen in drie kostenposten: 'residuel loss', 'monitoring costs' en 'bonding costs'. Residual loss is aan de orde wanneer eigendom en management van een onderneming gescheiden zijn. De consequenties zijn dan in eerste instantie voor rekening van de eigenaar ofwel principaal waardoor de agent geneigd is zich minder in te zetten aangezien hij geen risico loopt. Hierdoor worden uiteindelijk minder hoge resultaten geboekt en gaan geld en tijd verloren. Monitoring costs zijn alle kosten die de principaal moet maken om de agent in de gewenste richting te bewegen. En de bonding costs zijn alle kosten die de agent maakt om zijn principaal duidelijk te maken dat hij zijn activiteiten ontplooit in het belang van de principaal en geen schadelijke handelingen verricht (Hazeu, 2000:60). Het is volgens Hazeu noodzakelijk mechanismen te ontwerpen die het specifieke agentgedrag kan beteugelen. Hierbij kan gedacht worden aan mechanismen waarin gebruik wordt gemaakt van expliciete prestatieprikkels in beloningsstructuren. Een voorbeeld hiervan is dat zowel de principaal als agent gaan meedelen in de winst waarmee beiden *residual claimant* worden (Hazeu, 2000:50). Zo geeft Hazeu drie voorbeelden van disciplineringsmechanismen, namelijk: het geven van prikkels door middel van interventies op het gebied van de vermogensstructuur van het agentschap, beloningsstructuur van de managers van het agentschap en de structurering van het bestuur en toezicht op de agent. Op deze manier is het mogelijk om tussen principaal en agent *doelcongruentie* te bewerkstelligen (Hazeu, 2000:82).

Een zekere informatieasymmetrie tussen principaal en agent blijft bestaan, wat in traditionele bureaucratieën problemen oplevert, aangezien hier veelal de bevoegdheden en prikkels ontbreken om de informatieasymmetrie tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers te doorbreken (WRR-rapport 9, 2006:20). Er bestaat een ex ante informatieasymmetrie, oftewel de ongelijkheid is al aanwezig voordat de principaal agentrelatie vastgelegd wordt in een contract (Hazeu, 2000:54). Beide actoren weten hierdoor op voorhand niet of ze met deze relatie een 'goed' of 'slecht' risico nemen. Tevens bestaat er een ex post informatieasymmetrie. Een van de partijen kan namelijk zijn gedrag veranderen nadat het contract gesloten werd zonder dat de andere hiervan op de hoogte is (Hazeu, 2000:58). Zowel de principaal als de agent kan verborgen karakteristieken hebben. Zo kan het fenomeen van het *morele gevaar* (*moral hazard*) in de loop der tijd ontaarden in *verborgen beslissingen* en voor de andere partij onzichtbaar blijven. Over het algemeen ontstaat het moral hazardprobleem als een partij de mogelijke kosten van zijn handelen op een andere partij kan afschuiven, maar zich de mogelijke baten wel kan toe-eigenen. Wanneer het verborgen-beslissingenprobleem zich aandient zou er volgens Hendrikse (1998) gebruik gemaakt moeten worden van het *prestatieprikkelintensiteitsprincipe* (Hazeu, 2000:84). Dit principe gaat uit van het feit dat de principaal de agent moet belonen op basis van resultaten. Bijvoorbeeld wanneer de agent minder risicovermijdend gedrag vertoont en zijn activiteiten beter meetbaar zijn (Hazeu, 2000:85). Wel dient de principaal er vervolgens rekening mee te houden dat de agent wellicht alleen de aandachtsactiviteiten optimaliseert en daarmee een vertekend beeld zou kunnen schetsen. De WRR attendeert in dit verband op het feit dat de overheid als principaal zijn werkzaamheden met deze procedures complexer maakt, wat controle en handhavingkosten met zich meebrengt (WRR-rapport 9, 2006:37).

Toch zal de politieke principaal zoals beschreven in paragraaf 3.2 informatie en controlekosten moeten maken wil hij niet te veel geleid worden door zijn agenten en een te hoge prijs betalen. Deze activiteiten kunnen bestaan uit: toezicht, monitoring, beloningssystemen, functieroulatie en het organiseren van concurrentie (Hazeu, 2000:64). De overheid kan niet zomaar risico's lopen en daarom moet op basis van een helder mandaat van de volksvertegenwoordiging een missie geregisseerd worden en verantwoordelijkheid worden genomen voor de richting van het beleid, en de uitvoering door agentschappen (WRR-rapport 9, 2006:26). Toch is het noodzakelijk hier een kanttekening bij te maken: "Besturen en leidinggeven zijn méér dan controleren of beheersen; het gaat ook om stimuleren en compenseren, en dat doe je in maatwerk: het in vergelijkbare mate ongelijk behandelen van ongelijke situaties" (WRR-rapport 9, 2006:91).

Het opbouwen van een gezamenlijke cultuur tussen de principaal en de agent levert heeft een positief effect op het terugdringen van transactiekosten. De principaal en de agent moeten dan ook het gevoel hebben beiden aan dezelfde zaak te werken, waarmee belangenverschillen overbrugd worden en agency problemen worden opgeheven of verminderd (Hazeu, 2000:85).

Tot slot spelen reputatie en geloofwaardigheid een belangrijke rol in de relatie tussen principaal en agent. Het is voor de principaal voordeliger zaken te doen met een agent die een goede reputatie heeft en de agent heeft er vanuit continueringbelangen baat bij een betrouwbare principaal te hebben. “Een gereputeerde partij schept *vertrouwen*; het publieke belang wordt behartigd door een niet omstreden partij, minder controle is noodzakelijk en een lagere transactiekosten is hiervan het gevolg (Hazeu, 2000:102)”. In de hierop volgende subparagraaf 3.3.2 zal de rol van vertrouwen nogmaals aan de orde komen.

3.3.2 Transactiekostentheorie

Transacties in een economie komen niet zonder kosten tot stand. Transactie kan hier gezien worden als een *ruil*, ofwel een tweezijdige overdracht van eigendomsrechten waarin het begrip transactie als wederkerig gezien kan worden. Zoals Hazeu (2000) het formuleerde: “Met behulp van dit concept wordt het bestaan van markten, organisaties, instituties en instrumenten verklaard; niet als onaantastbare gegevenheden, maar als alternatieven voor elkaar” (Hazeu, 2000:9). Transactie is volgens de WRR vooral een middel om de verschillende actoren, die bij de publieke zaak betrokken zijn, te blijven betrekken en in een responsief bestuur aansluiting te vinden bij de wensen van de burger. Hierbij gaat het om vier dingen: allereerst de *verticale samenhang* tussen de verschillende lagen van het openbaar bestuur, ten tweede de *horizontale verbinding* met publieke en private sector, ten derde het *inzicht van kennisnetwerken* en professionele organisaties en ten vierde het *mobiliseren van vertrouwen* (WRR-rapport 9, 2006:38).

Transactiekosten zijn de kosten om elkaar te vinden, tot zaken te komen en de naleving van afspraken af te dwingen, zo luidt de definitie die wordt gegeven in het WRR-rapport (2005) ‘Transactie als bestuurlijke vernieuwing’. In het transactiekostenperspectief wordt primair gedacht vanuit het principe dat er top-down ofwel vanuit de principaal naar de agent een uitdeling van opdrachten plaatsvindt. Door het maken van vaste afspraken ontstaat er contractvorming tussen de principaal en de agent. Transactiekosten zijn dan ook alle kosten die noodzakelijk zijn om het ‘contract’ in ruime zin tussen principaal en agent volledig te maken (Hazeu, 2000:73).

Zoals uit het bovenstaande blijkt kunnen transactiekosten niet worden vermeden en is het raadzaam inzicht te krijgen in de mechanismen hierachter en de effecten die hiermee gepaard gaan. Hazeu geeft in zijn boek drie criteria voor de keuze van organisatievorm voor de behartiging van de publieke taak (Hazeu, 2000:95):

1. De mate van politieke belangstelling. Wanneer deze groot is voor de betreffende publieke taak lijkt het verstandig de uitvoering hiervan direct aanstuurbaar te houden (Hazeu, 2000:96). Wanneer deze belangstelling minder groot is dan kan de agent met minder toezicht en aansturing de uitvoering voor zijn rekening nemen.
2. De mate waarin ‘professioneel handelen’ de kwaliteit van de voorziening uitmaakt. Met betrekking tot de kennisinstituten hebben we hier temaken met monopolioïde agentschappen waardoor elk instituut op zich een unieke kennisactor vertegenwoordigd.
3. Of de schaal van operen wel of geen markt met meerdere aanbieders/uitvoerders toelaat. Hier wordt stilgestaan bij de vraag of marktwerking in de kennisontwikkelde sector een positief dan wel negatief effect zou kunnen hebben op de borging van het publieke belang.

Het bestaan van tal van instituties kan worden verklaard door de aanwezigheid van transactiekosten (Hazeu, 2000:43). Volgens Hazeu zijn organisaties en instituties te beschouwen als een soort instrumenten die de motivatie en coördinatie van het economische gedrag van verschillende actoren kunnen bevorderen en bepalen.

Wanneer meerdere en grotere partijen met elkaar handelen zullen de transactiekosten stijgen. Maar ook het gemis van intermediaire vertegenwoordigers kan de transactiekosten danig verhogen (Hazeu, 2000:46). Onder deze omstandigheden is het volgens Coase (1991) raadzamer als onderneming (ook

overheid) te fungeren dan als coördinatiemechanisme (Hazeu, 2000:46). De organisatie moet dan opgevat worden als een koepel die over het belangenconflict van de markt wordt heen gelegd.

Hazeu ziet de overheid als *Super-firm*. Deze super-firm kan volgens deze auteur verschillende instrumenten inzetten. Zoals allereerst de *juridische regulering* die gezien kan worden als direct instrument. Ten tweede de *Financieel- economische regulering* die zoals de omschrijving al weergeeft duidt op financiële instrumenten. Tot slot de *sociale reguleringen* die gerelateerd zijn aan overleg en overreding. De situatiekenmerken, en dan met name de meetbaarheid van gedrag, het aantal bronnen / beleidssubjecten, en de kosten van het beleid, of het externe effectenprobleem bepalen voor welk instrument of voor welke combinatie van instrumenten er gekozen zal worden (Hazeu, 2000:46).

De vormgeving van overheidsbeleid door regulering is steeds moeilijker effectief te maken. Dit komt doordat de maatschappij steeds pluriformer wordt (Hazeu, 2000:48). Door deze ontwikkeling hebben de transactiekosten van het coördinatie- en sanctiemechanisme de neiging te dalen en die van regelgeving de neiging te stijgen. Hazeu geeft aan dat het 'zelf doen' door de overheid gepaard gaat met relatief hoge productiekosten vanwege het aanbodmonopolie. Maar daartegenover staan lage transactiekosten. Uitbesteden van overheidstaken laat een omgekeerd beeld zien. De kosten voor controle en reguleringsmechanismen zouden bespaard kunnen worden door investering in de versteviging van het vertrouwen tussen verschillende actoren (Hazeu, 2000:53). Daarnaast kunnen de transactiekosten een investeringskarakter hebben, gericht op het opbouwen van een goede *reputatie* waardoor bepaalde toekomstige transacties niet meer noodzakelijk zijn (Hazeu, 2000:25).

3.3.3 Eigendomsrechtentheorie

De principaal-agentrelatie veronderstelt zoals in het voorgaande aangeven werd de aanwezigheid van een contract en transactiekosten. Eigendomsrechten spelen eveneens een wezenlijke rol in de relatie tussen principaal en de agent.

Als centrale thema's zijn binnen de eigendomsrechtentheorie de relatie tussen eigendomsrechten, de prikkels die daar van uit gaan en het economische gedrag aan te wijzen. In de praktijk van het economisch handelen zijn de eigendomsrechten op een economisch goed vaak verspreid over verschillende actoren (Hazeu, 2000:71). Een goed wordt in deze beschrijving gezien als bundeling van eigendomsrechten. Kenmerkend voor deze ruime definitie is de gedachte dat goederen niet uitsluitend door hun fysieke eigenschappen worden gedefinieerd, maar tevens ook door hun rechtencategorisering die een actor ten opzichte van het gebruik heeft (Hazeu, 2000:70). Een specifieke vorm van eigendomsrecht is het recht op aansturing dit een actor verkrijgt door een zekere hoeveelheid arbeid aan te kopen. Hiermee wordt in de praktijk het onvolkomen recht gecreëerd iemand te mogen aansturen.

Het vaststellen van eigendomsrechten is voorwaarde om te komen tot een onderhandelingsproces tussen partijen waarin beide gedwongen zijn zeer open met elkaar in overleg te gaan (Hazeu, 2000:45). Hierbij gaat het om een overeenkomst waar voordelen en welbevinding voor beide partijen uit volgen. Deze overeenkomsten zullen voortaan als contracten worden aangeduid. In contracttermen worden onder andere burgers gezien als de principaal van de overheid, maar dit contract kenmerkt zich door onvolledigheid. De overheid is in haar functie principaal van verschillende agentschappen (Hazeu, 2000:47). De burger zouden volgens Hazeu moeten beschikken over controle- en beheersingsmechanismen richting overheid. Weingast (1995), waaraan Hazeu in zijn boek (2000) refereert, ziet een tweezijdigheid in de verhouding tussen de overheid en de burger en formuleert deze als volgt:

“The fundamental political dilemma of an economic system is this: A government strong enough to protect property rights and enforce contracts is also strong enough to confiscate the wealth of its citizens. Thriving markets require not only the appropriate system of property rights and a law of contracts, but a secure political foundation that limits the ability of the state to confiscate wealth” (Citaat Weingast 1995, Hazeu, 2000:47).

In het voorgaande werd duidelijk dat zowel in de markt als binnen organisaties contracten veelal onvolledig blijken. Hierdoor kan er sprake zijn van negatieve of positieve externe effecten. Het probleem van onvolledige contracten heeft geleid tot theorievorming rondom eigendomsrechten (Hazeu, 2000:69). Saillant detail hierbij is dat de transactiekosten zullen oplopen naarmate de contractering tussen partijen vollediger is. Eigendomsrechtanalyse binnen organisaties kan er op

gericht zijn vast te stellen wie van de actoren de residual claimant is ofwel eigenaar is van het resultaat van de transactie. Het vaststellen van eigendomsrechten bestaat hierdoor mede uit de vraag wie van de actoren zich het residu weet toe te eigenen. Wanneer het residu ten volle bij de principaal terecht komt heeft dit de eerder genoemde negatieve effecten. Daarom is het raadzaam dit gelijk te verdelen tussen beide actoren waardoor zowel de principaal als de agent de prikkel krijgt om efficiënt te werk te gaan (Hazeu, 2000:71).

3.4 Resumé

Voorgaand hoofdstuk heeft inzicht gegeven in twee theoretische kaders die als analyse-instrument gebruikt zullen worden voor dit onderzoek. Allereerst is het WRR-rapport 'Borgen van publiek belang' behandeld waarin twee basale vragen aan de orde kwamen. De eerste vraag is welk publiek belang precies borging behoeft en de tweede vraag richt zich op hoe deze borging behartigd moet worden en binnen welke sector deze borging plaats moet vinden. Hiermee werd een stevig onderzoekshandvat gecreëerd, gezien de mogelijkheid deze vragen ook te stellen met betrekking tot de te onderzoeken besturingsrelatie. In het laatste gedeelte van het hoofdstuk werd de 'Neo Institutionele benadering' per theoretisch vraagstuk onder de aandacht gebracht. De beschrijving van de Principaal-agenttheorie liet zien dat de principaal – agentrelatie zijn oorsprong heeft in het feit dat de principaal niet voldoende gespecialiseerd is om alle taken zelf uit te voeren en zich daarom afhankelijk van een agent dient op te stellen. Hierdoor verkrijgt de principaal zijn budgetterende macht en de agent zijn kennismacht. De Transactiekostentheorie en de Eigendomsrechtentheorie omschrijven in hoeverre de contractvorming tussen principaal en agent de transactiekosten en eigendomsrechten in deze relatie kunnen bepalen. Daarnaast werd er in deze theoretische beschouwing in het bijzonder aandacht besteed aan elementen zoals *vertrouwen*, *informatie*, *prikkels* en *instituties*.

IV Arenameting

4.1 Introductie

Dit gedeelte van de beschreven kennisarena handelt over het meetbaar maken van het onderzoeksvraagstuk. Om de hiervoor weergegeven theoretische perspectieven zoals het ‘het borgen van publiek belang’ en de ‘Neo Institutionele benadering’ in de praktijk van het empirische onderzoek meetbaar te maken, zal er een transformatie naar specifieke indicatoren moeten plaatsvinden. Met het vaststellen van meetpunten waarmee de kennisarena gemeten kan worden, is het mogelijk de verkregen onderzoeksgegevens in een later stadium van dit onderzoek te analyseren. Het eerste deel van dit hoofdstuk zal dan ook in het teken staan van de omzetting van theoretische concepten naar operationele meetpunten. In dit kader wordt allereerst de omvattende hoe- en wat-vragen met betrekking tot de vaststelling van het publieke belang in de kennisarena aan de orde gesteld. Nadat er een vaststelling van het publieke belang heeft plaats gevonden, dienen de theoretische vraagstukken van de Neo Institutionele economie een gestructureerde visie te geven op de invulling van de hoe-vraag. Vanuit de koppeling van deze twee theoretische perspectieven worden hierop volgend specifieke meetpunten gedestilleerd in de vorm van karakteristieken en indicatoren. Aan de hand van de thema’s zijn er een zestal hypothesen gevormd die een beeld geven van de verwachtingen omtrent de onderzoeksuitkomst. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk zal de meetmethodiek van het onderzoek nader worden toegelicht. De keuze voor triangulatie en de drie meetmethoden die hieruit voortkomen worden uitgelegd en verantwoord. Tevens wordt de praktisch inhoudelijke en theoretische achtergrond van de gehanteerde methoden in beeld gebracht.

4.2 Wat wordt er gemeten?

Voordat er ingegaan kan worden op de vraag wat er daadwerkelijk gemeten moet worden om antwoord te kunnen geven op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen, zal hier kort stilgestaan worden bij de onderzoeksdoelstelling. Dit afstudeeronderzoek heeft namelijk tot doel de huidige besturingsverhoudingen tussen de verantwoordelijke departementen en de kennisinstututen TNO, NLR, ECN, Marin en het nieuw te vormen Delta Instituut in kaart te brengen. Om deze besturingsrelatie duidelijk in beeld te krijgen is het noodzakelijk een aantal thema’s ofwel conceptuele begrippen als onderzoeksleidraad te nemen. De wat- en hoe-vraag die in het WRR-rapport ‘Borgen van publiek belang’ aan de orde kwamen, zullen in het meetbaar maken van dit kennisarenavraagstuk dan ook een afbakenende rol vervullen. Het gaat hier dan zoals in het voorgaande hoofdstuk werd aangegeven om de overheidsdoelstelling welk publieke belang behartigd moet worden en hoe de verantwoordelijkheid voor deze behartiging in de publieke dan wel private sector vorm zal moeten krijgen. De drie theoretische visies de Principaal-agentbenadering, Transactiekostentheorie en de Eigendomsrechtentheorie vallen uiteen in de vijf thema’s: *structurering, informatie, vertrouwen, instituties* en *prikkels*. Deze thema’s zullen de instrumenten vormen waarmee de actuele invulling van de hoe-vraag zichtbaar gemaakt kan worden in vergelijking met de ideaaltypische theoretische invulling. Belangrijke centrale vraag in de meting van de invulling van de hoe-vraag is: ‘*Door wie en op welke manier wordt de verantwoordelijkheid genomen voor de behartiging van het specifieke publieke kennisontwikkelingbelang?*’ Vanuit dit samenspel tussen de twee theorieën en de daaruit voortkomende thematieken zal er een overzicht gegeven worden van de meetpunten voor dit onderzoek. Voor een overzichtelijk onderzoeksschema kan bijlage 3 geraadpleegd worden.

4.2.1 Borgen publieke belangen

Het publieke belang refereert aan taken die de overheid op zich heeft genomen en is tevens het antwoord van de overheid op de wat-vraag. Daarmee dient de overheid zich af te vragen in hoeverre zij zelf in staat is invulling te geven aan de borging van dit publieke belang. De overheid zal stilstaan bij de hoe-vraag en zich afvragen hoe de taken verbonden aan het specifieke publieke belang binnen het kader van de kennisarena behartigd moet worden. De vraag hoe de taken het beste verdeeld kunnen

worden over de publieke en de private sector dringt zich dan ook op. Leidend is hier de vraag op welke manier zeker gesteld kan worden dat het publieke belang optimaal zal worden geborgd. Daarnaast zal de overheid als principaal precies moeten definiëren welke partijen in de publieke dan wel private sector daadwerkelijke verantwoordelijk zullen zijn voor de uitvoering. Hierbij gaat het om delegatie van uitvoeringstaken verbonden aan het publieke kennisontwikkelingsbelang in de relatie tussen de overheid en de uitvoerende kennisinstituten. Hierin wordt de overdracht van de op het publieke belang gebaseerde overheidstaken van principaal naar kennisinstituten (agenten) zichtbaar.

Omdat de vaststelling en de uiteindelijke uitvoering van het publieke belang met betrekking tot de kennisarena veel inzicht kan verstrekken in de huidige besturingsrelatie overheid – kennisinstituten, is het onontbeerlijk dit en alle elementen die hiermee samenhangen meetbaar te maken. In dit kennisarenavraagstuk worden, met betrekking tot het inventariseren van de borging, de nu volgende vijf karakteristieken vastgesteld: Allereerst ‘het publieke belang dat de overheid wil (laten) borgen’ waarbij beleidsdoelstellingen, beleidsnotities en actuele ontwikkelingen in verband met borging als indicatoren kunnen worden gezien. Ten tweede ‘de publieke belangen die daadwerkelijk geborgd worden’ door de kennisinstituten. Als indicatoren hiervan kunnen de jaarplannen, het strategisch plan, onderzoekstaken en onderzoeksdoelstellingen gezien worden. Ten derde ‘de verantwoordelijkheid van de overheid in verband met de borging’, met als indicatoren hiervan de precieze taakverdeling tussen de overheid en de kennisinstituten en de door de overheid vastgestelde onderzoeksthema’s. Ten vierde ‘de verantwoordelijkheid van de kennisinstituten in verband met de borging’ waarbij de jaarrapportages, het strategisch plan en de vraagarticulatie vanuit de overheid als indicatoren gezien kunnen worden. Tot slot ‘de impact van externe ontwikkeling op de borgingverantwoordelijkheid voor de principaal en de agenten’. Als indicatoren dienen hier de politieke, maatschappelijke en economische ontwikkelingen rondom de overheid en kennisinstituut praktijk.

In dit onderzoek moet kortom helderheid verkregen worden op welke manier de overheid als principaal en de kennisinstituten als agenten een rol vervullen in de behartiging van het publieke belang. De vijf thema’s (besturings) *structuur, Informatie, Vertrouwen, Instituties en Prikkels* zullen in de behartiging van het publieke belang en de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten een belangrijke en bepalende functie vervullen, zoals bleek uit de inleidende paragrafen. Hieronder zullen per thema de achtergronden en de aan het thema gerelateerde meetpunten uiteengezet worden, waarmee de invulling van de hoe-vraag door beide actoren meetbaar gemaakt wordt en verschillende verbanden binnen de kennisarena kunnen worden aangetoond.

Structuur

De Neo- Institutionele Economische benadering is in het vorige hoofdstuk kernachtig uiteengezet. Hieruit bleek dat elke organisatie zijn karakteristieke besturingskenmerken heeft. Alle organisaties en instituten hebben hun eigen historie, instituties, organisatiestructuur en andere kenmerkendheden. Zo heeft de overheid als principaal, maar ook de kennisinstituten als agent een geëigende organisatiestructuur. De Principaal-agentbenadering veronderstelt in de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten een hiërarchische verhouding. De principaal draagt op basis van het publieke belang een specifieke taak over aan een agent en scheidt in ruil hiervoor de voorwaarden die de agent nodig heeft om deze taak te behartigen. In de besturingsrelatie tussen overheid en kennisinstituten is deze principaal - agentrelatie, ofwel opdrachtgever - opdrachtnemer relatie, aanwezig. De overheid legt specifieke kennisvragen bij één der kennisinstituten neer en draagt het in ruil voor budgettering en facilitering een specifieke taak op die het publieke belang zal moeten borgen. Hiermee geeft de overheid invulling aan de hoe-vraag.

Doelstelling in dit onderzoek is het achterhalen van de formele besturingsstructuur van de overheid met betrekking tot de aansturing van de behartiging van het publieke belang samenhangend met de kennisontwikkeling. Daarnaast is het inzicht verkrijgen in de interne besturingsstructuur van de kennisinstituten een doel. Door deze structuren duidelijk in kaart te brengen ontstaat er een overzicht van het bestuurlijk handelen van de verschillende overheden en het interne bestuurlijk handelen van de verschillende kennisinstituten en wordt duidelijk op welke wijze het publieke belang vanuit de bestuurlijk structuur behartigd wordt.

Van de karakteristieken en indicatoren aan de hand waarvan gemeten zal worden volgt hieronder een opsomming: allereerst wordt door ‘de formele besturingsbepalingen van de overheid met betrekking tot de aansturing van de kennisinstututen’ een karakteristiek gevormd. Als indicatoren hiervan kunnen wetten, statuten, verantwoordingsregels zowel verbaal en schriftelijk en de samenstelling van de Raad van Toezicht worden gegeven. Ten tweede is ‘het coördinatiemechanismen van de overheid’ een karakteristiek waarbij als indicatoren de statuten, formele overlegvormen, restricties en subsidie en onderzoeksthema bepalingen als meetpunten kunnen worden gezien. Ten derde is ‘de besturingsstructuur van de kennisinstututen’ een karakteristiek met als indicatoren wetten, statuten, restricties en de samenstelling van de Raad van Toezicht. Als vierde karakteristiek kan ‘de hiërarchische positionering van de overheid en de kennisinstututen’ gegeven worden. De indicatoren zijn hier de bepalende rol van de overheid dan wel kennisinstututen op verschillende deelterreinen en de verantwoordingsregels verbaal en schriftelijk. Ten vijfde is ‘de rol van macht in de besturingsrelatie’ een karakteristiek waarbij als indicatoren de soorten van macht, de macht van de overheid, de macht van het kennisinstutut en statuten aangewezen kunnen worden. Als laatste karakteristiek kan ‘het verantwoordingsmechanismen vanuit overheid en kennisinstututen’ worden benoemd. Hiertoe behoren de indicatoren: formele en informele verantwoordingsregels (zowel verbaal als schriftelijk), restricties en formele en informele overlegvormen.

Informatie

In de beschrijving van het Neo- Institutioneel Economische theoretische vraagstuk komt het begrip informatieasymmetrie herhaalde malen aan de orde in de drie vraagstukken. Ook in de twee WRR-rapporten ‘Borgen van publiek belang’ en ‘Transactie als bestuurlijke vernieuwing’ werd er aandacht besteed aan het fenomeen van de informatieongelijkheid. Hier werd het geformuleerd als een tekort aan informatie in een transactierelatie die door twee economische actoren is geschapen. Wanneer we hiermee samenhangend de besturingsrelatie overheid – kennisinstututen betrekken, zouden we kunnen veronderstellen dat deze informatieongelijkheid ook in deze relatie aanwezig kan zijn. De overheid als principaal dient dus rekening te houden met het feit dat zij nooit geheel zicht kan hebben op het handelen van het kennisinstutut ofwel de agent. Redenen hiervoor kunnen liggen in de afstand die aanwezig is tussen overheid en kennisinstutut. Daarnaast beschikt de principaal niet over de specifieke expertise waardoor bepaalde boodschappen of resultaten van de agent niet op waarde kunnen worden geschat. De overheid zal om de informatieongelijkheid het hoofd te kunnen bieden en controle te kunnen blijven uitoefenen op de uitvoering van het publieke belang kosten moeten maken. Zo ook zullen de kennisinstututen kosten maken om hun continuïteit te bewaken, verbinding met de principaal aan te gaan en te weten waar ze aan toe zijn. Deze kosten worden de transactie en agency kosten genoemd en komen voort uit het tot stand brengen en behouden van de transactie tussen overheid en kennisinstutut. Verschillende vormen van kosten die hieronder vallen zijn monitoring costs en bonding costs zoals nader gedefinieerd werd in het voorgaande hoofdstuk. Tussen deze kosten zou met betrekking tot de behartiging van het publieke belang een anticiperend samenspel waarneembaar kunnen zijn waarin overheid en kennisinstututen de specifieke kosten bepalen. De mate waarin de principaal en de agent in contracten hun specifieke verantwoordelijkheden hebben vastgelegd, kan tevens invloed hebben op de hoogte en soort kosten. Door deze contractvorming tussen principaal en agent vindt er namelijk een ruil van eigendomsrechten plaats wat het informatie verstrekkend en verwervend gedrag kan bepalen. Hoe meer evenredig het eigendomsrecht van overheid en kennisinstututen op het residu uit de transactie, hoe minder hoog de transactiekosten (Hazeu, 2000:71). Hierdoor zal het van belang zijn zicht te krijgen op de verdeling van eigendomsrechten.

Hier volgen nu enkele karakteristieken en indicatoren aan de hand waarvan de specifieke informatieoverdracht tussen overheid en kennisinstututen meetbaar gemaakt kan worden. Allereerst ‘de informatieverstrekking van de overheid naar de kennisinstututen’ waaraan als indicatoren het formele en informele contact, de beleidsdocumenten, kabinetsstandpunten en notities van de overheid gekoppeld kunnen worden. Ten tweede ‘de informatieverstrekking vanuit de kennisinstututen’. Als indicatoren kunnen hier het formele en informele contact en de formele financiering en onderzoeksrapportages genoemd worden. De derde karakteristiek wordt gevormd door ‘informatietransparantie’ waaraan de indicatoren de moeilijkheidsgraad van informatieverwerving,

tijdsinvestering en duidelijkheid/helderheid van informatie voor de andere partij verbonden worden. Als laatste karakteristiek 'de gemaakte transactiekosten' in de vorm van agency kosten, zoals monitoring costs en bonding costs. Hieraan kunnen de indicatoren verdeling van eigendomsrechten, duidelijkheid/helderheid van informatie voor de andere partij, moeilijkheidsgraad en tijdsbesteding van informatieverwerving en -verwerking.

Vertrouwen

De aanwezigheid van vertrouwen speelt in elke verhouding die mensen dan wel organisaties met elkaar voor een langere periode aangaan een zeer grote rol. Een groot gebrek aan vertrouwen vraagt om andere vormen van zekerheid, zoals een omvangrijk contract. Daarnaast kunnen het oplopen van de transactiekosten en de agency costs een voorbeeld zijn. Reputatie en een goede staat van dienst zijn dus voor zowel de verschillende overheden als de kennisinstellingen zeer belangrijk. De departementen willen op een betrouwbare manier de taken verbonden aan het publieke belang van de kennisontwikkeling verdelen over de publieke dan wel private sector. Daarnaast wil de overheid een betrouwbare financieringspartner blijven van de kennisinstellingen aangezien ze afhankelijk is van de kennisontwikkeling door de instellingen. De kennisinstellingen streven bij voortdurende naar overheidszekerheid, omdat zij voor een gedeelte van hun budget afhankelijk zijn van deze actor. Partijen met een redelijke staat van dienst en een goede reputatie zijn eerder in staat vertrouwen te scheppen waardoor minder controle noodzakelijk is en lagere transactiekosten het gevolg zijn. Nu is het de vraag in hoeverre en in welke vorm dit vertrouwen aanwezig is in de besturingsrelatie tussen de overheid en de kennisinstellingen. Een antwoord op deze vragen kan belangrijke informatie geven over het vertrouwen dat aanwezig is met betrekking tot de invulling en uitvoering van het specifieke publieke belang, waarmee een beeld geschetst wordt van de huidige besturingsrelatie.

De nu volgende karakteristieken en indicatoren worden als meetpunten van het vertrouwen in de besturingsrelatie gehanteerd. Ten eerste 'het vertrouwen dat de overheid in de besturingsrelatie met de kennisinstellingen heeft'. De indicatoren van dit vertrouwen zijn de vertrouwensbeleving van de overheid, toezichtgedrag vanuit de overheid, noodzakelijkheid formele rapportering, belang formeel contact en mate van institutievrijheid gegeven door de overheid en het belang van formele bepalingen zoals wetten en statuten. Ten tweede 'het vertrouwen van de kennisinstellingen in de besturingsrelatie met de overheid'. Als indicatoren zijn hier een viertal meetpunten te noemen: de vertrouwensbeleving van de instellingen, belang formele afspraken en contact en het toezichtgedrag van het instituut. Ten derde 'de functie van de controlemechanismen van de overheid'. Als indicatoren worden de volgende gegeven: overheidsbelang in de Raad van Toezicht, de verantwoordingsverplichtingen opgelegd aan de instellingen en de formele / informele overlegstructuur.

Instituten

Instituten beïnvloeden de structuur van organisaties en de verhouding tussen verschillende organisaties, aangezien het hier formeel gezien wetten en informeel de gangbare gedragsregels zouden kunnen betreffen. De organisatiesoort bepaald in zeker mate de set van instituten waarmee de organisatie en een gedeelte van zijn omgeving institutioneel wordt ingevuld. Instituten kunnen zoals in het voorgaande hoofdstuk ook al beschreven staat in zowel formele als informele vorm voorkomen. Voorbeelden van formele instituten zijn: de grondwet, eigendomsrechten en contracten. Als voorbeeld van een informele instelling kunnen gedragsregels genoemd worden. Alle formele instituten waarmee de overheid rekening dient te houden zijn voornamelijk vastgelegd in wetten en regelgeving waarmee het handelen van de overheid gericht zou moeten zijn op het vaststellen en het (laten) behartigen van publieke belangen. De formele dan wel informele instituten, samenhangend met de overheidsuitvoering van het kennisontwikkelingsbeleid, kunnen een bepalende rol spelen in de besturingsrelatie die aanwezig is tussen de overheid en de kennisinstellingen. Ook binnen de kennisinstellingen hebben de voor het instituut geldende formele en informele instituten een beïnvloedend effect en kunnen zij tevens een effect hebben op de besturingsverhouding overheid – kennisinstellingen. Gedurende het empirische onderzoek is het dan ook de bedoeling te achterhalen welke rol de verschillende instituten vervullen in de behartiging van het kennisbelang vastgesteld door de principaal. Kortom, welke rol spelen de formele en informele instituten in de besturingsrelatie overheid – kennisinstelling?

Nu volgen enkele karakteristieken en indicatoren aan de hand waarvan de aanwezigheid van formele dan wel informele instituties in de besturingsrelatie zijn vast te stellen. Ten eerste ‘de formele instituties die bepalend zijn in de besturingsrelatie’. Als indicatoren dienen hier: wet en regelgeving waarin het gedrag van de principaal en agent worden voorgeschreven, eigendomsrechten, contracten en statuten en convenanten. Ten tweede ‘de informele instituties aanwezig binnen de besturingsrelatie’. Indicatoren hiervan zijn: het informele contact tussen de overheid en de instituten en gewoonte en omgangsvormen. De derde karakteristiek is ‘de nadruk op informele dan wel formele instituties’. Als meetpunten hiervoor dienen: het belang gehecht aan formele dan wel informele instituties door principaal en agent en geëigende institutionele kenmerken.

Prikkels

Het afgeven van prikkels komt voor tussen alle economische actoren, zo ook tussen de principaal en de agent. Zo kan de principaal prikkels afgeven richting de agent door sancties of beloning. Veelal worden de prikkels afgegeven door het vermeerderen dan wel verminderen van het budget voor het agentschap. Ook bestaan er ook prestatieprikkelintentsiemechanismen. Bijvoorbeeld het door de agent laten meedelen in de winst. Maar ook een herstructurering van het bestuur, toezicht houden op de agent en het gericht belonen van resultaten kunnen voorbeelden zijn. Wanneer we een parallel trekken naar de in deze scriptie behandelde besturingsrelatie dan kunnen we er vanuit gaan dat de overheid wellicht gebruik zal maken van deze prikkelmechanismen. Hoe en in welke vorm de principaal de uitvoering van de door de agent behartigde overheidstaken wil beïnvloeden, zal behandeld worden in het empirisch onderzoek. In de geraadpleegde literatuur werd in mindere mate gesproken over prikkels die door de agent zouden worden afgegeven. Toch heeft de relatie tussen overheid en kennisinstituten wederkerige kenmerken waarin dus niet uit te sluiten valt dat er tevens ook prikkels afgegeven zullen worden vanuit de kennisinstituten. Dit blijkt uit de kennisinvloed die de instituten kunnen hebben in de vraagarticulatie voor nieuw onderzoek. Kortom, beide partijen (zowel de verschillende departementen als de verschillende kennisinstituten) kunnen genoodzaakt zijn specifieke prikkels af te geven, waarmee van de principaal dan wel agent het gewenste gedrag wordt afdwongen. In het empirische onderzoeksgedeelte van deze scriptie is het de bedoeling de aanwezigheid van prikkels in de besturingsrelatie overheid–kennisinstituten zichtbaar te maken.

Er volgt nu een weergave van de karakteristieken en indicatoren waarmee de aanwezigheid van prikkels meetbaar gemaakt wordt. Allereerst ‘de prikkels die afgegeven worden door de overheid’ waarvan de nu volgende punten als indicatoren dienen: specifieke overheidsprikkels in de vorm van geld, beloning, sancties en boodschappen. Ten tweede ‘de prikkels afgegeven door de kennisinstituten’ waarbij de nu volgende meetpunten passen: kennisinstituutprikkels in de vorm van het achterhouden of verstrekken van informatie en kennis, boodschappen en marktgerichtheid. Tot slot het karakteristiek ‘stimulus van welk specifiek gedrag’ waarvoor de nu volgende indicatoren zijn vastgesteld: bedoelde effect volgens beide actoren en bereikte effect van prikkel.

4.2.2 Hypothesen

Na explicitering van de voorgaande meetthema’s kunnen er in dit stadium van onderzoek een aantal relevante hypothesen worden geformuleerd:

- Hypothetisch zou men er vanuit kunnen gaan dat de kennisinstituten niet alleen een bepalende rol vervullen in de uitvoering van het publieke belang, maar eveneens invloed uit kunnen oefenen op de bepaling van het te borgen publieke belang;
- Hier zou de uitspraak kunnen worden gedaan dat er waarschijnlijk een verschil zal bestaan in de besturingsstructuur- beleving door zowel overheid als kennisinstituut. Men dient hiermee rekening te houden gedurende de uitvoering van het onderzoek;
- Als hypothese wordt hier de verwachting uitgesproken dat de verschillende Ministeries waarschijnlijk een grote waarden toekennen aan formele informatieoverdracht vanuit de kennisinstituten. Het democratische legitimeringsbeginsel van goed bestuur is hiervan de oorzaak;

- Waarschijnlijk zullen de kennisinstituten meer aan de aanwezigheid van vertrouwen in de besturingsrelatie hechten dan de verschillende penvoerende Ministeries. Dit lijkt namelijk een logisch gevolg van het feit dat de kennisinstituten voor hun continuïteit in grote mate afhankelijk van de overheid zijn.
- Op basis van de controle die de overheid wil uitoefenen op de instituten valt te verwachten dat de Ministeries meer waarden zullen hechten aan formele instituties dan de kennisinstituten. De kennisinstituten zullen de formele instituties naar verwachting meer zien als beperkend, al worden hieraan ook kennisinstituutrechten ontleend;
- Tot slot kan de hypothese worden uitgesproken dat de overheid naar verwachting meer prikkels af zal geven in de besturingsrelatie dan de instituten. Dit kan worden verondersteld als gevolg van de aansturingautoriteit van de penvoerende departementen waardoor het met regelmaat afgegeven van besturingsprikkels een logisch gevolg is.

4.3 Meetmethodiek

Nu in de voorgaande paragraaf vastgesteld is wat binnen de kennisarena gemeten moet worden, zal in deze paragraaf een weergave worden gegeven van de methode waarop er gemeten zal worden.

De onderzoekssituatie van het vraagstuk omvat diverse onderzoekseenheden, zoals is gebleken uit de voorgaande hoofdstukken. Als onderzoekseenheden kunnen de overheidsorganisatie, de werking van de besturingsrelatie en de organisatie van de kennisinstituten gezien worden. Daarnaast vallen binnen dit bestuurskundige onderzoek waarnemingseenheden te onderscheiden zoals statuten, beleidsnota's en rapporten. Bij het bepalen van de meetmethodiek is het belangrijk zich af te vragen voor welke onderzoeksmethoden het specifieke bestuurskundig onderzoek zich leent. Aangezien de kennisarena een onderzoekseenheid is waar vele belangen aanwezig zijn en vele actoren vanuit hun eigen perspectief het vraagstuk bezien, is het belangrijk stil te staan bij criteria voor een betrouwbaar en valide onderzoek. Babbie (Babbie, 2004:141) definieert betrouwbaarheid als: 'That quality of measurement method that suggests that the same data would have been collected each time in repeated observations of the same phenomenon'. Validiteit wordt door dezelfde sociaal wetenschapper omschreven als (Babbie, 2004:143) 'A term describing a measure that accurately reflects the concept it is intended to measure'. Aangezien in dit onderzoek de mogelijkheid ontbreekt de centrale vraag met kwantitatieve data en uitspraken invulling te geven, is het moeilijker exact onderzoek te doen. Daarom is in dit onderzoek de keuze gemaakt kwalitatieve uitspraken te doen op basis van een zo breed mogelijk opgezet onderzoek. Om de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek en de resultaten te verhogen wordt dan ook de onderzoeksmethode *triangulatie* gekozen. Dit houdt in dat er van meer dan één methode of techniek gebruik wordt gemaakt om de gestelde onderzoeksdoelen te bereiken (Hakvoort, 1995:131). Het gebruik van meer dan één techniek bij het verzamelen van gegevens verdient volgens Hakvoort zeker bij bestuurskundig onderzoek aanbeveling, omdat er veelal sprake is van praktijkgerichte of toepassingsgerichte onderzoekssituaties.

Allereerst is er een begin gemaakt met *documentanalyse* dat gaande het onderzoek zijn voortzetting krijgt. Vervolgens vindt in het middengedeelte van de onderzoeksperiode met regelmaat verschillende vormen van *participerende observatie* plaats. En tot slot zullen in het laatste stadium van het onderzoek, in het kader van de inventarisatie van de besturingsrelatie tussen overheid en kennisinstituut, *kwalitatieve interviews* plaatsvinden.

De wijze van materiaalverwerking en analyse is in principe voor alle technieken identiek (Hakvoort, 1995:144). Daarom zal de uiteindelijke verwerkings- en analysemethode gezamenlijk in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk behandeld worden.

4.3.1 Documentanalyse

Vanaf de start van dit onderzoek is er middels raadpleging van bronnen kennis opgedaan over de beleidscontext van het kennisarenavraagstuk. Hiermee werd een beeld verkregen van de interne overheidsverhoudingen, de invloed van bijvoorbeeld het Rapport Wijffels zoals beschreven in hoofdstuk twee en een indruk van de relatie die de overheid onderhoudt met de kennisinstituten.

Afgezien van het feit dat er met betrekking tot dit onderzoek veel bronnen raadpleegbaar zijn, zijn voor het verkrijgen van een breder perspectief aanvullende onderzoeksmethodieken noodzakelijk. De

documentanalyse waarvan in deze scriptie gebruik gemaakt zal worden kan ook wel een inhoudsanalyse genoemd worden. Wanneer de formulering inhoudsanalyse gebruikt wordt dient dit nadrukkelijk opgevat te worden als een techniek van materiaalverzameling (Hakvoort, 1995:144).

Dit is een onderzoekstechniek waarbij het materiaal uit de tweede hand een bewerking zal ondergaan. In dit afstudeeronderzoek zullen de documentanalyseedata voornamelijk afkomstig zijn uit boeken, wetenschappelijke tijdschriften, rapporten, verslagen, emailcommunicatie en brieven. In de praktijk van de relatie overheid – kennisinstituten valt te denken aan regiegroepverslagen en vergaderstukken, emailcommunicatie vanuit de overheid met de kennisinstituten, AWT Rapporten en het Rapport van de commissie Wijffels.

Ondanks het feit dat de inhoudsanalyse gedefinieerd wordt als systematisch en kwantitatief, heeft het meer kwalitatieve gebruik van inhoudsanalyse binnen de sociale wetenschap een vaste plaats ingenomen (Hakvoort, 1995:145). Op basis van deze wetenschap is in dit onderzoek dan ook de keuze gemaakt om voornamelijk naar een systematische, kwalitatieve en manifeste materiaalverzamelingsmethode te streven. Om op deze manier verschillende communicatievormen en bronnen verbandhoudend met de onderzoeksvraag te kunnen achterhalen.

Bij het gebruik van de onderzoeksmethode van de inhoudsanalyse zal dit onderzoek zich richten op de volgende vier aspecten: kenmerken van de inhoud, producenten van de inhoud, ontvangers van de inhoud en effecten van de inhoud.

4.3.2 Participerende observatie

Naast de documentanalyse zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van participerende observatie. Met deze participerende waarneming verzamelt de onderzoeker zijn materiaal door vanuit een positie in een groepering de activiteiten van leden van die groep gade te slaan en zo mogelijk systematisch vast te leggen (Hakvoort, 1995:141). Participerend observeren is voornamelijk geëigend voor wetenschappelijk onderzoek wanneer er weinig bekend is over het verschijnsel, er belangrijke verschillen zijn in gezichtspunten van insiders in vergelijking met buitenstaanders, het verschijnsel in bepaalde mate obscuur is en tot slot gedeeltelijk verborgen is (Hakvoort, 1995:142). De waarnemingstechniek biedt de onderzoeker de mogelijkheid op verschillende punten informatie te verkrijgen over fenomenen die uit schriftelijke bronnen of interviews wellicht onmogelijk te herleiden waren geweest. Een opsomming van mogelijke inzichten (Hakvoort, 1995:143):

- Inzicht in de context van het beleidsonderwerp;
- Directe ervaring schept mogelijkheden tot inductieve benaderingswijze;
- Observator ziet dingen die aan de aandacht van leden van de groep en staf ontsnappen;
- Leren van hetgeen niet besproken wordt;
- Verkrijgen van persoonlijke kennis en directe ervaring.

Aangezien interdepartementale-, departementale- en kennisarenanetwerken een belangrijke rol spelen met betrekking tot het vraagstuk van dit onderzoek zijn de kenmerkendheden van deze vorm van onderzoek ideaal.

Reeds vanaf het begin van het onderzoek was het mogelijk participerend te observeren in departementale en interdepartementale overlegstructuren betrekking hebbend op de TNO/GTI beleidsvorming. Aanvankelijk hadden de observaties een oriënterend karakter, maar na verloop van de onderzoekstijd werden op systematische wijze gegevens verzameld uit de participerende observaties. Deze vonden plaats tijdens regiegroepvergaderingen, programmastafvergaderingen, governance overleg bij het Ministerie van Defensie en tot slot een governance brainstorm bij de directie Onderwijs van het Ministerie van OC&W. Tijdens deze observaties identificeerde de onderzoeker zich als lid van de groep en koos zij er voor een gedeeltelijk verholde observatie te laten plaatsvinden. Deze rolvervulling is overeenkomstig met de methode die Hakvoort (1995) voorschrijft.

4.3.3 Kwalitatieve interviews

Al tijdens de oriëntatiefase van het onderzoek werd duidelijk dat het houden van interviews met verschillende ambtenaren binnen de verschillende departementen omwille van een betrouwbare

interpretatie van de onderzoeksgegevens noodzakelijk zou zijn. Het doen van documentanalyse en de participerende observatie zouden wellicht een te beperkt beeld schetsen en er zou geen mogelijkheid tot externe controle zijn. Om de huidige besturingsrelatie tussen de verschillende overheden en de vijf kennisinstituten in kaart te kunnen brengen, is dan ook de keuze gemaakt interviews te houden met de penvoerders van alle kennisinstituten. Deze vijf personen vervullen vanuit de overheid de functie van 'sleutelfiguren' zoals Hakvoort (1995) de penvoerders zou noemen. Zij vervullen hun functie tussen overheid en kennisinstituten en zijn verantwoordelijk voor de communicatie, aansturing en monitoring. Daarnaast is het in het kader van de objectiviteit van belang ook de kennisinstituten hun visie te laten uitspreken, zodat de andere zijde van de besturingsrelatie een stem krijgt. Ook hier dienen sleutelfiguren binnen de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten als respondent.

De verkregen informatie vanuit interviews bestaat uit zowel *opvattingen, herinneringen, gevoelens, intenties, meningen, oordelen* en *overtuigingen* van de ondervraagde persoon of personen (Hakvoort, 1995:134). In dit onderzoek is de keuze gemaakt voor een combinatie van een kwalitatieve en gestandaardiseerd interview. Dit betekent dat er een lijst van interviewonderwerpen is vastgesteld voordat de interviews met de respondenten plaatsvonden. Zowel de penvoerders als de vertegenwoordigers van de kennisinstituten worden volgens dezelfde vastgestelde thematische vragenlijst geïnterviewd, zie bijlage 5. In de interviews wordt er naar gestreefd de volgorde van de opgestelde vragen aan te houden, maar is de interviewer is vrij van volgorde te veranderen wanneer de ondervragingssituatie hier aanleiding toe geeft of hiermee meer informatie wordt verkregen. Deze kenmerken van interviewmethoden laten zien dat hier sprake is van een combinatie tussen het kwalitatief en gestandaardiseerd interview (Hakvoort, 1995:134).

De interviews worden in speciale gevallen niet alleen afgenomen met één respondent maar met twee. Dit komt voor in situaties waarin respondenten zelf aangeven dit doeltreffender te vinden.

De registratie van de antwoorden zal plaatsvinden door het gebruik van een opnameapparaat. Dit geeft de interviewer meer ruimte om het gesprek te voeren en gaande te houden en geeft de respondent tevens het idee dat er naar hem geluisterd wordt.

4.3.4 Materiaalverwerking en analyse

Tijdens het doen van inhoudsanalyse wordt op systematisch wijze verschillende soorten data naar onderzoeksthema gearcheveerd. Te denken valt hierbij aan korte uittreksels, samenvattingen en markering van specifieke tekstgedeelte.

Gedurende de participerende observatie is het bijhouden van notulen de methode. Deze worden na de observatie indien noodzakelijk verder bijgewerkt zodat bij raadpleging in de toekomst geen misverstanden kunnen ontstaan. Data van observatie, aanwezige personen en gespreksonderwerpen zijn hierin nauwkeurig weergegeven.

De kwalitatieve interviews worden opgenomen waarna het gehele interview letterlijk wordt uitgetypt. De schriftelijke weergave kent net als de oorspronkelijke vragenlijst een thematische indeling. Op deze manier is het in een later stadium mogelijk de uitgewerkte teksten selectief te raadplegen.

In het dataweergevende hoofdstuk van deze scriptie zullen de belangrijkste feiten betrekking hebbend op de besturingsrelatie weergegeven worden. Bij de analyse zal gebruik gemaakt worden van de thematische structurering aan de hand van de karakteristieken en indicatoren zoals beschreven in paragraaf 4.2 en de tabel in bijlage 3. De analyse zal aan de hand van de data op zo'n manier worden uitgewerkt zodat hieruit logischerwijs verklaring en beantwoording van de centrale onderzoeksvraag volgt.

4.4 Resumé

Het hoofdstuk ving aan met een uiteenzetting van hetgeen in dit onderzoek gemeten zal worden. De borging van het publieke belang vormt het basale meetpunt. De vragen welke publieke belangen er precies geborgd worden (wat-vraag) en hoe de publieke en private verantwoordelijkheden worden toegedeeld bij de behartiging van het publieke belang (hoe-vraag) hebben een leidende rol in het meetbaar maken van dit kennisarenavraagstuk. De theoretische thema's (bestuurlijke) *structuur, informatie, vertrouwen, instituties* en *prikkels* verstrekken de indicatoren waarmee de daadwerkelijke invulling van de hoe-vraag in de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten onderzocht gaat worden.

In de laatste paragrafen van dit hoofdstuk werd aandacht besteed aan de meetmethodiek waarin betrouwbaarheid en validiteit als argumenten werden aangedragen voor de triangulaire onderzoeksmethode. Documentanalyse, participerende observatie en kwalitatieve interviews werden voorgesteld als pluriforme onderzoekwijze. De analyse, observaties en interviews op zich zullen een controlefunctie vervullen in de beoordeling van de twee andere onderzoeksmethode waardoor uiteindelijk relatief betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan.

V Empirische kennisarena

5.1 Introductie

In dit hoofdstuk van de beschreven kennisarena zal de lezer worden geconfronteerd met haar empirische elementen. De data weergegeven in dit hoofdstuk hebben hun oorsprong uit documentanalyse, participerende observatie en kwalitatieve interviews zoals in het voorgaande hoofdstuk al toegelicht is. In dit gedeelte van de scriptie wordt een onderscheid gemaakt tussen ‘arenatoeschouwers’ en ‘arenaspelers’. Bij de eerste groep wordt gedoeld op de actoren die de specifieke besturingsrelatie in de kennisarena aanschouwen. Programmastaf, Regiegroep en individuele ambtenaren van verschillende Ministeries zullen hier vertegenwoordigd zijn. In zekere zin valt te betwisten of deze arenatoeschouwers op een bepaald moment ook geen deelnemers zijn in de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten. Toch worden in dit onderzoek voornamelijk de actoren die een directe rol spelen in de relatie gedefinieerd als een arenaspeler. De penvoerders en vertegenwoordigende functionarissen van de kennisinstituten worden hier als de deelnemers gezien. In het kader van de leesbaarheid zal veelvuldig gebruik gemaakt worden van afkortingen welke in het begin van een alinea voluit geschreven zullen worden en daarna in afgekorte vorm.

5.2 Arenatoeschouwer

Nadat in het tweede scriptiehoofdstuk de beleidsplaatsing van de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten aan de orde is gekomen is duidelijk dat vele partijen zich met dit vraagstuk bemoeien. Vanuit de overheid, de kenniscreërende sector en daarnaast ook uit het bedrijfsleven zijn er vele actoren present. Vanuit eigen perspectieven willen ze hun mening laten gelden en laten met wisselend succes hun invloed op het besturingsvraagstuk binnen de kennisarena gelden. Aangezien het onmogelijk is alle actoren en hun beschouwing in dit onderzoek onder de aandacht te brengen, is er voor gekozen de voor de besturingsrelatie belangrijkste arenabeschouwers te raadplegen.

5.2.1 Programmastaf

Met het TNO/GTI project heeft de overheid duidelijk gemaakt dat deze de regie wil gaan voeren om samen met alle spelers in het kennisnetwerk het proces van kennisontwikkeling en toepassing te organiseren. Hieruit is ten behoeve van de overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven de Regiegroep ontstaan. Als ondersteunend orgaan is een programmastaf opgericht die de departementen en instituten ondersteunt. Deze programmastaf kent een samenstelling van een projectleider Regievoerders, projectleider Penvoerders/Financiën, Programmaleider en een Management assistent.

De programmastaf houdt zich voornamelijk bezig met het leveren van communicatieproducten, het leveren van adviezen en rapporten en het voorbereiden en agenderen van de regiegroepvergaderingen (Plan van aanpak TNO/GTI). Hierbij valt op dat de programmastaf er belang aan hecht veel actuele thema's op de agenda te zetten (Agenda Programmastaf TNO/GTI 02-05-06). Naast deze taken wordt door de programmastaf aan relatiemanagement gedaan met regievoerders, penvoerders maar ook met de spelers in de kennisarena. De programmastaf onderhoudt dan ook onder andere contacten met het Midden- en Kleinbedrijf (nader te noemen MKB), Vereniging van universiteiten (VSNU), HBO- raad en de Adviesraad voor Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT). Waarmee de staf vat probeert te houden op de context waarbinnen de Regiegroep en programmastaf werken.

In een governance notitie TNO en de GTI's afkomstig van de programmastaf (mei 2006) werden een aantal punten aan de orde gesteld die betrekking hadden op de governance structuur van de besturingsrelatie overheid - kennisinstituten. Allereerst gaf men in deze notitie een definitie van het begrip governance waarbij de definitie van Peters (1997) werd gebruikt. Vervolgens werd in deze notitie door een lid van de programmastaf als discussiepunt naar voren gebracht ambtenaren op te nemen in de Raden van Toezicht van de instituten (in het geval dat dit nog niet zo is). Daarnaast werd onder andere het wegvallen van taken voor het penvoerend Ministerie als discussiepunt voorgesteld, zodat het regievoerend departement deze taak op zich zou kunnen nemen. Vanuit de programmastaf

realiseerde men zich dat deze punten in strijd waren met de zelfstandigheid van de instituten. Maar aangezien deze wel tegemoet komen aan de informatie en beïnvloedingsbehoefte van de overheid zou een discussie over deze punten een verduidelijkend effect kunnen hebben. In dezelfde notitie geeft de programmastaf aan dat de huidige besturingsrelatie met de kennisinstituten nog veel elementen bevat van een aanpak die past bij de aansturing van een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO). Alleen TNO draagt hier volgens de programmastaf nog de kenmerken van terwijl de GTI's ontstaan zijn als onderdeel van de Rijksdienst. Deze relaties worden, zoals de programmastaf in deze notitie aangeeft, gekenmerkt door sturing die voornamelijk vanuit financiële overwegingen plaatsvindt. De laatste jaren zou de positie van de kennisinstituten volgens de programmastaf steeds meer die van zelfstandige instellingen zijn die zich richten naar de vraag van de overheid. Daarbij refereert de staf aan de formulering van Wijffels die de instituten 'zelfstandige kennisondernemingen' noemt. Met de introductie van de vraagsturing zal de governance in de toekomst, zo stelt de programmastaf voor, moeten toegroeien naar de volgende vier hoofdlijnen gebaseerd op een governance schema afkomstig van de directie onderwijs:

- Er is sprake van een prominente relatie van de overheid met de onderzoekprogramma's
- De directe relatie met de instituten is beperkt van aard, namelijk beperkt tot de taken die voorzien zijn voor de penvoerende departementen.
- De bestuurlijke inrichting van de instituten is ingevuld volgens het zogenaamde Raad van Toezicht model.
- De bij de instituten betrokken stakeholders dienen invloed te kunnen uitoefenen op de koers van het instituut

Vanuit een participerende observatie van de programmastaf bij bijeenkomsten zijn verschillende belangrijke indrukken opgedaan. Zo valt duidelijk op dat tijdens de bepaling van de programmastafstrategie zo goed mogelijk rekening gehouden wordt met de belangen van actoren binnen de verschillende departementen en in de kennisarena. Hierdoor vergt de bepaling van de precieze activiteiten van deze staf veel interne afstemming.

Het is, zo zegt een lid van de programmastaf, niet de bedoeling de regiegroep onder druk te zetten maar te helpen zodat hiermee een gezamenlijkheid tussen de departementen bereikt wordt en uiteindelijk gezamenlijke claims uitgesproken kunnen worden. Hiermee samenhangend zou de programmastaf er binnen de Regiegroep bij bijeenkomsten voor moeten zorgen dat de haken en ogen en de veranderingswensen boven tafel komen aldus een lid. Daarbij realiseert de programmastaf zich dat het TNO/GTI project binnen verschillende departementen nog weinig prioriteit heeft en er veel verwarring ontstaat over de onderzoeksthema's. Verschillende departementen hebben namelijk gezamenlijk een gedeeld belang met betrekking tot één thema. Hierdoor zouden de regievoerders onvoldoende doorhebben dat het eigen thema waarover zij regievoeren de eigen verantwoordelijkheid betreft. Zeker omdat ook vanuit de instituten wordt aangegeven dat de thema's nog niet lopen zou het stimuleren van deze bewustwording volgens de staf een programmastaftaak zijn. Daarnaast is deze staf op de hoogte van het feit dat bepaalde ministeries moeite hebben met gecoördineerde beslissingen omtrent de vraagfinanciering. Decentraal overheidshandelen is geliefd, men wil de departementale controle behouden aldus een lid van de programmastaf.

5.2.2 Regiegroep

De regiegroep is zoals nader omschreven in hoofdstuk twee een samengestelde groep van twaalf regievoerders die elk de verantwoordelijkheid hebben voor een thema. Binnen de Regiegroep nemen tevens projectleiders, departementale adviseurs en onderzoekscommissies een rol in. De regievoerders hebben de taak een kennisarena te vormen rond een thema waarbij ze voor een ontmoeting zorgen tussen al diegenen die vanuit verschillende invalshoeken gebaat zijn bij de kennis welke valt onder het thema (Regiegroep december 2005). Daarnaast heeft de Regiegroep hun akkoord en sturing met betrekking tot de producten van de programmastaf (Plan van aanpak TNO/GTI).

Aan het eind van 2005 besloot de interdepartementale regiegroep om gedurende het jaar 2006 na te gaan of de huidige governance structuur van de instituten in het licht van de invoering van de vraagprogrammering en vraagfinanciering nog passend is met betrekking tot kabinetsstandpunt (brugfunctie TNO/GTI). Dit vraagstuk bepaalde in grote mate de agendering van de Regiegroepbijeenkomsten.

Uit gesprekken die de programmaleider van de programmastaf met de regievoerders voerde kwam een lijst met signalen voort die opgetekend zijn in het document 'Signalen over Regiegroep'. Hieronder zal een weergave gegeven worden van de belangrijkste, soms strijdige, leerpunten gegeven door de regievoerders:

- Het gaat er om dat de regievoerders presteren en daarom moet er openlijke monitoring plaatsvinden en scherp geformuleerd worden wat er niet goed gaat. De regiegroep is niet alleen voor discussiëren.
- Regiegroep moet hulpvaardig gedrag vertonen om de regievoerders te helpen en een meer inhoudelijke gesprekspartner worden voor de regievoerders.
- De regievoering is moeilijk aangezien de ontwikkelingen in de kennisarena weerbarstig is. Hierdoor bestaat de neiging om af te haken of sneller te willen.
- Er moet een open dialoog komen vanuit de Regiegroep met de kennisinstituten. Bijvoorbeeld door meer brede bijeenkomsten met de instituten erbij en het toezenden van Regiegroepstukken. Hiermee kan de Regiegroep een rol vervullen in het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de instituten.
- Regiegroep is bedoeld om beter verbindingen te leggen met de andere departementen. Er gebeurt nu teveel op allerlei afzonderlijke plekken en er is geen overzicht
- De Regiegroep moet over de problemen praten en niet over de thema's.
- Voor de korte termijn is er behoefte aan een goede afbakening tussen de thema's. Er moet een overzicht komen van alle thema's.

Uit de observatie van de Regiegroepbijeenkomsten is eveneens een aantal belangrijke indrukken opgedaan met betrekking tot de interne governance structuur en de besturingsrelatie met de kennisinstituten. Zo werd door enkele regiegroepleden aangegeven dat er binnen de regiegroep een behoefte bestaat aan duidelijke afspraken zodat men elkaar hiermee in een vaste regierol kan dwingen. Een ander regiegroep lid gaf aan dat hij erg voor een gecoördineerde interdepartementale vraagsturing naar de kennisinstituten was. Er zou meer gezamenlijkheid tussen de departementen moeten zijn aangezien juist deze interdepartementale Regiegroep geen water bij de wijn moet doen. Eenheid tussen regie en penvoerders en het maken van nieuwe afspraken naar aanleiding van het rapport Wijffels zou hieraan bij kunnen dragen, aldus een lid van de Regiegroep.

Met betrekking tot de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten werden door enkele leden opvallende uitspraken gedaan. Zo zou het fenomeen van 'naming en shaming' een goede prikkel kunnen zijn om kennisinstituten tot het gewenste gedrag te bewegen. Een lid van de Regiegroep gaf aan dat een kennisinstituut meende dat de Research and Development programma's van de overheid niet innoverend genoeg zouden zijn. Als oplossing hiervoor werd aangedragen om alle instituten vaker te consulteren en na te gaan wat zij onder 'Kennis als vermogen' verstaan. Daarnaast werd de advisering door een extern orgaan of het bedrijfsleven als oplossing voorgesteld, waarbij volgens een Regiegroep lid rekening gehouden dient te worden met het feit dat het MKB minder goed is in het midden en lange termijn onderzoek. Tot slot werd nadrukkelijk door één van de leden aangegeven dat het onverstandig zou zijn voor de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten één governance model te ontwikkelen. Dit zou volgens de man namelijk geen ruimte laten voor de institutionele gekleurdheid.

5.2.3 Departementale brainstorm

In deze subparagraaf zal een uiteenzetting volgen van voor dit onderzoek relevante hoofdpunten afkomstig uit twee departementale brainstorm bijeenkomsten over het onderwerp governance en kennisontwikkeling.

Binnen het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OC&W) werd tussen de directies Onderzoek- en Wetenschapsbeleid (OWB) en Onderwijs een oriënterend gesprek gevoerd over het governance model in het onderwijssysteem en de mogelijkheden hiervan. Het nieuwe onderwijsmodel ziet de onderwijsinstellingen als zelfstandige organisaties waarin de overheid zich alleen mag bemoeien met het resultaat. De overheid gaat uit van de volledige autonomie van onderwijsvoering van de instellingen en rekent de instellingen alleen maar af op het resultaat wat moet voldoen aan de drie criteria: *kwaliteit*, *doelmatigheid* en *proces*. De onderwijsambtenaren zijn er van overtuigd dat dit model ook van toepassing zou kunnen zijn op de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten. De

ontwikkeling van toepasbare kennis kan in deze relatie gezien worden als het goede resultaat waarop de overheid financieel kan aansturen. In dit voorgestelde model worden de kennisinstituten als volledig autonoom gezien. Ze krijgen alleen nog geld voor de uitvoering van specifieke onderzoekprogramma's. Het kennisinstituut moet dan verantwoording afleggen over de bedrijfsvoering en het prijsniveau van het programmaonderzoek. De instelling wordt door mogelijke korting op het budget gedwongen transparant te zijn. De overheid stuurt op deze manier resultaat en procesgericht en daarmee kan volgens de aanwezige ambtenaren het instellingsbelang verdwijnen. Afsluitend wordt afgesproken dat de onderwijs governance deskundige een lezing zal komen houden voor de Regiegroep. Voor een overzicht van zowel het originele governance model van het onderwijsstelsel als het voorgestelde governance model voor de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten kan bijlage 2 geraadpleegd worden.

Tijdens een interdepartementale governance brainstorm bijeenkomst tussen het Ministerie van OC&W en het Ministerie van Defensie gaven drie ambtenaren hun mening over de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten. In dit gesprek gaf men met name hun visie op de thema's: borgen van het publieke belang, instituties, de governance structuur en informatievoorziening.

Vragen rondom afschaffing, versobering dan wel aanscherping van wetten is volgens één van de ambtenaren niet noodzakelijk. Daarentegen geeft zijn collega aan dat er voor de overheid meer gelegitimeerde sturingsmogelijkheid zou zijn wanneer er wel specifieke wetgeving zou bestaan.

Wanneer men spreekt over de overheidssturing is men het met elkaar eens dat de overheid een onderscheid moet maken in de praktische aansturing en financiële aansturing van instituten. Daarnaast dient de overheid volgens de ambtenaren innovatievrijheid te creëren, aangezien overheidsbemoeienis zou kunnen resulteren in een te grote focus op winstbejag en engineering. Een terugtrekking van de overheid zou volgens de geobserveerde ten gevolge kunnen hebben dat de kennisinstituten andere activiteiten ontwikkelen en zo effectiever gebruik maken van de markt. Het lijkt één van de ambtenaren raadzaam een strategische dialoog te voeren over de governance verhoudingen overheid – kennisinstituten. De overheid dient in deze dialoog er rekening mee te houden dat de kennisinstituten relatief sterk staan aangezien er binnen de landsgrenzen weinig concurrentie aanwezig is en de kennis die de overheid zou moeten hebben nu buiten de overheid is geplaatst. Binnen het Ministerie van Defensie wordt dan ook gesproken over beschikbare expertise aanwezig binnen de organisatie van de kennisinstituten.

Wanneer de mannen te spreken kwamen over de uitvoering van onderzoekstaken kwam één van hen tot de conclusie dat de GTI's veel meer lange termijn onderzoek doen met een meer specialistisch karakter in vergelijking tot TNO. Het laatste kennisinstituut doet voornamelijk kleinere projecten en is meer bezig met budgettering.

Tot slot gaven de ambtenaren hun mening over de informatievoorziening vanuit de kennisinstituten. Het schort vanuit de optiek van één van de aanwezigen nog wel eens aan transparantie over de financieringsbalans van de instituten. Zo spiegelen enkele kennisinstituten deze balans veranderlijk af in afstemming op de soort klant (overheid of bedrijfsleven). Richting de overheid zullen bepaalde kennisinstituten doen voorkomen dat ze voornamelijk overheidgefinancierd zijn en richting het bedrijfsleven juist meer marktgefinancierd.

5.2.4 Resumé

Het voorgaande gaf een weergave van de visie van verschillende geselecteerde arenatoeschouwers. Allereerst werd er aandacht besteed aan onderzoeksgegevens afkomstig van de programmastaf. Hieruit kwam naar voren dat deze staf zich bezighoudt met actuele thema's met betrekking tot de besturingsrelatie overheid – kennisinstituten en met de agendering van de Regiegroep bijeenkomsten. De programmastaf constateert dat er een nieuwe 'governance visie' ontwikkeld moet worden en dat de regievoerders extra ondersteuning vanuit de programmastaf dienen te krijgen. Hierop volgend kwamen de onderzoeksdata van de Regiegroep aan de orde. Duidelijk werd dat er een tegengesteldheid in meningen bestaan en dat door verschillende Regiegroepleden gestreefd wordt naar een interdepartementale eenheid. Daarnaast hebben verschillende Regievoerders aangegeven verbeterpunten te hebben voor de Regievoering over de twaalf kennisthema's.

Tot slot volgde een weergave van de onderzoeksgegevens van de departementale brainstormsessies. Het betrof hier allereerst een overleg tussen de twee directies OWB en Onderwijs van het Ministerie

van OC&W. Hier werd de passendheid van een onderwijs governance model voor de besturingsrelatie met TNO en de GTI's besproken. Afsluitend werd de afspraak gemaakt de onderwijs governance ideeën te presenteren aan de Regiegroep. Het overleg tussen ambtenaren van het Ministerie OC&W en het Ministerie van Defensie had eveneens governance als onderwerp. Hieruit komt naar voren dat de overheid innovatievrijheid moet creëren aangezien overheidsbemoediging zou kunnen resulteren in winstbejag en engineering. Daarnaast lijkt het een Defensieambtenaar raadzaam een strategische dialoog te voeren over de governance verhoudingen overheid – kennisinstituten.

5.3 Arenaspelers

Deze paragraaf zal een overzicht geven van de uitkomsten van elf kwalitatieve interviews gehouden in de maanden mei en juni 2006. Aangezien enkele respondenten aangaven anoniem te willen blijven is in dit onderzoek de keuze gemaakt geen respondentenlijst weer te geven. Als respondenten dienden vijf penvoerders, één governance deskundige, één regievoerder en zes functionarissen van TNO en de GTI's. Onderstaande gegevens en formuleringen moeten dan ook gelezen worden als een mening van deze personen en voor een gedeelte van hun organisatie. Daarnaast zal voorafgaand aan de weergave van de interviewresultaten per kennisinstituut de besturingsstructuur beschreven worden op basis van statuten, convenanten en een in het verleden gedane emailenquête. Ter verduidelijking wordt hieronder een governance schema weergegeven als introductie op een weergave van onderzoeksgegevens van de arenaspelers. Voor nadere toelichting op dit schema kan bijlage 4 geraadpleegd worden.

	TNO	NLR	ECN	Marin	Delta
Juridische organisatievorm	Publiekrechtelijke rechtspersoon	Stichting	Stichting	Stichting	Stichting
Directie	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja
Raad van Bestuur	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee
Raad van Toezicht	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Overheidsparticipatie Raad van Toezicht	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee
Wetenschappelijke Adviesraad	Ja	Ja	Nee	Ja	Ja
Strategischplan	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Goedkeurig Strategischplan door overheid	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Overheidsaansturing vanuit	OC&W, EZ Defensie (IWT)	Defensie, V&W	EZ, VROM	EZ, OC&W, Defensie	V&W, EZ, OC&W, VROM
Aansturing op	-Budgetsturing - basisfinanciering -Inhoudsturing – programmafinanciering.	Inhoudsturing	Inhoudsturing	Inhoudsturing	Inhoudsturing
Overheidsfinanciën	35 %	75%	47%	13%	Nvt

Schema 1

5.3.1 TNO

TNO is een bij de wet opgerichte publiekrechtelijke rechtspersoon zoals juridisch verankerd in de TNO wet van 1985. Hoofdstuk 3 van de TNO wet regelt de governance structuur. Het kennisinstituut heeft een Raad van Bestuur (RvB), een Raad van Toezicht (RvT), en een Raad van Defensieonderzoek. De RvB wordt op voordracht van de kroon benoemd en verschaft uit eigen

beweging en tijdig informatie aan de RvT en zijn commissies. Daarnaast legt de RvB eveneens uit eigen beweging en tijdig ter goedkeuring documenten voor zoals het strategisch plan, de subsidieaanvraag, het jaarplan en begroting. Ook de RvT wordt op voordracht van de Kroon benoemd. De voorzitter en drie leden worden benoemd door het ministerie van OC&W en nog drie overige leden door het Ministerie van EZ. Deze Raad heeft tot taak toezicht te houden op de beleidsuitvoering, besluitvorming en de vertegenwoordiging. De Raad van Defensie onderzoek kent een zelfde benoemingsstructuur als de andere raden. De samenstelling van de Raad is afgestemd op de belangen van het Ministerie van Defensie en de stakeholders zoals de krijgsmachtonderdelen.

Overheid – Penvoerder TNO

De TNO wet, een convenant, controle protocollen, de jaarlijkse bekostigingsbrief en het kabinetsstandpunt spelen als formele instituties in deze besturingsrelatie een belangrijke doelbepalende rol aldus de ambtenaar. TNO zou volgens deze penvoerder een brug moeten vormen tussen de pure wetenschap en het pure toegepaste onderzoek waarmee een schakel naar het bedrijfsleven wordt gemaakt. Het kennisproces verloopt volgens de ambtenaar namelijk niet ééndimensionaal maar in netwerken waarin TNO een rol zou moeten vervullen. Daarnaast verwacht het Ministerie van TNO dat overheids gelden besteed worden aan de voorafgestelde onderzoeksdoelen en bedrijfsvoeringstransparantie hieromtrent. Middels een TNO mailing ontvangt de penvoerder alle soorten van rapportages en jaarverslagen waardoor hij zich goed op de hoogte voelt, zo vertelt de ambtenaar. De penvoerder TNO geeft aan niet alle inhoudelijke en bedrijfsvoeringdetails te kennen aangezien het een kennisinstituut op afstand betreft. De ambtenaar geeft aan dat er veel ad hoc overleg plaatsvindt per mail en telefoon en dat er informeel contact is tijdens bijeenkomsten en werkbezoeken. Daarnaast bestaat het reguliere overleg met de directeur financiën. Kortom de informatieverwerking en verwerking verloopt volgens de penvoerder goed en kost niet veel tijd. Voorts verwacht de penvoerder van TNO dat het instituut onderzoeksprogramma's opstelt in de lijn met het vier-jarenwetenschapsbudget en daarmee afstemt met overheidsdoelstellingen. Volgens de ambtenaar heeft het penvoerende Ministerie in de besturingsrelatie de verantwoordelijkheid een betrouwbare partner te zijn voor TNO. Dat betekent dat de overheid alleen dingen doet vanuit bestuurlijk fatsoen. Transparantie omtrent beslissingen en het opkomen voor TNO als geheel wanneer dit nodig mocht zijn is hier een voorbeeld van. De penvoerder TNO geeft aan dat er vanuit het Ministerie van OC&W bestuurlijke prikkels worden afgegeven, zoals uitspraken van de Minister en het geven van geld met daaraan gekoppeld specifieke eisen. Als positieve / beloning prikkels krijgt TNO op dit moment de continuering van budgetten voor het volgende jaar en openbaren complimenten. Door de introductie van vraagfinanciering zal geld frequenter als stimulans gebruikt kunnen worden. TNO geeft volgens de penvoerder eveneens prikkels af door te laten zien hoe goed ze het doen en tegelijkertijd aan te geven welke noden ze hebben. Hiermee wordt getracht de Minister te beïnvloeden en wellicht wordt ook de Kamer gebruikt om te sturen. In de besturingsrelatie zijn volgens de penvoerder nauwelijks belangentegenstellingen waar te nemen, al zou de bedrijvenpoot van TNO voor spanningen kunnen zorgen. Macht speelt in mindere mate een rol. Toch heeft de overheid de macht tot het nemen van negatieve maatregelen en heeft deze het benoemingsrecht van TNO bestuurders. Het instituut heeft zijn macht voornamelijk in de beschikking van informatie. Toch wordt de relatie voornamelijk gekenmerkt door polderen. Tot slot meldt de penvoerder dat er formeel een hiërarchische verhouding bestaat maar dat overheid en TNO in de praktijk een gelijkwaardige betrouwbare gesprekspartner zijn.

Kennisinstituut TNO

TNO heeft een grote verantwoordelijkheid in het voorstellen van kennisontwikkelingsprogramma's en het verantwoorden hiervan, zo geeft de functionaris van TNO aan. Het kennisinstituut is er volgens eigen zeggen om kennis toepasbaar te maken voor de overheid en voor het bedrijfsleven. Hierdoor verkeert TNO soms in een dubbelrol aangezien hierdoor bijzondere constructies ontstaan. Wanneer TNO zich in het hart van het overheidsbeleid begeeft treedt er een spanningsveld op en worden voornamelijk beleidsondersteunende korte-termijnonderzoeksvragen gesteld waardoor het lange-termijnonderzoek vergeten wordt. Een aantal elementen zijn terugkerend in de besturingsrelatie Ministerie van OC&W – TNO zoals de verplichting tot rapporteren, het bestuurlijke overleg en de overheidsgoedkeuring van financiële plannen. Hierbij geeft de respondent aan dat de overheid soms lijkt te vergeten dat de relatie hier een subsidierelatie betreft waarin ook nog een kleine ruimte is voor

eigen invulling. 'Het is geen opdrachtgever opdrachtnemer relatie', zo stelt de man. De TNO functionaris geeft aan dat TNO soms prikkels afgeeft aan het penvoerend Ministerie wanneer deze stukken aan het opstellen is waarmee ze invloed probeert uit te oefenen op het meningsvormingsproces. Vooral veiligheidsvraagstukken hebben hier de aandacht van TNO. Het instituut zou voornamelijk kunnen beïnvloeden op basis van deskundigheid en een goede kennis van de TNO wet, aldus de respondent. De overheid heeft, naar het idee van de TNO-man, een sterke prikkel afgegeven met het rapport Wijffels en het kabinetsstandpunt wat hier op volgde. De overheid heeft de macht daadwerkelijk te selecteren wat er wel en niet gebeurt waarbij geld een grote rol speelt, zo geeft de respondent aan. Over het algemeen maakt de overheid meer gebruik van prikkels dan het instituut. TNO zou zich meer kenmerken door opiniërende activiteiten al zou TNO zich in de toekomst strategischer willen opstellen. De geïnterviewde TNO-man heeft het gevoel goed op de hoogte te zijn van de overheidsvoornemens en activiteiten. TNO probeert namelijk een regelmatig contact te onderhouden met het Ministerie. Het feit dat er op dit moment veel nieuwe ambtenaren op het TNO vraagstuk functioneren vraagt van TNO extra aandacht. Het kennisinstituut werkt met bijna alle Ministeries samen en krijgt dan ook gevarieerde informatie dat soms onduidelijkheden oplevert. Samenvattend, de informatievoorziening en verwerving wordt wisselend bevonden en is in hoge mate afhankelijk van personen. In de besturingsrelatie is vertrouwen cruciaal, aldus de mening van de TNO-man. Wanneer een ambtenaar je van gevoelige informatie op de hoogte brengt moet je hier voorzichtig mee omgaan aldus de geïnterviewde. Er moet volstrekte integerheid zijn en begrip zijn voor de positie van elkaar en daarom zal er volgens de respondent altijd bewust gewerkt moeten worden aan deze vertrouwensband. De respondent geeft aan dat de Ministeries te veel korte termijn onderzoeksvragen bij TNO neerleggen waardoor het instituut volgens de man tot een voor de overheid goedkoper ingenieursbureau verwordt.

5.3.2 NLR

Het NLR is een stichting welke in 1937 bij de wet werd opgericht. Op 7 april 2006 zijn nieuwe statuten ontwikkeld. Het NLR heeft een contractuele verbintenis aan zowel de overheid als het bedrijfsleven, al komt 75 % van de omzet voort uit onderzoeksconsultatie van de overheid. Elke vier jaar wordt er door het kennisinstituut een strategisch plan gemaakt als basis voor de meerjarenplannen. Het kennisinstituut heeft een Directie, Raad van Toezicht (RvT) en Raad van Advies (RvA). De Directie, bestaande uit twee leden, is belast met het besturen van de stichting. De RvT heeft als taak toezicht te houden op het bestuur van de Directie en de algemene gang van zaken binnen het NLR (NLR Statuut 2006 art. 11). Daarnaast benoemt de RvT één van de leden van de Directie als Directievoorzitter (NLR Statuut 2006 art. 7 lid 1). De RvT bestaat uit twee leden met een Defensieachtergrond en één lid met een Verkeer en Waterstaat achtergrond. De RvA bestaat uit maximaal vijftien leden en brengt gevraagd en ongevraagd advies uit aan Directie en RvT met betrekking tot strategische plannen en gevoerd beleid (NLR Statuut 2006 art. 14).

Penvoerder NLR

De penvoerder van het NLR, gezeteld bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en nader te noemen V&W, geeft aan dat het een verantwoordelijkheid van de overheid is de cruciale kennisontwikkeling rondom de luchtvaart in stand te houden. Het NLR is een zelfstandige kennisonderneming waarbij de overheid toezicht houdt op de daadwerkelijke uitvoering van de onderzoeksplannen. De overheid heeft het onvermogen geen inhoudelijke kritiek te kunnen leveren richting het NLR, aldus de penvoerder. Daarnaast wordt aangegeven dat het voor de overheid soms moeilijk is aan te geven wat de overheid met de NLR-kennis kan. De vraagsturingsplannen van Wijffels zijn dan ook een goed initiatief, aldus de penvoerder. De penvoerder geeft aan dat de beheersovereenkomst van 1956 en het convenant van 1992 veel detailinformatie bevat over de besturingsrelatie. Hij vertelt dat in het bestuur van de stichting ambtenaren van OC&W en EZ zitten en een ex ambtenaar van V&W. Via deze ambtenaar zou de respondent documenten bemachtigen aan de hand waarvan hij aanwijzingen geeft en probeert te sturen. Maar de officiële verantwoording blijft de jaarrapportage, zo geeft hij aan. Theoretisch heeft de overheid macht al manifesteerde deze zich nooit nadrukkelijk, zo zegt de penvoerder. Macht speelt momenteel een grotere rol in verband met de implementatie Wijffels. NLR schijnt volgens de penvoerder bang te zijn voor te veel overheidsinvloed. Het kennisinstituut beschikt over expertmacht

waaraan de overheid zich niet kan meten, aldus de penvoerder. Uiteindelijk stelt de penvoerder NLR vast dat het hier om een hiërarchische verhouding betreft aangezien de overheid bepalend is. De penvoerder van het NLR zegt redelijk op de hoogte van het NLR te zijn ook al geeft hij aan minder zicht te hebben op de bedrijfsvoering. Dat zou veroorzaakt worden door het feit dat het NLR een private stichting met een markt oriëntatie is. De penvoerder heeft tweewekelijks contact met NLR en wordt door kwartaal- en jaarrapportages op de hoogte gehouden. De informele gewoonten en verhoudingen zijn volgens de penvoerder NLR goed te noemen. “Er is tussendoor een goed informeel contact en het NLR brengt ons ook op de hoogte van persoonlijke omstandigheden waarmee rekening gehouden moet worden”, zo vertelt de penvoerder. De verantwoording vindt overigens voornamelijk officieel en formeel plaats. In de besturingsrelatie is vertrouwen zeker aanwezig aldus de penvoerder. Toch is dit vertrouwen erg gekoppeld aan de contactpersonen waarmee hij werkt. Andersom hecht het NLR ook waarde aan een vast aanspreekpunt bij de overheid. Veranderingen hierin zijn vaak problematisch. Het enige waar hij in deze relatie nog niet helemaal op kan vertrouwen is de zelfstandige uitvoering van de Wijffels implementatie. Het NLR is hierin afwachtend.

Kennisinstituut NLR

De verantwoordelijkheid van het NLR bestaat uit het hebben van de juiste mensen met de juiste kennis die gebruik kunnen maken van de juiste apparatuur zo stelt de NLR functionaris. Daarmee moet het NLR in staat zijn de beleidsvragen die de overheid heeft goed en adequaat te kunnen beantwoorden. Het Ministerie heeft de verantwoordelijkheid als penvoerder en kennisvrager de vraag duidelijk te articuleren, te kijken of NLR het goed doet voor Nederland en een secundaire zorgtaak voor het instituut, mocht dit noodzakelijk zijn. De respondent ziet de rol van V&W als die van een penvoerder en één van de opdrachtgevende Ministeries. Aangezien de overheid het geld heeft ligt de macht en de hiërarchie formeel bij de overheid, maar in de praktijk wordt dit niet zo ervaren. De overheid is het NLR, naar aanleiding van Wijffels, gaan zien als een zelfstandig kennisinstituut. “Hier zijn we het helemaal mee eens maar deze verzelfstandiging moet wel geleidelijk gebeuren” aldus de respondent. De geïnterviewde van het kennisinstituut heeft zelf het gevoel goed op de hoogte te zijn van de overheidsactiviteiten en voornemens van de overheid. “Wanneer we dingen van elkaar willen weten of hulp nodig hebben kunnen we altijd contact met elkaar opnemen”, zo wordt er verteld. Er is een frequent informeel contact met verschillende ambtenaren bij V&W. De geïnterviewde geeft aan dat wanneer er alleen gebruik wordt gemaakt van het formele informatieverkeer het NLR bepaalde dingen niet aan kan zien komen. De overheid is in haar documenten namelijk niet altijd helemaal helder. Met betrekking tot de definiëring van Wijffels bestaan er binnen de overheid dan ook verschillende definities, aldus de respondent. Al geeft de geïnterviewde aan dat de penvoerder heel precies weet waar Wijffels voor staat. Ooit was het vertrouwen tussen het NLR en het Ministerie van V&W minder, maar op dit moment is het gewoon goed, zegt de NLR functionaris. Dit zou volgens hem alles te maken hebben met de band die je opbouwt met een contactpersoon (penvoerder). Het is nu dus mogelijk om flink te discussiëren, wat goed bevonden wordt door de NLR-man. ‘Je moet elkaar wat credit durven geven’, zo stelt hij. Door zowel het kennisinstituut als de overheid worden prikkels afgegeven in de relatie, zo geeft de respondent aan. Tijdens het maken van een nieuw convenant geeft het NLR met prikkels aan wat er moet gebeuren. Ook bij de invulling van Wijffels wordt de dialoog aangegaan. De prikkels die door de overheid worden afgegeven zijn voornamelijk informeel en via de penvoerder.

5.3.3 ECN

Het kennisinstituut is een privaatrechtelijke stichting. Het heeft een Directie, Raad van Toezicht en twee Raden van Advies. De Directie bestaat uit twee directeuren, namelijk: de eindverantwoordelijke voorzitter van de directie (ofwel de statutair directeur) en een adjunct-directeur die verantwoordelijk is voor het onderzoek en ontwikkelingsprogramma van ECN. De Directie legt jaarlijks verantwoording af aan het penvoerende Ministerie van Economische Zaken (EZ). De RvT heeft de taak toezicht te houden op het bestuur van de stichting en legt jaarlijks verantwoording af bij EZ. Dit Ministerie benoemt tevens de leden van deze Raad die bestaan uit maatschappelijke stakeholders. Er zijn twee adviesraden namelijk een interne Wetenschappelijke Raad ECN (WRE) en een externe Energie Adviescommissie (EAC). Voor ECN is het opstellen van een strategisch plan volgens de statuten

verplicht. Het dient als instrument voor overleg waarvoor vanuit overheidswegen geen goedkeuring noodzakelijk is.

MT Penvoerder ECN & Regievoerder Energie

Voor de overheidsvertegenwoordiging in de relatie overheid – ECN is er een interview gehouden met twee respondenten, namelijk: de MT penvoerder ECN en de regievoerder energie behorend bij het Ministerie van Economische Zaken (EZ). In de relatie met ECN wil EZ voornamelijk de overheidsdoelstellingen op een efficiënte en innovatieve manier uitgevoerd zien worden waarbij duurzaamheidsdoelstellingen een grote rol spelen. De ambtenaren geven aan er belang bij te hebben dat het instituut zich netjes gedraagt en een gezonde organisatie is. ECN besteed namelijk overheidsgeld en ontwikkelt (toepasbare) kennis om het publieke belang te dienen zo stelt één van de heren. ECN moet deze prestatie leveren en wij moeten dus duidelijk onze vraag articuleren zodat het instituut beter weet welke verantwoordelijkheid ze dragen, aldus de penvoerder. De aansturingmechanismen in de relatie overheid – ECN bestaan uit de financiering van de programma's en aansturing van de bedrijfsvoering, zo vertellen de penvoerder en de regievoerder. In het strategisch plan wordt op hoofdlijnen de koers van ECN uitgezet en op basis hiervan wordt elk jaar een onderzoeksplan gemaakt waarin de verschillende onderzoeken op Energie-Onderzoekstrategiethema (EOS) zijn gerangschikt. De ex ante en ex post rapportages worden sinds 2006 voorgelegd aan de energieadviescommissie die EZ bijstaat in de beoordeling, aldus de heren. EZ verstrekt op basis van de beoordeling het budget waar bij hoort dat ECN zich geregeld zal moeten verantwoorden en inzicht moet geven in hoe het bedrijf er voor staat en zich ontwikkelt. Er is naar aanleiding van Wijffels besloten de afstand EZ – ECN te vergroten. EZ is bijvoorbeeld uit de Raad van Toezicht gegaan en er zal meer op output gestuurd gaan worden. De penvoerder ECN en regievoerder energie geven aan dat EZ een duidelijke boodschap heeft afgegeven door de herstructurering van het bekostigingssysteem. Hiermee zou ECN volgens één van de respondenten meer gedwongen worden te tenderen en wordt ECN door EZ geprikkeld hetgeen waar ze goed in zijn uit te buiten. Vanuit ECN komen volgens de respondenten ook boodschappen. Zo ziet ECN een discongruentie tussen de vooronderstelde zelfstandigheid van het kennisinstituut en de hoge mate van bureaucratische regels waaraan voldaan moet worden. Verminder deze bureaucratie is de boodschap. De rol van macht is aanwezig binnen de relatie EZ – ECN en dan voornamelijk doordat de overheid het geld heeft. Met andere woorden, 'wie betaalt bepaald'. Anderzijds is de overheid afhankelijk van ECN door zijn uniciteit in Nederland. Door deze wederzijdse afhankelijkheid wordt er geen hiërarchie ervaren en ziet men een professionele gelijkheid. Door communicatieproblemen in het verleden, vanuit zowel overheid als ECN, is afgesproken een nauwer contact te gaan onderhouden. Volgens de geïnterviewde ambtenaren is er nu een redelijk open relatie met de werkvloer en Directie van ECN. Het is mogelijk elkaar tussendoor telefonisch op de hoogte te houden en eens in de twee maanden is er vanuit EZ overleg met de staf van ECN. Het verkrijgen van informatie over ECN is heel gemakkelijk, maar de hoeveelheid en behapbaarheid is moeilijk volgens EZ. Aangezien veel contacten bij ECN op het moment nog jong zijn moet het vertrouwen nog groeien, zo geeft de MT penvoerder ECN aan. De openheid in de besturingsrelatie is redelijk groot. Wellicht houdt dit verband met de sterke positie van het kennisinstituut volgens de regievoerder energie.

Kennisinstituut ECN

Door ECN wordt aangegeven dat ECN primair moet handelen volgens de missie die door de overheid is vastgesteld. ECN zal in de uitvoering volgens de overheid voornamelijk aandacht moeten besteden aan onderwerpen zoals co-financiering, duurzaamheid en toepasbaarheid van kennis, aldus de respondent. EZ draagt hierin de verantwoordelijkheid tot een goede lange-termijnvraagarticulatie te komen en toezicht te houden. De missie van ECN wordt door het Ministerie van EZ vastgesteld en gebudgetteerd nadat het instituut voor een bepaald jaar voorstellen heeft ingediend, zo vertelt de geïnterviewde. De rol van de adviescommissie vallend onder EZ is hier heel belangrijk. Eigenlijk gebeurt alles in een redelijk overleg, zo vertelt de man. En zo polderen ze door en komen grote problemen te boven, aldus de ECN functionaris. In deze besturingsrelatie speelt macht dan ook geen nadrukkelijke rol al geldt uiteindelijk wel het principe 'wie betaalt bepaald'. Inhoudelijk heeft ECN veel invloed aangezien er een groot niveauverschil in kennis bestaat. Binnen het kennisinstituut ECN heeft men redelijk zicht op de beleidsvoornemens en het handelen van de overheid, zo geeft de

respondent aan. Toch is de informatierelatie in hoge mate afhankelijk van de band die er is tussen de penvoerder en het instituut, zo vertelt hij. Vanaf 2001 heeft ECN bijvoorbeeld al met vijf penvoerders te maken gehad. Inmiddels is een goede, open en frequente relatie met de nieuwe penvoerder opgebouwd. Daarnaast zijn er de formele informatiestromen zoals rapporten en vaste overlegstructuren, maar toch heeft het informele contact een belangrijkere rol. De ECN-man geeft aan dat het verkrijgen en verwerken van de informatie, zeker wanneer het loopt via de penvoerder, goed gaat. De respondent van ECN geeft aan dat er een vertrouwensband blijkt uit de manier waarop EZ en ECN alles invullen. Het contact tussen de overheid en ECN zou het beste verlopen wanneer er aan beide kanten iemand zit die erg open, blindelings te vertrouwen is en goed met gevoelige informatie kan omgaan, zo stelt de functionaris. Daarnaast heeft de respondent de overtuiging dat er in de besturingsrelatie zo gehandeld moet worden dat het voor beide partijen acceptabel is. De ECN respondent geeft aan dat door het instituut prikkels worden afgegeven wanneer er echte problemen voorzien worden. De overheid geeft prikkels af door co-financiering en toepasbare kennis te financieren. In de nieuwe structuur van ECN zijn positieve prestatieprikkels opgenomen. Naar mate ECN het beter doet krijgt ECN met gebruik van een verdeelsleutel een groter deel van de middelen. Het zou hier gaan om het tenderen naar onderzoekopdrachten in het voor EZ en ECN bekende grijze gebied van de energiesubsidie.

5.3.4 Marin

Het Marin heeft als stichting een Directie, een Raad van Toezicht (RvT), een Raad van Advies en de Marin Stakeholders association (MSA). De Directie is belast met het bestuur van de stichting en de dagelijkse leiding. Elk kwartaal brengen ze verslag uit en doen voorstellen aan de RvT. De RvT oefent toezicht uit op het bestuur van de stichting (Marin Akte van statutenverwijzing 2003 art. 11). De RvT bestaat uit vertegenwoordigers van de MSA, een afgevaardigd lid van EZ en leden die door de Directie van het Marin worden voorgedragen en benoemd door de Minister van Economische Zaken. De RvA is permanent en is samengesteld uit deskundigen afkomstig uit de wetenschappelijke wereld en bedrijfsleven. De MSA heeft ten eerste de bevoegdheid een niet bindende voordracht te doen voor de benoeming van de grootst mogelijke minderheid van het aantal leden van de RvT. Ten tweede de verstrekking van leningen en kredieten. Het Marin ontwikkelt eens in de vijf jaar een strategisch plan. Allereerst voor het instituut zelf en ten tweede als basis voor het meerjarenplan. De overheid heeft hier geen goedkeuringsbevoegdheid.

Penvoerder Marin & Governance deskundige EZ

Voor het overheidsinterview in het kader van de relatie EZ - Marin zijn er twee respondenten geïnterviewd. Namelijk: de penvoerder Marin en een governance deskundige. Vanuit de positie van de penvoerder van het Marin die onder het Ministerie van Economische Zaken valt is het Marin primair verantwoordelijk voor het draaiend houden van het instituut zodat het instituut relevante kennis ontwikkelt en deze kan vermarkten. De grondwet, het regelgevende kader van de EZ subsidies en dan met name de 'innovatiefinanciering' en de formeel juridisch bepaaldheid van de handelwijze van beide partijen zijn volgens de geïnterviewde formele structureringen in de besturingsrelatie. Economische Zaken vindt de innovatiekracht van grote en kleine bedrijven binnen de maritieme sector heel belangrijk, zo geeft één van de respondenten aan. De penvoerder van het Marin benadrukt dat hij het van groot belang acht Marin alleen op hoofdlijnen aan te sturen zoals staat in het kabinetsstandpunt TNO/GTI's. Een van die hoofdlijnen is dat de jaarplannen tot stand komen in een goed overleg met de industrie. De echte inhoudssturing wordt overgelaten aan gespecialiseerden binnen het bedrijfsleven, zo geven de geïnterviewden aan. De overheidsrol in de relatie met Marin kenmerkt zich voornamelijk door toezichthouden op het proces, goedkeuring geven en subsidiëren. Vanuit het Ministerie van Economische Zaken is geld een belangrijke sturingsprikkels, aldus de penvoerder van het Marin. Zo geeft de penvoerder aan dat er vanuit het Ministerie prikkels worden gegeven om het Marin tot co-financiering met het bedrijfsleven te bewegen. De penvoerder ervaart vanuit het Marin voornamelijk prikkels met doel een duidelijke vraagarticulatie vanuit de overheid en zekerheden van de overheid omtrent voortbestaan Marin. De rol van macht is volgens de penvoerder aanwezig in de besturingsrelatie. De formele macht ligt bij EZ aangezien hier de financiën vandaan komen en de Minister het benoemingsrecht heeft van de Raad van Toezicht. Het kennisinstituut heeft ook machten,

zo geven de respondenten aan. Zo bekleedt het Marin een monopoliepositie in Nederland en heeft het een sterke maritieme lobby. Ondanks de verschillende machten aan beide zijden is er volgens de penvoerder geen hiërarchische verhouding. De penvoerder van het Marin geeft aan alleen op hoofdlijnen informatie te hebben over de bedrijfsvoering van het Marin, omdat de aansturing op een niet inhoudelijk niveau geschiedt. Als informatie krijgt de penvoerder van het Marin R&D jaarplannen, het strategisch plan, technologieplannen en kwartaalrapportages. Daarnaast is er de mogelijkheid om vertegenwoordigers van het Marin informeel te spreken. Met alleen het bestuderen van formele rapporten ontstaat geen totaalbeeld. Er moet ook aan relatiebeheer worden gedaan waardoor afstemming ontstaat, aldus de twee heren. De penvoerder heeft hierdoor het gevoel goed op de hoogte te zijn van de bedrijfsvoering van het Marin.

Kennisinstituut Marin

Volgens het Marin is het hun verantwoordelijkheid te voorzien in kennisontwikkeling waarmee het bedrijfsleven wordt ondersteund en de toepasbare innovatie op gang wordt geholpen. Daarnaast ziet het Marin zich als motor achter de innovatieplannen op lange termijn, zo geeft de respondent aan. De Marin-functionaris vertelt dat het kennisinstituut vindt dat de overheid verantwoordelijk is voor de financiering van de lange-termijnkennisontwikkeling en dat zij als aanspreekpunt moet fungeren voor het instituut. Ook de internationale positionering van het Nederlandse innovatieprofiel is voor Marin belangrijk, maar dit wordt nog onvoldoende gewaardeerd door de overheid, aldus de respondent. Een aantal jaren geleden hebben het Marin en EZ een aanzet gedaan de governance structuur te verbeteren waardoor de aansturing nu een combinatie is van markt en overheid. De functionaris vertelt dat de Ministeries van OC&W en EZ voornamelijk procesmatig aansturen. Elk jaar wordt er een R&D plan ingediend waarover in het jaarplan verantwoording wordt afgelegd. Vervolgens vindt er een toetsing plaats van de adviesraad die bestaat uit vertegenwoordigers uit de industrie. Het Marin geeft aan dat macht wel een rol kan spelen. De machtsrol van het kennisinstituut is beperkt maar nu er een GTI-associatie is hoopt Marin meer macht te kunnen uitoefenen. De overheid manifesteert zijn macht door voorwaarden aan het Marin op te leggen in ruil voor ondersteuning vanuit de overheid. De helft van het besturingshandelen richting het Marin ontstaat zonder instituutinvloed en wordt slechts medegegeerd. Het instituut ziet dan ook een hiërarchische verhouding in de besturingsrelatie al behoudt het Marin toch eigen ruimte. Logisch, zo stelt de respondent van het Marin, want 86% van het budget komt van buiten de overheid. Het Marin heeft zelf het gevoel maar deels op de hoogte te zijn van de activiteiten en voornemens van de overheid, want het instituut moet een hele proactieve rol vervullen om de informatie te verkrijgen. Het formele overleg tussen Economische Zaken en het Marin is drie keer per jaar en daarnaast is er maandelijks contact. In de basis is het vertrouwen tussen het Marin en het Ministerie EZ goed. Marin vindt vertrouwen erg belangrijk om elkaar op een professionele manier de ruimte te bieden. De aanwezigheid van vertrouwen blijkt uit het besturingsmodel waarin niet al te veel toezicht aanwezig is, wordt als voorbeeld gegeven. Alleen vindt de geïnterviewde het erg jammer dat er op bepaalde momenten weinig overleg is en besluiten plotseling worden genomen. Het kennisinstituut probeert de overheid te stimuleren in het innoveren waarbij we aangeven waaraan ze moeten denken, zo vertelt de Marin-functionaris. Tevens geeft hij aan dat het Marin soms ook voorwaarden stelt wanneer de overheid bijvoorbeeld meerjarenplannen verwacht. Dan wil het Marin hier meerjarenzekerheid voor terug. De prikkels van EZ vertalen zich in het bepalen van onderzoeksthema's en de partijen waarmee het Marin samen moet werken zoals het MKB en de Non Gouvemementele Organisaties (NGO's).

5.3.5 Delta Instituut

In de loop van 2004 heeft het Kabinet op advies van de commissie Wijffels besloten tot de vorming van het Delta Instituut welke zou bestaan uit onder andere het al bestaande GeoDelft en WL Delft Hydraulics. De stuurgroep stelt in het recente adviesrapport de nu volgende governance structuur voor. Het Delta Instituut zal bestaan uit een Directie, Raad van Toezicht (RvT), Raad voor het Delta Onderzoek (RDO) en een Industrial Advisory Board. De Directie is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse directievoering en vertegenwoordiging van het instituut. De directie dient volgens de stuurgroep in ieder geval te bestaan uit een algemeen directeur, wetenschappelijk directeur en twee locatiedirecteuren voor de vestigingen in Delft en Utrecht. De RvT treedt op als werkgever voor de

Directie, houdt toezicht op het beleid en adviseert de directie over het beleid. De leden van de RvT zullen professionals met inhoudelijke deskundigheid zijn. De RDO adviseert de Directie over de kaders van vraagarticulatie voor de middellange en lange termijn, de meerjarige onderzoeksprogramma's en de inhoudelijke prioritering. In de RDO zijn de publieke kennisvragers en kennispartners vertegenwoordigd. De Industrial Advisory Board heeft een inhoudelijke taak en adviseert de Directie met betrekking tot de formulering van de middellange-termijnonderzoeksprogramma's en het contractresearch die met private middelen worden gefinancierd. Het toekomstige kennisinstituut zal een vierjaren strategisch plan moeten ontwikkelen.

Penvoerder Delta Instituut

De penvoerder van het Delta Instituut, vallend onder het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), wil een goede relatie opbouwen met de Delta Instituten, zodat op het moment dat er specifieke kennis nodig is deze ook aanwezig is. Hierbij is het erg belangrijk dat er gekeken wordt naar zowel korte termijn als lange-termijnprogrammering. Vraagfinanciering kan hierbij behulpzaam zijn. Het Delta Instituut wordt door de penvoerder als een op zichzelf staand kennisinstituut gezien waarin de overheid een belangrijke rol moet gaan spelen. De programmering van het onderzoek van de Delta Instituten zou voorafgaand aan het uitvoeringsjaar vastgesteld moeten worden aan de hand van thema's. Hieruit volgen de programma's op projectniveau die in het jaar daarop tot uitvoer worden gebracht. Gedurende het jaar wordt er via contactpersonen van de overheid een terugkoppeling gegeven en aangestuurd. In de RvT van de Delta Instituten zit op het moment een vertegenwoordiger van V&W die een informatielijn is. De overheid heeft de verantwoordelijkheid toe te zien op hoe de instituten het publieke belang vertegenwoordigen en hebben hierin een controlerende macht en invloedsmacht, aldus de penvoerder. De Delta Instituten bezitten daarentegen volgens de penvoerder kennis- en netwerkmacht. Het instituut heeft namelijk contact met de hele sector wat weer een relatie heeft met het publiek, bedrijfsleven en politiek. Dit netwerk van relaties en mensen geeft macht. Toch ziet de penvoerder in deze besturingsrelatie een hiërarchische verhouding en wederzijdse afhankelijkheid. De penvoerder geeft aan meer informatie te hebben over de besturingsrelatie dan over de inhoudelijke bedrijfsvoering van de Delta Instituten. Een aantal keren per jaar komt informatie hem toe zoals rapporten, jaarverslagen en jaarrekeningen via een V&W vertegenwoordiger in de Raad van Toezicht. Er wordt belang gehecht aan het feit dat men op elk moment bij elkaar te raden kan gaan, zo vertelt de overheidsrespondent. Daarnaast is er ook informeel afgesproken dat er altijd een minimum kennis capaciteit voor de overheid bij de instituten beschikbaar is. Op het moment is er een actieve informatierelatie tussen beide actoren over de wording van het Delta Instituut. Vertrouwen is zeker aanwezig in de relatie overheid – Delta Instituten wat voornamelijk te verklaren is door de historie, zo vertelt de penvoerder. Toch moeten de instituten het vertrouwen ook blijven verdienen en zal de vertrouwensband wellicht gaan veranderen met de komst van het nieuwe Delta Instituut. De penvoerder verwacht dat de besturingsrelatie zakelijker zal worden en de wederzijdse afhankelijkheid groter.

Delta Kennisinstituten

In de weergave van de data afkomstig van het in wording zijnde kennisinstituut Delta wordt gebruik gemaakt van onderzoeksgegevens van twee respondenten van respectievelijk GeoDelft (GD) en WL Delft Hydraulics (WL). Wanneer de formulering Delta Instituten wordt gebruikt wordt bedoeld op beiden. De GD functionaris geeft aan dat het instituut een missie heeft, waarin een bepaalde soort kennis onderhouden moet worden. "Wij hebben de verantwoordelijkheid om aan te tonen dat wij dat op een goede manier doen en het publieke geld op een goede manier besteden" aldus de GD-man. Vanuit WL wordt aangegeven dat het hun verantwoordelijkheid is kennis en kunde op een verantwoord niveau te houden voor de Nederlandse maatschappij en daarnaast te streven naar toepasbaarheid. Daarnaast is een goede verantwoording volgens beide respondenten belangrijk aangezien het om publiek geld gaat. De verantwoordelijkheid van de overheid bestaat volgens de functionaris van GD uit vier elementen, namelijk: die van aandeelhouder, financier, opdrachtgever en partner in opdrachten. De WL geïnterviewde voegt hieraan toe dat de overheid samen met de Delta Instituten invulling moeten geven aan de technologievraag op lange termijn, maar ook in de nabije toekomst. De overheid zou hierin, volgens de WL respondent, toch nog te vaak korte termijn en politiek gestuurd zijn. Op het moment is de overheid druk doende met de implementatie van Wijffels,

zo geven de beide geïnterviewden aan. Hieruit zijn voor het Delta Instituut twee belangrijke punten voortgekomen, namelijk dat de relatie met de overheid veel duidelijker moet worden en dat de financiering op een vraaggestuurde wijze gegeven zal worden, zo vertelt de GD respondent. De Delta Instituten omarmen Wijffels' vraagsturing in die zin dat specialistische diensten van Rijkswaterstaat steeds meer werk van de instituten overnamen wat door de respondenten vreemd werd bevonden, omdat deze kenniscapaciteit bij het instituut aanwezig is. Er moet nog veel gebeuren met betrekking tot de fusie van de beide instituten, zo wordt door beide respondenten aangegeven. Het is voor de Delta Instituten nog niet duidelijk wat de overheid wil, wat volgens de respondenten vermoedelijk veroorzaakt wordt door de verschillende visies en interne spanningen binnen de overheid. De geïnterviewde bij GD legt de nadruk op het feit dat de Delta Instituten geen dienst van de overheid zijn, maar stichtingen die verantwoording afleggen aan V&W. "Tot nu toe hebben we geen gelijkwaardige relatie met de overheid, meer een opdrachtgever opdrachtnemer relatie", zo vertelt de respondent van GD. Het is volgens hem een ouder-kindrelatie waarin het kind wel meerderjarig en zelfstandig is. De geïnterviewde van WL geeft aan dat er niets mis is met het feit dat kennisinstituten hun handelen moeten verantwoorden, het gaat immers over het geld van de burger. Alleen moet de overheid niet blijven komen met vragen. Beide respondenten geven aan dat de overheidsbemoeyenis te groot is in verhouding tot de overheidsfinanciering. Deze bemoeyenis speelt voornamelijk op bestuurlijk niveau dat als impliciete overheidsmacht wordt ervaren. Op het moment dat politiek bestuurlijke belangen meespelen verstart het geheel voornamelijk, menen beide instituten. De GD geïnterviewde geeft aan dat de kennisinstituten niet zo zeer macht hebben in de zin van kennis, maar in de zin van waarden. We willen graag kennis delen wordt er vanuit GD aangegeven waarbij ze de metafoer van het koolmeesje en het roodborstje hanteren. Het Delta Instituut zou hier ideaaltypisch de rol van het koolmeesje aannemen, die tettert met andere vogels waardoor ze veel van elkaar leren ,terwijl het roodborstje zijn territorium wil verdedigen. De respondent van GD geeft aan redelijk op de hoogte te zijn van de voornemens en activiteiten van de overheid en de WL functionaris geeft aan naar zijn idee niet genoeg informatie te krijgen. Via rapportages en emails krijgen de beide instituten informatie over het overheidsbeleid waarbij er vanuit WL wordt aangegeven dat toch 90 procent van de informatie mondeling wordt verkregen. De respondent van WL geeft aan dat de formele informatievoorziening geringer is dan het informele verkeer waarin het kennisinstituut zich proactief opstelt. De informele informatievoorziening is perceptie en situatie bepaald, zo stelt de WL functionaris. De respondenten geven aan dat het heel bepalend is van wie de informatie verkregen moet worden. De vertrouwensband Delta Instituten – overheid is soms minder zeker wanneer overheidsprocessen ondoorzichtig zijn, maar van een vertrouwensbreuk kan hier niet worden gesproken, aldus GD. De GD respondent denkt dat het feit dat ambtenaren altijd rekening te houden hebben met hun Minister een weerslag kan hebben op het vertrouwen, omdat het spel hierdoor anders wordt gespeeld. De WL respondent voegt hieraan toe de overheid per definitie onbetrouwbaar te vinden zeker in zaken aangaande het langer-termijnonderzoek. Samenvattend geeft de WL functionaris aan dat de vertrouwensbeleving onevenwichtig is. GD voelt zich dan ook wel eens het stiefkindje en WL geeft aan zich in het aandachtsgebied van de DG een roeibootje te voelen tussen alle grote slagschepen die zijn aandacht vragen.

5.4 Resumé

Het voorgaande hoofdstuk heeft aandacht besteed aan onderzoeksgegevens afkomstig van de 'arenatoeschouwers' zoals de Regiegroep en de Programmastaf hier een voorbeeld van zijn. Hieruit kwam naar voren dat de Regiegroep nog moet groeien in zijn functie, de implementatie van Wijffels gaande is en de Programmastaf nieuwe governance modellen oppert voor de besturingsrelatie in de kennisarena. Vervolgens kwamen de 'arenaspelers' aan de orde. Alle overheid-kennisinstuutrelaties werden achtereenvolgens met onderzoeksgegevens toegelicht. De belangrijkste bestuurlijke structuren, intenties, meningen, oordelen en overtuigingen werden hierin beschreven. Hieruit viel in grote lijnen op te maken hoe de bestuurlijke structuur van de besturingsrelatie is vormgegeven en hoe de verschillende spelers zich hierin positioneren. De elf interviews en de documentanalyse dienden hier als basis van de weergegeven data.

VI Arena- analyse

6.1 Introductie

De lezer heeft inmiddels zicht op de empirische elementen van deze kennisarena en zal in dit gedeelte een arena- analyse kunnen aanschouwen. Nu de belangrijkste data afkomstig uit het veldonderzoek in het voorgaande hoofdstuk uiteengezet zijn dient een volgende onderzoeksfase zich aan, de analyse. Het analyseren, het leggen van verbanden en het trekken van eerste conclusies is dan ook het centrale doel van dit hoofdstuk. Achtereenvolgens zullen alle overheid – kennisinstituutrelaties de revue passeren. Hierop worden de twee actoren overheid en kennisinstituten geconfronteerd met de theoretische concepten zoals behandeld in deze scriptie. Hierin zullen de tegenstellingen tussen beide actoren vanuit het perspectief van de Borgingstheorie en de Neo- Institutionele benadering gezien worden. Het laatste gedeelte van dit hoofdstuk zal in het teken staan van de analyseconclusies waarmee de conclusies en hoofdaannamen van dit onderzoek verhelderd worden.

6.2 Analytische arenabeschuwing

Deze paragraaf omvat een analyse van de besturingsrelaties tussen de overheid en de afzonderlijke kennisinstituten. Hierbij zal gebruik gemaakt worden van de theoretische thematische structurering die als basis van onderzoeksindicatoren werd behandeld in het voorgaande hoofdstuk. Allereerst zal in elke subparagraaf vanuit het overheidsperspectief het in de besturingsrelatie te borgen belang geformuleerd worden en zal voor elke besturingrelatie telkens antwoord gegeven worden op de wat-vraag zoals het WRR deze stelde. Wanneer voor de besturingsrelatie overheid – kennisinstituut bepaald is welk publiek belang de overheid gewaarborgd wil zien zal de invulling van de hoe-vraag aan de orde komen. In dit kader zal bezien worden hoe de theoretische instrumenten: *structuur, informatie, vertrouwen, instituties en prikkels* een rol spelen in de verschillende besturingsrelaties. De bedoeling van deze analyse is het verkrijgen van een antwoorden op de hoe-vraag. Deze wordt hier als reminder wederom geformuleerd: ‘*Door wie en op welke manier wordt de verantwoordelijkheid genomen voor de behartiging van het specifieke publieke kennisontwikkelingsbelang?*’.

6.2.1 Overheid - TNO

Vanuit de overheid wordt de invulling van de wat-vraag met betrekking tot de bepaling van het te waarborgen publieke belang in de besturingsrelatie overheid – TNO door de overheid als volgt verwoord. TNO zou volgens de verantwoordelijke penvoerder het publieke belang dienen wanneer dit kennisinstituut een brug vormt tussen de pure wetenschap en het pure toegepaste onderzoek. Daardoor zou het namelijk mogelijk zijn een brug te slaan naar het bedrijfsleven. Het verstevigen van innovatienetwerken is hierbij voor TNO een belangrijke taak, aangezien het kennisproces niet ééndimensionaal verloopt. De onderzoeksprogramma’s van TNO moeten volgens het Ministerie afgestemd zijn op het vierjaren-wetenschapsbudget en daarmee beantwoorden aan de doelstellingen van de overheid. In de besturingsrelatie heeft het penvoerend Ministerie, volgens de penvoerder, de verantwoordelijkheid een betrouwbare partner te zijn voor TNO. Wat inhoudt dat de overheid alleen handelt vanuit bestuurlijk fatsoen, hetgeen tot uitdrukking komt in transparantie van overheidsbeslissingen en een beschermende houding jegens het kennisinstituut. De overheid wil toepasbare kennis ontwikkeld zien door verschillende agentschappen waaronder ook TNO. In dit geval wordt TNO middels contracten en wetgeving verbonden aan deze verantwoordelijkheid en zijn de eigendomsrechten bepaald (WRR-rapport 56, 2000:63). De overheid geeft met het voorgaande invulling aan de wat-vraag en spreekt hiermee wensen uit voor de behartiging van deze specifieke publieke belangen binnen deze besturingsrelatie.

Het kennisinstituut heeft ook zijn eigen visie op de borgingverantwoordelijkheden van beide actoren. Het kennisinstituut zegt de verantwoordelijkheid te hebben kennisontwikkelingsprogramma’s op te stellen en hierover verantwoording af te leggen. Aandachtspunt hierbij is de toepasbaarheid van de kennis voor overheid en bedrijfsleven, wat tot de overheidsdoelstellingen behoort. De overheid heeft

volgens TNO de verantwoordelijkheid publieke gelden legitiem te besteden, wat bijzondere aandacht van TNO vraagt.

Het ontwikkelen van kennis voor zowel de overheid als het bedrijfsleven resulteert, volgens de visie van TNO, in een dubbelrol. Hier speelt het fenomeen van de *plural principals* een rol, waarbij een agent met meerdere principalen en tegenstrijdige prikkels te maken krijgt (Hazeu, 2000:98). TNO realiseert zich dat omstrede handelen van het instituut directe gevolgen kan hebben voor de Minister. Het kennisinstituut toont hier verantwoordelijkheid en professioneel handelen, wat volgens Hazeu (2000) een positieve uitwerking heeft op de transactiekosten (Hazeu, 2000:95). TNO concludeert dat wanneer het zich in het hart van het overheidsbeleid begeeft er een spanningsveld ontstaat. TNO wordt dan minder handelingsautonoom en zal voornamelijk beleidsondersteunende korte termijn onderzoeksvragen krijgen. TNO verwordt hiermee tot een voor de overheid goedkoper ingenieursbureau, wat een slechte uitwerking op de markt kan hebben en waarvoor het instituut niet bedoeld is. Het instituut ziet in de optredende discongruentie tussen korte termijn onderzoeksvragen van de overheid en lange termijn doelstellingen van het kennisinstituut belangentegenstellingen. Vanuit het Ministerie van OC&W wordt daarentegen aangegeven dat er ondanks de vele verschillende belangen geen tegenstellingen worden gezien.

Structuur

Een aantal besturingsrelatie-elementen en structuren is terugkerend, zo geven beide actoren aan. Zo is er enkele keren per jaar een bestuurlijk overleg met de Minister waarbij ambtenaren en TNO hun mening laten gelden. Daarnaast is TNO volgens de wet verplicht enkele rapportages op te stellen en is de overheid verplicht deze na het advies van de verschillende Raden goed te keuren. Hiermee is een samenvatting gegeven van de belangrijke formele instituties (Hazeu, 2000:13). Het Ministerie verwacht van TNO dat het geld spendeert aan onderzoeksgerelateerde zaken en dat er inzicht gegeven wordt in het onderzoekhandelen en de bedrijfsvoering van het instituut, waardoor het Ministerie controlemogelijkheden heeft. Dit wordt door de penvoerende gezien als transparantie. Toch is het de vraag of het departement ooit volledig zicht op de uitvoering zal hebben aangezien dit afhankelijk is van meer dan formele afspraken (Publiek Management december 2002). Uit de praktijk blijkt, volgens TNO, dat de overheid er beter in slaagt financieel dan inhoudelijk aan te sturen, wat zijn oorzaak heeft in informatieasymmetrie. Het 'plural principal' - probleem dat het instituut heeft in het ontwikkelen van toepasbare kennis levert bijzondere contractconstructies op. Zo kan de overheid soms in ruil voor specifieke onderzoeksvragen het verbod opleggen om samen te werken met een bepaald bedrijf. Hieruit blijkt dat de verschillende departementale doelstellingen met elkaar in botsing kunnen komen. TNO geeft in samenhang met de besturingsstructuur het advies meer interdepartementaal samen te werken. Wanneer er een interdepartementale samenwerking is rond de kennisthema's wordt er een betere aansluiting verkregen op de zich aandienende multidisciplinaire vraagstukken. Binnen de overheid zijn momenteel vergelijkbare geluiden te horen. De programmastaf heeft namelijk ook de indruk dat het decentrale overheidshandelen geliefd is vanwege het departementale controlebehoud (Notulen programmastafvergadering 09-05-06). De Regiegroep geeft ook aan dat er meer samenwerking tussen de departementen zou moeten zijn, bijvoorbeeld in de vorm van gecoördineerde interdepartementale vraagsturing vanuit de thema's (Regiegroep document 2006 'Signalen over Regiegroep'). Macht speelt een geringe rol in de besturingsrelatie, zo geeft het Ministerie van OC&W aan. TNO daarentegen constateert de aanwezigheid van macht, maar zegt dat het hier geen machtsrelatie betreft als tussen een opdrachtgever en opdrachtnemer. Wel zou de overheid zich meer moeten realiseren dat het hier een subsidierelatie betreft waarin er een zekere vrijheid voor het instituut aanwezig moet blijven, aldus TNO. Deze vrijheid geeft het instituut de ruimte voor de eigen professionaliteit (WRR-rapport 9 2005:36). De overheid laat zijn macht voornamelijk gelden in het nemen van negatieve maatregelen en de invloed op de benoeming van TNO-bestuurders. TNO ziet de overheidsmacht voornamelijk in de selectie van hetgeen er gebeuren moet, waarbij geld een grote rol speelt. Het instituut heeft volgens de overheidsvisie een bepaalde informatiemacht waardoor het departement geloof dient te hebben in hetgeen TNO rapporteert. Het instituut geeft eveneens aan inderdaad te beschikken over informatiemacht en kennis omtrent de TNO-wet. Volgens de penvoerder hebben beide partijen in de praktijk een gelijkwaardige positie en probeert men samen al polderend tot

besluiten te komen. TNO ziet echter wel een hiërarchische verhouding, hetgeen een ongelijkheid in rolbeleving laat zien.

Informatie

De penvoerder geeft aan dat hij in voldoende mate op de hoogte is van de bedrijfsvoering van TNO, ook al is men binnen het Ministerie minder goed op de hoogte van de inhoudelijke details dan het kennisinstituut. TNO kan een groot aantal aandachtspunten van de overheid definiëren en heeft dan ook het gevoel goed op de hoogte te zijn van overheidsvoornemens en handelen. Dit geeft de indruk dat de overheid zich open opstelt in de besturingsrelatie en daarmee, zoals Hazeu (2000) omschrijft, vertrouwen geeft aan de agent. Beide actoren geven aan dat de informatievoorziening aan de overheid plaatsvindt door middel van rapportages, jaarverslagen, email en telefonisch ad hoc contact en door het reguliere overleg tussen de overheid en de directeur financiën. TNO zegt er naar te streven in geregeld contact te zijn met de overheid, zeker nu vele nieuwe ambtenaren als contactpersoon bij de overheid functioneren. Het kennisinstituut werkt met bijna alle Ministeries samen, wat voor informatieonduidelijkheden kan zorgen. Volgens de penvoerder verlopen de informatievoorziening en verwerking goed, terwijl TNO hier geen uitspraken over kan doen door grote wisselendheid. Voor TNO spelen de personen in de informatierelatie echter wel een bepalende rol. Personen waar reeds een band mee opgebouwd is en gereputeerde actoren leveren meer betrouwbare informatie, zo lijken de partijen te menen (Hazeu, 2000:102).

Vertrouwen

De penvoerder van TNO geeft aan dat er vertrouwen aanwezig is in de besturingsrelatie. Dit blijkt uit het feit dat het Ministerie geloof heeft in de TNO rapportages. Het instituut zou volgens de overheid eveneens vertrouwen en inzicht hebben in het overheidshandelen. TNO bevestigt noch ontkent dit, maar geeft wel nadrukkelijk aan dat vertrouwen een cruciale rol vervult. Vertrouwen zou volgens TNO gaan om volstreekte integriteit en begrip voor elkaars positie. Beide partijen hechten belang aan aanwezigheid en behoud van vertrouwen, met als gevolg het ontstaan van gelijkwaardigheid die de beleidsuitvoering ten goede komt (Plug et. al. 2004:31).

Instituties

De penvoerende geeft aan dat de TNO-wet de basis is van de overheidsdoelstellingen met betrekking tot TNO. Daarnaast worden door het Ministerie het convenant, de controle-protocollen, de jaarlijkse bekostigingsbrief en het kabinetsstandpunt als belangrijke formele instituties gezien. Ook vanuit het instituut wordt de TNO-wet benadrukt als belangrijke formele institutie. Tevens formuleert TNO de plicht tot het opstellen van een strategisch plan, de jaarplanning en de rapportages. Hieruit kan opgemaakt worden dat de TNO-wet in de beleving van beide actoren in grote mate de institutionele structurering van planning en controle bepaalt. Door deze wetgeving worden tot op zekere hoogte de transactiekosten bepaald, zoals monitoring costs voor de principaal en de bonding costs voor de agent. Door zowel de penvoerder als TNO zijn er voorbeelden gegeven van informele instituties. Het Ministerie verwijst naar de informele gesprekken tijdens bijeenkomsten en werkbezoeken, waarbij TNO aanvullend verwijst naar de informele bijeenkomsten met de GTI's, die voor TNO in verband met invloedsmogelijkheden ook erg belangrijk zijn voor de besturingsrelatie met de overheid. TNO wil dus niet alleen draagvlak creëren bij de overheid, maar heeft ook belangen bij de Groot Technologische Instituten.

Prikkels

Zowel vanuit de overheid als vanuit het kennisinstituut worden prikkels afgegeven. De overheid schijnt voornamelijk prikkels af te geven door strenge boodschappen van de Minister of het op voorwaarden geven van geld. Daarnaast door positieve beloningprikkels door middel van de continuering van de budgetten, maar ook door openbare complimenten. De afgave van negatieve dan wel positieve prikkels is afhankelijk van de overheidscriteria, met andere woorden: levert het instituut waar voor het publieke geld (CPB document 58 2004:43). De penvoerder geeft daarbij aan dat de overheid in de toekomst nog beter in staat zal zijn prikkels af te geven aangezien voorgenomen vraagsturing als goede stimulans gebruikt kan worden. TNO onderschrijft dat de overheid inderdaad een sterke prikkel heeft afgegeven met de voorgenomen plannen naar aanleiding van het rapport

Wijffels, zoals beschreven in het kabinetsstandpunt TNO/GTI's. Het kennisinstituut geeft volgens het Ministerie voornamelijk prikkels af door te laten zien hoe goed het opereert en door tegelijk aan te geven welke noden er zijn. Deze prikkels worden tijdens werkbezoeken in de richting van de Minister afgegeven en wellicht wordt ook de kamer gebruikt om te sturen, veronderstelt de Ministeriele respondent. Vanuit TNO wordt aangegeven dat men voornamelijk prikkels wil afgeven wanneer de overheid stukken opstelt, zoals een kabinetsstandpunt met betrekking tot het nieuwe strategisch plan 2007-2010 *Verbonden door vernieuwing*. TNO probeert dan invloed uit te oefenen op het meningvormingsproces waarin vooral veiligheidsvraagstukken prioriteit hebben. Zelden zoekt TNO contact met de media, maar wanneer het noodzakelijk is wordt dit op strategische wijze ondernomen. TNO betracht hierbij zorgvuldigheid, aangezien dit de besturingsrelatie in belangrijke mate kan bepalen. Volgens het kennisinstituut is de prikkelfunctie TNO niet echt op het lijf geschreven. De overheid zou volgens TNO meer gebruik maken van prikkels, terwijl TNO meer opiniërend te werk gaat.

6.2.2 Overheid - NLR

Voor de besturingsrelatie overheid - NLR is door het penvoerend Ministerie eveneens het te borgen publieke belang bepaald, oftewel invulling gegeven aan de wat-vraag. De penvoerder geeft aan dat het de verantwoordelijkheid van de overheid is de cruciale kennisontwikkeling in verband met de luchtvaart in stand te houden. Aangezien deze kennisontwikkeling niet in het vermogen van de overheid ligt wordt de uitvoering gedelegeerd aan het NLR. Met de instandhouding van deze kennis is het publieke belang gedefinieerd, waarbij de private organisatie NLR de behartiging voor zijn rekening neemt. De verantwoordelijkheid van het NLR vertaalt zich, volgens het instituut, in het hebben van de juiste mensen met de juiste kennis die gebruik kunnen maken van de juiste apparatuur, waardoor een middelenafhankelijkheid van de overheid ontstaat. Hierbij moet het NLR, naar eigen zeggen, in staat zijn de overheidsvragen goed en adequaat te beantwoorden voor een goede prijs. Kortom, krijgt de overheid waar voor zijn geld (CPB document 58 2004:43).

Volgens het NLR heeft het Ministerie als penvoerder en kennisvrager de taak de overheidsvraag duidelijk te articuleren en het NLR te controleren. Het valt het NLR op dat de ambtenaren binnen de overheid in de goede zin van het woord verschillende belangen hebben en verschillende uitleg geven aan het rapport Wijffels. Hierdoor kan hun handelen erg verschillen. De penvoerder NLR heeft van de implementatie van het rapport Wijffels echter wel een heldere visie. Cultuur- en taalverschillen en deels strijdige belangen maken het soms moeilijk de inhoud van de samenwerking duidelijk te definiëren, waarvan in deze relatie soms sprake lijkt te zijn (Groen et al. 2006:179). Volgens Verkeer en Waterstaat heeft het NLR de verantwoordelijkheid de onderzoeksstrategie uiteen te zetten, ter goedkeuring conceptjaarplannen in te dienen en na het uitvoeringsjaar tot een verantwoording te komen. Belangentegenstellingen zijn niet prominent aanwezig, zo wordt vanuit Verkeer en Waterstaat aangegeven. Alleen zijn bepaalde budgetten van het Ministerie soms niet geheel Verkeer en Waterstaat gerelateerd, wat een kenmerk is van onduidelijke afbakening van departementale doelstellingen. Het NLR daarentegen ziet wel belangentegenstellingen, ondermeer in de strijdigheid die soms kan ontstaan tussen enerzijds de verantwoordelijkheden jegens de overheid en anderzijds de continuering van het kennisinstituut.

Structuur

De penvoerder geeft aan dat de beheerdersovereenkomst van 1956 en het convenant van 1992 veel detailinformatie bevat over de besturingsrelatie overheid – NLR, maar dat deze in de praktijk niet door iedereen tot de letter gekend wordt. Hieruit valt op te maken dat formele instituties in mindere mate van belang zijn in de relatie. Het NLR is volgende de penvoerder een zelfstandig kennisinstituut, maar aangezien het instituut voor drie kwart gefinancierd wordt door de overheid, zowel in opdrachtensfeer als subsidies, zal er toezicht gehouden moeten worden op de bedrijfsvoering van het instituut. De plaatsing van ambtenaren en ex-ambtenaren in de Raad van Toezicht is hierbij een belangrijke informatieschakel en invloedsmogelijkheid. De penvoerder krijgt via een ex-ambtenaar van Verkeer en Waterstaat namelijk documenten aan de hand waarvan hij aanwijzingen geeft en probeert te sturen. Wel blijft de jaarrapportage het officiële stuk waarin eigendomsrechten aan de orde komen en waarop

de overheid stuurt. Toch blijft er volgens de penvoerder één euvel bestaan. De overheid staat namelijk te ver van het kennisinstituut af, met informatieasymmetrie als gevolg, waardoor het voor het Ministerie onmogelijk is inhoudelijk te sturen op de daadwerkelijke uitvoering van de onderzoeksplannen wat congruent is aan hetgeen Hazeu hier over zegt (Hazeu, 2000:83). Met de vraaggestuurde plannen (Wijffels) zal het voor de overheid waarschijnlijk gemakkelijker worden inhoudelijke kritiek te leveren, zo wordt aangegeven door de penvoerder NLR. Het instituut omschrijft een soortgelijke besturingsstructuur, maar heeft nog enkele zaken toe te voegen. De overheid moet er namelijk tevens naar streven regelmatig na te gaan of het NLR zich wel kan redden, ofwel de bedrijfsvoering kan continueren in verband met voorgenomen plannen. Daarnaast geeft het NLR aan zich te kunnen vinden in de nieuwe 'zelfstandige kennisonderneming status' maar wenst een geleidelijke verzelfstandiging. Volgens het *effectiviteitsbeginsel* van goed bestuur is de overheid verplicht hiermee in te stemmen (WRR-rapport 56 2000:28). Tot slot dient de overheid verantwoording af te leggen aan de Tweede kamer en in geval van financiële kortingen ook aan het NLR. In de besturingsrelatie treden macht en hiërarchie de laatste tijd wat meer op de voorgrond. Zeker in verband met de implementatie van het rapport Wijffels. Volgens de penvoerder lijkt het NLR een beetje bang te zijn voor alle overheidsinvloed die hiermee gepaard zou kunnen gaan. Externe veranderingen zetten de principaal - agent relatie onder druk en vragen een herformulering van contracten waarmee extra transactiekosten gemoeid zijn. Het NLR zal altijd beschikken over een expertmacht waarmee de overheid zich niet kan meten en waarvoor deze in zekere zin afhankelijk zal blijven van het instituut. Ondanks het feit dat het instituut geen machtsrelatie ervaart erkent het NLR dat de overheid bepalend is door de bediening van de geldkraan. Toch zullen beide partijen ondanks de aanwezigheid van macht rekening met elkaar moeten houden en elkaar tactvol moeten blijven benaderen, zo stelt de NLR respondent.

Informatie

Vanuit Verkeer en Waterstaat wordt aangegeven dat men goed op de hoogte is van hetgeen het NLR bezig houdt, maar dat er minder zicht is op de bedrijfsvoering van het NLR. Dit zou volgens de penvoerder veroorzaakt worden doordat hier een private stichting betreft die een marktorientatie kent. Zoals blijkt uit het WRR-rapport 'Borgen van publiek belang' weegt de efficiëntiewinst door de uitvoering van het publieke belang in de private sector soms niet op tegen de hoogte van de transactiekosten (WRR-rapport 56 2000:33). Verkeer en Waterstaat vertrouwt erg op hetgeen de Wetenschappelijke Adviesraad adviseert en de Raad van Toezicht meedeelt. Bij het NLR is naar eigen zeggen veel informatie aanwezig over de activiteiten en voornemens van de overheid waardoor het instituut het gevoel heeft goed op de hoogte te zijn. Deze goede informatievoorziening zou voornamelijk veroorzaakt worden door de NLR-contactpersoon, die dicht bij de overheid staat en veelvuldig contact heeft met de penvoerder. Volgens de actoren vindt het informatieve contact tweewekelijks plaats en wordt de overheid daarnaast op de hoogte gehouden middels kwartaal- en jaarrapportages. Volgens de penvoerder verstrekt het instituut voldoende informatie, maar de informatieverwerking is tijdrovend. Het NLR krijgt voldoende informatie van de overheid en verkrijgt deze met name via de informele weg. De formele overheidsinformatie volstaat dus vermoedelijk niet.

Vertrouwen

Beide actoren geven aan dat er op het moment vertrouwen aanwezig is in de besturingsrelatie, al was dit in het verleden anders. Vanuit het Ministerie wordt aangegeven dat het vertrouwen toch erg samenhangt met de contactpersonen in de relatie. De penvoerder lijkt het ook aannemelijk dat het NLR erg gehecht is aan een vast contactpersoon bij de overheid aangezien veranderingen hierin in het verleden problematisch zijn gebleken. Dit wordt door het kennisinstituut ten volle beaamd, waarbij vanuit het NLR wordt toegevoegd dat het vertrouwen ondermeer moet bestaan uit het geven van credit en de mogelijkheid tot discussies zonder problemen. Toch hebben beide partijen op dit moment nog enige achterdocht. De overheid vertrouwt nog niet helemaal op een zelfstandige uitvoering van het rapport Wijffels en het kennisinstituut kijkt met wantrouwen naar overheidsvoornemens en bemoeienis hieromtrent.

Instituties

Door de penvoerder van het NLR worden de NLR-wet, het convenant, controle-protocollen, de jaarlijkse bekostigingsbrief, strategisch plan, offerteaanvragen en bepalingen en het kabinetsstandpunt als belangrijkste formele instituties genoemd. Hieraan wordt door het kennisinstituut de subsidierelatie als geheel en de beheerderovereenkomst toegevoegd. De beheerderovereenkomst en het convenant zullen met de implementatie van het rapport Wijffels één convenant gaan vormen. Duidelijk is dat zowel door het Ministerie van V&W als door het kennisinstituut een groot aantal formele instituties kan worden benoemd. Toch worden ook de informele instituties door het Ministerie en het NLR als zeer belangrijk ervaren. Van Lunteren (2002) geeft eveneens aan dat de relatie tussen overheid en zelfstandige organisatie slechts voor een deel bepaald wordt door formele regels (Publiek Management december 2002). Wanneer de actoren dingen van elkaar willen weten, persoonlijke omstandigheden willen doorgeven of dingen van elkaar nodig hebben kunnen ze altijd contact met elkaar opnemen, zo geven de penvoerder en het NLR aan. Wanneer er alleen gebruik wordt gemaakt van het formele informatieverkeer dan is het volgens het NLR niet mogelijk dingen aan te zien komen, aangezien de overheid in zijn documentatie niet altijd even helder is. Kortom, beide actoren verwachten definiëringproblemen indien er alleen volgens de formele instituties gehandeld zou kunnen worden (Groen et. al. 2006:198)

Prikkels

Vreemd genoeg geeft Verkeer en Waterstaat aan geen prikkels af te geven terwijl het NLR aangeeft dat de overheid dit wel in informele vorm doet via de penvoerder en warme woorden wanneer het NLR goed presteert. Ondanks het feit dat de prestaties van een agent soms moeilijk meetbaar kunnen zijn is het inderdaad belangrijk prestatieafhankelijke beloning te hanteren waardoor de agent ook een eigen voordeel behaalt door het gewenste gedrag te vertonen (CPB document 45 2004:21). Het Ministerie heeft tot doel om met de implementatie van het rapport Wijffels en de daarmee gepaard gaande vraagsturing en daaraan gekoppelde financiering meer van deze prikkels af te gaan geven. Met deze prikkels hoopt de overheid de NLR-financiering inzichtelijker te maken. Het Ministerie constateert dat het instituut op het moment wel een prikkel afgeeft, namelijk de vraag aan de overheid om sneller overheidshandelen. Het NLR geeft zelf aan momenteel beïnvloedende prikkels af te geven in de processen die gaande zijn rond de vorming van een nieuw convenant en de implementatie van het rapport Wijffels. Wanneer NLR het idee heeft dat er daadwerkelijk actie moet worden ondernomen, of de overheid een andere uitleg geeft aan de bedoelingen van het rapport Wijffels, dan wordt er vanuit het NLR aangegeven dat hierover gezamenlijk nog moet worden nagedacht. Hierdoor wordt duidelijk dat het kennisinstituut zich vrij voelt en de mogelijkheid ziet boodschappen af te geven aan de overheid.

6.2.3 Overheid – ECN

Allereerst zal stil gestaan worden bij de vraag welke publieke belangen de overheid in de besturingsrelatie met ECN gewaarborgd wil zien en welke visie het kennisinstituut hierop heeft. Het Ministerie streeft in de besturingsrelatie met ECN naar een zo efficiënt en innovatief mogelijke uitvoering van de overheidsdoelstellingen. De overheid definieert hier het te behartigen publieke belang als toepasbare kennisontwikkeling op het gebied van energie met daarin duurzaamheidsdoelstellingen verwerkt. Het Ministerie van EZ heeft de verantwoordelijkheid om tot een duidelijke vraagarticulatie richting ECN te komen, zo wordt er vanuit het departement aangegeven. Hierdoor zou het instituut namelijk beter weten welke verantwoordelijkheden het draagt. Het kennisinstituut is het in grote lijnen eens met het voorgaande aangezien ECN aangeeft primair te moeten handelen volgens de missie die de overheid heeft vastgesteld. ECN heeft hiermee ten doel antwoord te geven op de vragen die vanuit het gouvernement aan het instituut werden gesteld. In de opstelling en uitvoering van de onderzoeksprogramma's zal ECN, zoals de overheid allereerst wil, aandacht besteden aan duurzaamheid, cofinanciering en toepasbaarheid van kennis. Het kennisinstituut ziet als verantwoordelijkheid van de overheid de ontwikkeling van een goede lange-termijn vraagarticulatie en toezichtfunctie.

Vanuit het Ministerie van EZ is aangegeven dat de overheid er erg veel belang bij heeft dat de organisatie van ECN zich netjes gedraagt en tevens een gezonde organisatie is. Daar wordt vanuit EZ belang aan gehecht aangezien overheidsgeld toegekend wordt om toepasbare kennis te ontwikkelen ten behoeve van het publieke belang en in overeenstemming met de democratische legitimatie van de overheid (WRR-rapport 56 2000:27). Door het Ministerie wordt er een tegenstelling in de verschillende belangen onderscheiden, namelijk het feit dat ECN omwille van de continuïteit onderzoeksopdrachten zou aannemen die niet in overeenstemming zijn met EZ-doelstellingen. Ook ECN kan zo'n tegenstelling benoemen. Zo zou het voor ECN aantrekkelijk zijn al het energieonderzoek te blijven uitvoeren, terwijl de overheid er misschien meer belang bij zou hebben dit onderzoek ook over te laten aan andere kennisinstellingen. Hiermee zou de overheid een efficiëntere behartiging van het publieke belang kunnen verwezenlijken aangezien dan het marktmechanisme kan worden benut (WRR-rapport 56 2000:31).

Structuur

Vanuit het Ministerie van EZ wordt aangegeven dat het aansturingmechanisme ten behoeve van de besturingsrelatie bestaat uit de financiering van de onderzoeksprogramma's en de aansturing van de bedrijfsvoering. Beide actoren omschreven de besturingstructuur zoals hieronder omschreven staat. In het strategisch plan wordt de koers van het instituut uitgezet op basis waarvan elk jaar een onderzoeksplan wordt gemaakt. De ex-ante en ex-post rapportages worden sinds 2006 ter beoordeling aan de onder EZ vallende Energie Adviescommissie voorgelegd. Op basis van deze beoordeling verstrekt het departement het budget aan ECN. Het recht op de specifieke financiering geeft het kennisinstituut diensgevolge de plicht zich te verantwoorden en inzicht te geven in hoe de organisatie er voor staat en zich ontwikkelt. Het instituut kan in het geven van transparantie bemoeilijkt worden wanneer objectieve indicatoren minder gecorreleerd zijn met duidelijke beleidsdoelstellingen, ofwel een duidelijke onderzoeksvraag (CPB document 45 2004:27). Het instituut geeft aan dat eigenlijk alles binnen het besturingsproces in redelijk overleg verloopt en dat ook de overheid verantwoording durft af te leggen over eigen handelen. ECN geeft aan al polderend samen met het departement de grootste problemen te boven te komen. Naar aanleiding van het rapport Wijffels is door de overheid het besluit genomen om de besturingsafstand tussen de overheid en ECN te vergroten door vertrek uit de Raad van Toezicht en het sturen op output. Macht speelt een rol volgens Economische Zaken, wat tot uitdrukking komt in de budgetmacht van de overheid. Met andere woorden: 'wie betaalt bepaalt'. Ook het kennisinstituut refereert aan dit motto en legt hiermee deze macht bij de overheid, al zou macht geen nadrukkelijke rol hebben in de relatie met de overheid. Anderzijds geeft de overheid aan afhankelijk te zijn van de uniciteit van ECN in Nederland. ECN onderschrijft dit door te zeggen dat er een groot niveauverschil in kennis bestaat waardoor het instituut zegt ook over macht te beschikken. Door deze wederzijdse afhankelijkheid wordt door het Ministerie en door ECN geen hiërarchie ervaren maar eerder een professionele gelijkheid, wat door ECN getypeerd wordt als een overlegvorm waarin polderen gangbaar is. ECN geeft nadrukkelijk aan dat een besturingsrelatie alleen succesvol zal zijn wanneer de juiste mensen op de juiste plek zitten. Hieruit blijkt dat de deskundigheid, ervaringen en positie van contactpersonen een rol spelen in de besturingsrelatie.

Informatie

Door het Ministerie wordt aangegeven dat in het verleden de informatierelatie verstoord is geweest. Door de communicatieproblemen vanuit de overheid en ECN zijn de actoren tot de afspraak gekomen een nauwer contact met elkaar te onderhouden. De overheid heeft dan de mogelijkheid zijn controle en toezicht zeker te stellen en ECN kan de overheid inzichten verschaffen. Hierdoor is volgens Economische Zaken een redelijk open relatie met de werkvloer en de directie ontstaan. Ook ECN heeft het idee redelijk precies op de hoogte te zijn van beleidsvoornemens en het overheidshandelen. Toch geeft het instituut aan dat de informatierelatie in hoge mate afhankelijk is van de band die er tussen de penvoerder en ECN is. Bij wisseling van de wacht, zo is uit het verleden gebleken, kan een kentering optreden in de informatievoorziening en heeft de opbouw van het contact zijn tijd nodig. Met de nieuwe penvoerder is inmiddels een frequent contact ontstaan waardoor zich een eerlijke en open relatie ontwikkelt. Ook de formele informatiestromen zoals rapporten en overlegstructuren spelen een belangrijke rol. Eens in de drie maanden vindt er een overleg plaats tussen het Ministerie en de directie

van ECN dat als voorbereiding dient op het overleg tussen de directie ECN en directie Energie & Telecom. Het kennisinstituut geeft echter aan de informele informatiestroom belangrijker te vinden dan de formele. Het verkrijgen van informatie van ECN is volgens het Ministerie zeer gemakkelijk, maar de hoeveelheid en verwerkbaarheid is moeilijk. Het instituut geeft aan dat de verkrijging en verwerking van de informatie, zeker wanneer deze via de penvoerder verkregen wordt, normaal verloopt. Daarnaast wordt door ECN aangegeven dat wanneer er stagnatie in de informatievoorziening voorvalt er beiderzijds begrip aanwezig is. We spreken hier dan ook over een nagenoeg volledige informatierelatie (Hazeu, 2000:54).

Vertrouwen

Het Ministerie van EZ geeft aan dat het vertrouwen tussen het departement en ECN momenteel nog groeiende is aangezien de contacten bij ECN nu nog jong zijn. De indruk van de MT penvoerder en de Regievoerder Energie is dat de vertrouwensband tussen de beide directeuren zoals hiervoor genoemd aanwezig is. Er is volgens het Ministerie een redelijke openheid in de besturingsrelatie, wat blijkt geeft van vertrouwen. Ook ECN geeft aan dat er vertrouwen blijkt uit de manier waarop beide partijen de relatie hebben ingevuld. De vermoedelijke oorzaak hiervan is, volgens de overheidsrespondenten, de sterke positie van het kennisinstituut en de overeenstemming over de onderzoekskoers. Het contact tussen de overheid en ECN zou volgens de respondent van ECN het beste verlopen wanneer aan beide kanten een contactpersoon zit die open is, blindelings te vertrouwen en goed met gevoelige informatie kan omgaan. Daarnaast komt volgens de ECN-functionaris het acceptabel handelen vanuit het belang van zowel de overheid als het kennisinstituut eveneens het vertrouwen ten goede. Deze uitspraak wordt onderbouwd door het volgende citaat: “Samenwerking kan alleen succesvol worden als deze rekening houdt met verschillende belangen die participanten hebben bij de samenwerking (Groen et al. 2006:182)”. De indruk wordt gewekt dat er een groeiende vertrouwensband in de besturingsrelatie aanwezig is.

Instituties

Door Economische Zaken wordt een drietal formele instituties in de relatie met ECN onderscheiden, namelijk de inhoudelijke en bedrijfsvoeringplanning en control, de beoordelingscriteria voor de onderzoeksplannen en uitvoering en tot slot de samenwerkingsafspraken waarin de eigendomsrechten bepaald worden. ECN voegt het vaststellen van de missie, de benoeming van de Raad van Toezicht en de formele overlegstructuur toe. Hierbij valt op dat beide actoren de indruk hebben dat zeer veel verschillende instituties de besturingsrelatie procesmatig structureren en dat de overheid erg gericht is op controle en toezicht terwijl het instituut vooral kijkt naar de missie en het formele overleg met de overheid. Door zowel de overheid als het kennisinstituut wordt aangegeven dat als informele institutie de gewoonte bestaat om regelmatig informeel met elkaar in overleg te treden. Wat zowel telefonisch, per mail, schriftelijk als gedurende een overleg kan geschieden.

Prikkels

Beide partijen geven aan prikkels aan elkaar af te geven. Het Ministerie geeft aan duidelijke prikkels te hebben afgegeven door de herstructurering van de bekostigingssystemen. Hiermee zou ECN namelijk gedwongen worden meer te ‘tenderen’ en zijn expertise uit te buiten. Vanuit het instituut wordt aangegeven dat de overheid met het nieuwe bekostigingssysteem inderdaad positieve prikkels ingebouwd heeft. Naarmate ECN het beter doet, afgemeten aan de Haagse randvoorwaarden, krijgt ECN, met gebruik van een verdeelsleutel, een groter deel van de middelen. Het gaat hier om een prestatiebeloningsprikkel van de overheid wat volgens het CPB Rapport ‘Centrale doelen, decentrale uitvoering’ als succesvolle sturing omschreven wordt. Daarnaast geeft de overheid naar de mening van het kennisinstituut met name de prikkel af om toegepaste kennis te ontwikkelen en aan cofinanciering te doen. ECN geeft volgens het Ministerie van EZ als prikkel de mening af dat de overheid discongruent handelt. ECN zou door de overheid gezien worden als een zelfstandige kennisonderneming (Wijffels), maar de bureaucratische regelingen maken hiermee geen terugtred. Verminderen van deze bureaucratie is de boodschap. ECN geeft zelf aan prikkels af te geven wanneer het instituut problemen ziet of wanneer de mogelijkheid er is beleid met het afgeven van prikkels te beïnvloeden teneinde het voor ECN passender te maken.

6.2.4 Overheid – Marin

Het antwoord op de wat-vraag, ofwel de definiëring van het te waarborgen publieke belang wordt door de overheid als volgt verwoord. Volgens de penvoerder Marin is het kennisinstituut primair verantwoordelijk voor het draaiend houden van het instituut zodat het relevante kennis ontwikkelt en deze kan vermarkten. Het Ministerie van EZ draagt de verantwoordelijkheid om de lange termijn kennisontwikkeling en overdracht hiervan te financieren, zo wordt van overheidswege aangegeven. Met de financiering krijgt de overheid hier het eigendomsrecht het kennisinstituut aan te sturen en eisen te stellen. Deze kennisontwikkeling dient, in de visie van Economische Zaken, in de eerste plaats het economische belang en ten tweede verbetert het de concurrentiepositie van de Nederlandse Scheepsbouwsector. Volgens het instituut heeft het de verantwoordelijkheid om te voorzien in kennisontwikkeling waarmee het bedrijfsleven wordt ondersteund en de toepasbare innovatie op gang wordt geholpen. Daarnaast ziet het Marin zich als motor achter het aanjagen van innovatieplannen op lange termijn. Het kennisinstituut is net als het Ministerie van mening dat de overheid de verantwoordelijkheid draagt de lange termijn kennisontwikkeling te financieren en als aanspreekpunt voor het Marin te dienen. Het kennisinstituut geeft aan dat het Ministerie van EZ het belangrijk vindt dat het bedrijfsleven betrokken wordt bij de kennisontwikkeling en het departement van OC&W vindt het belangrijk dat de kennisontwikkeling gewaarborgd wordt.

De overheid zou volgens het instituut meer waardering moeten hebben voor de internationale positionering van het innovatieprofiel van Marin. Maar de overheid lijkt bang voor de wegvloeiing van publieke gelden naar het buitenland. De concurrentiepositie van het instituut zou alleen houdbaar zijn wanneer het Marin zich internationaal zou kunnen blijven meten, zo wordt aangegeven vanuit het Marin. De besturingsrelatie wordt hier geconfronteerd met de nieuwe ontwikkeling *internationalisering* (WRR-rapport 58 2000:118,119). In dit verschil tussen belangen ziet het kennisinstituut een belangentegenstelling. Ook vanuit het Ministerie worden er belangentegenstellingen onderscheiden in de besturingsrelatie overheid – Marin die zich voornamelijk manifesteren in de discussie over de ideale overheidsfinancieringshoogte.

Structuur

De penvoerder Marin geeft aan het belangrijk te vinden dat het kennisinstituut alleen op hoofdlijnen wordt aangestuurd zoals staat in het kabinetsstandpunt TNO /GTI's. Dit houdt in dat de jaarplannen tot stand komen in samenwerking met de industrie, de inhoudsturing wordt overgelaten aan gespecialiseerden in het bedrijfsleven en dat er puur praktisch naar het proces en onderzoekshandelen wordt gekeken. Ook het Marin geeft aan dat de overheid sinds de veranderingen in de governance structuur een procesmatige aansturing hanteert. Op basis van het vijfjaren strategisch plan worden R&D plannen, jaarplannen en rapportages ingediend die een uiteindelijke toetsing ondergaan van de Advies Raad die bestaat uit vertegenwoordigers uit de industrie. De rol van Economische Zaken in de relatie met het Marin kenmerkt zich voornamelijk door toezichthouden, goedkeuringen geven en subsidiëren. De penvoerder geeft aan dat deze besturingsvisie goed door moet dringen bij de mensen die momenteel besturingsplannen maken voor de besturingsrelatie overheid – TNO/GTI's waarmee bedoeld wordt op de Programmastaf en Regiegroep. Hier streeft de penvoerder naar coherentie in het overheidsbeleid waarin Wijffels een gebrek signaleerde (Rapport Wijffels 2004:28). Vanuit het departement wordt de rol van macht in de besturingsrelatie erkend maar daarbij wordt aangegeven dat de relatie hier niet op gebaseerd is. Ook het Marin geeft aan dat macht in zekere zin wel aanwezig is. De formele macht zou volgens de penvoerder bij het Ministerie liggen aangezien dit de financier is en het benoemingsrecht van de Raad van Toezicht heeft. Ook het instituut erkent de macht van het overheidsgeld en de middelen waaraan voorwaarden zijn verbonden. Daarnaast zou het Marin volgens de overheid ook over macht beschikken. Het instituut heeft namelijk altijd het recht in beroep te gaan tegen een besluit van het Ministerie, het bekleedt op specifiek kennisgebied een monopoliepositie en heeft een sterke lobby in de maritieme en scheepsbouwwereld. Het kennisinstituut ervaart zijn eigen macht als beperkt maar denkt deze verstevigd te hebben met de oprichting van de GTI associatie. Hierin zou het instituut gelijk kunnen hebben aangezien hiermee een interorganisatorisch informatiesysteem ontstaat en de verschillende GTI's succesvoller en krachtiger kunnen opereren (Homburg 1999:49). Ondanks de verschillende machten aanwezig in de besturingsrelatie is er volgens

de overheid geen hiërarchische verhouding aanwezig terwijl het instituut deze hiërarchie wel ervaart ondanks de geringe overheidsfinanciering van 13%. Als voorbeeld wordt gegeven dat de overheid nog steeds 50% van haar besturingshandelen inzake het Marin zonder overleg met het instituut onderneemt.

Informatie

Door het Ministerie wordt aangegeven dat er bij de penvoerder alleen op hoofdlijnen informatie over de bedrijfsvoering van het Marin aanwezig is. Dit zou veroorzaakt worden door het feit dat de aansturing op een niet inhoudelijk niveau geschiedt. De informatie die de penvoerder Marin krijgt bestaat uit de R&D jaarplannen, het strategisch plan, technologieplannen en kwartaalrapportages. Het formele overleg vindt drie keer per jaar plaats en daarnaast is er maandelijks contact, zo wordt verteld vanuit het Marin. Zowel de overheid als het kennisinstituut geven aan dat er regelmatig de mogelijkheid is tot informeel overleg. Economische Zaken geeft hierbij aan dat er met alleen de bestudering van formele rapporten geen totaalbeeld verkregen kan worden en er ook aan relatiebeheer gedaan moet worden om hiermee afstemming te verkrijgen. De contactpersoon bij Economische Zaken heeft het gevoel goed op de hoogte te zijn van de bedrijfsvoering van het kennisinstituut. Het Marin daarentegen heeft zelf het gevoel maar deels op de hoogte te zijn van de activiteiten en voornemens van de overheid. Het kennisinstituut neemt een proactieve houding aan en vraagt gericht om informatie als gevolg van het feit dat de informatie niet automatisch gegeven wordt. Het kennisinstituut ziet een oorzaak in het sterk wisselen van financieringsstructuren en de soms gesloten houding bij de overheid. De totale tijdsbesteding om kennis te bemachtigen en te verwerken wordt door het instituut dan ook te veel geacht. Hieruit valt op te maken dat het kennisinstituut zijn formele verplichting tot informatieverstrekking nakomt maar dat de overheid zich minder transparant opstelt.

Vertrouwen

De penvoerder van Marin geeft aan dat er vertrouwen is in de besturingsrelatie. Door het Ministerie wordt vertrouwen van zeer groot belang geacht aangezien het erg kwetsbaar is. In de beoordeling van het management van het Marin wordt dan ook goed gekeken naar betrouwbaarheid en integriteit. In het kader van een vertrouwenspeiling met betrekking tot het kennisinstituut wordt door de overheid dan ook informeel navraag gedaan in de maritieme sector, wat als vertrouwenstoets door de overheid gezien kan worden. In de basis is het vertrouwensaspect goed, zo wordt er door het Marin aangegeven. Het kennisinstituut vindt vertrouwen net als het departement erg belangrijk, omdat men elkaar hiermee op professionele manier de ruimte kan bieden. De constructie van het besturingsmodel waarin niet al te veel toezicht aanwezig is zou blijk geven van het aanwezige vertrouwen. Ook de inmiddels vertrouwde groep contactpersonen bij overheid en instituut levert een bijdrage, geeft het Marin als voorbeeld. Toch heeft het kennisinstituut soms moeite de overheid honderd procent te vertrouwen aangezien er op bepaalde momenten nog steeds weinig overleg is en overheidsbesluiten plotseling worden genomen. Vermoedelijk veroorzaakt door de grillige ad hoc effecten van de politieke cyclus.

Instituties

De grondwet, het regelgevende kader van de EZ-subsidies en dan met name de ‘innovatiefinanciering’ en de formeel juridisch bepaaldheid van de handelswijze van beide partijen zijn volgens de overheid formele structureringen in de besturingsrelatie. Het Marin geeft als belangrijkste formele institutie de statuten waarin staat dat de Raad van Toezicht wordt benoemd door de Minister. Voorts bestaan als formele instituties het vijf jaren strategisch plan, het éénjaarlijks plan, en het meerjarenperspectief waarin contracten inzake leningen en subsidiebudgetten staan. Het Marin en Economische Zaken geven aan dat het daarnaast een gebruik is redelijk wat informeel contact te hebben. Toch geeft de besturingsrelatie het beeld af dat de nadruk toch het meest ligt op de formele instituties.

Prikkels

Het Ministerie van EZ geeft aan dat geld een belangrijke sturingsprikkel is waarmee het Marin wordt beïnvloed om tot cofinanciering met het bedrijfsleven te komen. “Voor elke EZ-euro één markteuro erbij”, zo luidt het motto. Hiermee tracht het departement het Marin te stimuleren onderzoek te doen met relevantie voor het bedrijfsleven. Bij het kennisinstituut worden deze overheidsprikkels ontvangen. Het Marin ziet duidelijke sturingsprikkels in de bepaling van onderzoeksthema’s door de

overheid en de overheidsverplichting tot samenwerking met specifieke partijen zoals het MKB. Economische Zaken ervaart prikkels die afgegeven worden door het kennisinstituut met als doel de overheid te bewegen tot een duidelijke vraagarticulatie vanuit de overheid en overheidszekerstellingen omtrent de continuering van het Marin. Het Marin geeft aan de overheid te stimuleren in het innoveren op gebieden waar het instituut grote belangen ziet. Daarnaast geeft het kennisinstituut aan soms ook voorwaarden te stellen richting de overheid. Wanneer de overheid bijvoorbeeld meerjarenplannen verwacht vraagt het Marin hier meerjaren zekerheid voor terug. De overheid laat hier zien voornamelijk prikkels af te geven door het verstrekken van budgetten waaraan gerichte doelstellingen zijn verbonden, terwijl het kennisinstituut voornamelijk met deskundigheid en vanuit het netwerk probeert te sturen.

6.2.5 Overheid – Delta Instituut

Het specifieke publieke belang dat gewaarborgd en behartigd zal moeten worden in deze besturingsrelatie wordt als volgt bepaald. De penvoerder van het nieuw te vormen Delta Instituut heeft als doel een goede relatie met het kennisinstituut op te bouwen, zodat op het moment dat er specifieke kennis nodig is deze ook aanwezig is. Hierbij hecht de overheid er belang aan dat er gekeken wordt naar zowel korte als lange termijn onderzoekprogrammering op het gebied van Deltavraagstukken. De voorgenomen vraagfinanciering (Wijffels) zou hierbij, volgens de penvoerder, behulpzaam kunnen zijn. De Delta Instituten geven aan dat het hun verantwoordelijkheid is kennis en kunde op een verantwoord niveau te houden voor de Nederlandse maatschappij en daarbij naar toepasbaarheid te streven. De verantwoordelijkheid van de overheid is volgens de Delta Instituten vijfledig: die van aandeelhouder, financier, opdrachtgever, partner in opdrachten en partner in onderzoeksvraagbepaling. aangezien overheid en Delta Instituut tezamen invulling geven aan de korte en lange termijn technologievraag. Bij de invulling van deze rollen zou de overheid er volgens de instituten goed aan doen zich minder te laten leiden door korte termijn en ad hoc politieke doelstellingen.

Tot op zekere hoogte is de door de overheid gewenste vraagfinanciering al doorgevoerd binnen de Delta Instituten, zo stelt de penvoerder. Daarnaast bestaat er het overheidsdocument ‘Stuurgroep advies Delta Instituut’ waaruit zeker verschillende elementen zullen worden overgenomen. Hierover zijn de verschillende fusiepartijen nog aan het overleggen. Het instituut heeft naar eigen zeggen de verantwoordelijkheid om aan te tonen dat ze de kennisontwikkeling op een professionele manier op niveau houden en de publieke gelden verantwoord besteden. Belangentegenstellingen in de relatie treden, volgens de penvoerder, alleen op wanneer het kennisinstituut zich routinematig meer zou gaan richten op zaken buiten de missie, waarvan op dit moment geen sprake is. Er lijkt sprake van een ‘gedeelde aanpak’ wat de samenwerking volgens Groen e.a. (2006:197) ten goede komt.

Structuur

De onderzoeksprogrammering wordt voor het uitvoeringsjaar vastgesteld aan de hand van thema’s waarna op projectniveau de programma’s worden vastgesteld en de uitvoering volgt. Gedurende het jaar wordt door de contactpersonen van de overheid deel uitgemaakt van de Raad van Toezicht en terugkoppeling gegeven en aangestuurd. De Delta Instituten geven aan dat zij niet gezien kunnen worden als dienst of eigendom van de overheid maar als een stichting die verantwoording aflegt aan Verkeer & Waterstaat. De overheid heeft in ruil voor financiering het eigendomsrecht tot command en control. Tot nu toe is er geen gelijkwaardige besturingsrelatie, zo geven de instituten aan. Men spreekt van een opdrachtgever – opdrachtnemersrelatie of een ouder - kindrelatie waarbij het kind meerderjarig en zelfstandig is. Er lijkt hier sprake te zijn van een besturingsrelatie die wordt gezien als een Principaal – agentrelatie. De Delta Instituten vinden de verantwoordingsplicht ten opzichte van de overheid een goede zaak, het gaat immers om burgergeld, alleen moet de overheidsbemoeizucht reëel blijven. De overheid is momenteel actief met de implementatie van het rapport Wijffels, die over het algemeen positief ontvangen wordt door de Delta Instituten. Uit de plannen van het rapport Wijffels is voor de besturingsrelatie een aantal voornemens voortgekomen, namelijk, dat de relatie met de overheid verduidelijking behoeft en dat de financiering zoals eerder beschreven vraaggestuurd zal worden. Deze veranderingen worden omarmd door de instituten, aangezien hiermee de Delta Institutentaken duidelijk gearticuleerd worden. Voorheen kwam het namelijk voor dat de

specialistische diensten van Rijkswaterstaat onderzoekstaken uitvoerden die gezien de aanwezige kenniscapaciteit juist goed gedaan zouden kunnen worden door de instituten, wat het rapport Wijffels eveneens onder de aandacht bracht (Rapport Wijffels 2004:29). Toch klinken er enkele negatieve geluiden over onder andere de Regiegroep, waarvan niets verwacht wordt omdat het een taai en monsterlijk orgaan is, aldus één van de instituten. Het nog in wording zijnde Delta Instituut wordt vanuit het penvoerend Ministerie van V&W gezien als een op zichzelf staand kennisinstituut waarin de overheid een belangrijke rol vervult. De Delta Instituten zijn het eens met deze meer autonome status maar hopen dat die niet zal leiden tot extra toezicht via bureaucratische verplichtingen. Beide partijen ervaren dat er machten spelen binnen de besturingsrelatie. Dit blijkt volgens de overheid uit de met de relatie samenhangende formele afspraken waarin eigendomsrechten zoals budgetbepaling en aansturing vanuit de overheid vastgelegd zijn. Tevens heeft de overheid de verantwoordelijkheid toe te zien op het publieke belang, waardoor zij een controle- en invloedmacht uitoefent op het Delta Instituut. De instituten vinden dat de overheid zijn macht laat gelden door middel van de overheidsfinanciering, overheidsbemoeienis en de overheidstarheid in geval er veel bestuurlijke belangen spelen. De instituten beschikken volgens de overheid over kennis- en netwerkmacht, wat volgens de penvoerder blijkt uit het contact met de hele sector zoals bedrijfsleven, publiek en politiek. De Delta Instituten erkennen te beschikken over specifieke kennis, maar willen een open instituutcultuur nastreven en graag kennis delen (zie metafoor koolmeesje & roodborstje § 5.3.5). De penvoerder ziet in deze besturingsrelatie een hiërarchische verhouding terwijl daarnaast ook een wederzijdse afhankelijkheid aanwezig is. Met de komst van het nieuwe Delta Instituut verwacht de penvoerder dat de besturingsrelatie zakelijker zal worden en de wederzijdse afhankelijkheid zelfs nog verder toe zal nemen.

Informatie & Instituties

De penvoerder gaf in het interview te kennen meer informatie te hebben over de besturingsrelatie dan over de inhoudelijke bedrijfsvoering van de kennisinstituten. Het verkrijgen van informatie en het tot zich nemen vergt volgens de penvoerder een normale hoeveelheid tijd. Een aantal keren per jaar krijgt de penvoerder informatie zoals rapportages, jaarverslagen en jaarrekeningen via de Verkeer en Waterstaat vertegenwoordiger in de Raad van Toezicht. De Delta Instituten krijgen informatie door rapportages, brieven en emails, waarbij één van de Delta Instituten aangeeft 90 % van de informatie verbaal te verkrijgen. Er wordt dan ook aangegeven dat de formele informatievoorziening geringer is dan de informele informatievoorziening waarin de instituten zich proactief opstellen. De informele instituties zijn volgens de Delta Instituten sterk vertegenwoordigd en belangrijker aangezien ze beter passen in de dagelijkse praktijk. Het contact vindt op allerlei manieren en niveaus in de relatie plaats en krijgt een open en minder verstard karakter wanneer het contact vrij is van bestuurlijke balast, aldus de instituten. Ook de overheid hecht waarde aan de informele gewoonte. Het moet namelijk mogelijk zijn op elk moment bij elkaar te rade te kunnen gaan. Hierover is dan ook de afspraak gemaakt dat de instituten altijd een minimum aan capaciteit beschikbaar houden voor het Ministerie. Toch houden de instituten rekening met de perceptiegevoeligheid, situationeel- en zenderbepaaldheid van informeel verkregen informatie. Communiceren in de kennisarena en het delen van kennis met het doel van elkaar te leren is de institutionele houding van deze Delta Instituten, zo wordt gepretendeerd. De Delta Instituten zijn redelijk op de hoogte van de voornemens en activiteiten van de overheid, al heeft men het gevoel nog niet genoeg informatie te verkrijgen. Op het moment is er een actieve informatierelatie tussen de overheid en de nog te fuseren Delta Instituten WL Delft Hydraulics en GeoDelft over het tot stand komen van het Delta Instituut. Er moet nog een grote hoeveelheid zaken omtrent de fusie geregeld worden en naar het idee van de Delta Instituten gaat het niet snel genoeg. Dit zou vermoedelijk veroorzaakt worden doordat er verschillende visies en interne spanningen binnen de overheid aanwezig lijken te zijn.

Vertrouwen

Vertrouwen is zeker aanwezig in de relatie met de Delta Instituten, wat volgens de penvoerder voornamelijk te verklaren is door de historie. Toch zullen de instituten het vertrouwen telkens weer moeten blijven verdienen en zal het vertrouwen met de komst van het nieuwe Delta Instituut aan veranderingen onderhevig zijn. De instituten hebben het idee dat er, net zoals vanuit Verkeer en Waterstaat wordt verkondigd, een vertrouwensband aanwezig is al heeft de vertrouwensbeleving een

onevenwichtig karakter. Daarbij geven de instituten aan dat dit soms minder is, bijvoorbeeld wanneer overheidsprocessen ondoorzichtig zijn, als ambtenaren rekening moeten houden met hun Minister en met betrekking tot het lange termijn onderzoek.

Prikkels

Volgens het Ministerie van V&W geven zowel de overheid als de Delta Instituten prikkels af in de besturingsrelatie. Het departement denkt zelf een duidelijke prikkel te hebben afgegeven door de implementatie van het rapport Wijffels waarin de vraagsturing de duidelijkste prikkel is. Het opstarten van het lange termijn onderzoek kan worden gezien als een positieve prestatieprikkel richting de Delta instituten. De kennisinstituten zelf geven aan dat het Ministerie richtinggevende prikkels afgeeft inzake de omgang met de markt en de positionering hierin. De penvoerder ziet in de grote kennisinvloed die de Delta Instituten proberen uit te oefenen op de opstelling van de onderzoeksprogramma's prikkels belichaamd. De instituten zeggen inderdaad prikkels af te geven door hun mening te geven over hetgeen ze van een bepaald overheidsvoornemen of handelen vinden. Op het moment worden er door de instituten gerichte prikkels afgegeven met betrekking tot de wording van het Delta Instituut. De stuurgroep vindt het van groot belang dat alle betrokken partijen hun inbreng kunnen leveren en ook daarna de resultaten van hun inbreng kunnen blijven ervaren (Stuurgroep advies Delta Instituut 2006:2). Het opstellen van een duidelijk contract waarin de eigendomsrechten voor de beide actoren in de besturingsrelatie zijn bepaald, zou hieraan een bijdrage kunnen leveren. Hiermee worden beide partijen in het onderhandelingsproces namelijk gedwongen met elkaar een zeer open overleg aan te gaan (Hazeu, 2000:45). Toch leeft bij de instituten het idee dat het op bepaalde momenten erg moeilijk is de overheid te beïnvloeden, aangezien deze zich soms kenmerkt door starheid.

6.3 De confrontatie

In de voorgaande paragraaf is er een omvangrijke analyse gemaakt van de besturingsrelatie zoals deze op dit moment tussen de overheid en de kennisinstituten bestaat. De rol van de vijf theoretische instrumenten in de verschillende relaties zijn in deze analyse belicht maar een daadwerkelijke koppeling met de theoretische concepten van dit onderzoek is nog niet gemaakt. Daarom zal deze paragraaf een confrontatie weergeven vanuit de Borging- theorie en de Neo- Institutionele benadering.

6.3.1 Besturingsrelatie TNO

Uit voorgaande analyse werd duidelijk dat het Ministerie van OC&W het ontwikkelen van toepasbare kennis voor maatschappij en samenleving als het te borgen publieke belang definieerde. Hiermee geeft dit departement invulling aan de wat-vraag zoals omschreven in het WRR-rapport 'Borgen van publiek belang'. TNO geeft volledige steun aan de overheidsdoelstellingen omtrent de waarborging van dit publieke belang en stemt hier in het kader van de behartiging zijn missie op af. TNO zegt verantwoording te willen afleggen voor de kennis die het ontwikkelt. Hieruit blijkt dat de overheid en het instituut gelijke doelen hebben waardoor de overheid minder controle en toezicht hoeft uit te oefenen en de monitoring costs minder zullen zijn evenals de bonding costs voor TNO. Het Ministerie heeft in de relatie, naar eigen zeggen, de verantwoordelijkheid te handelen vanuit bestuurlijk fatsoen, wat bijvoorbeeld overheidstransparantie en legitimiteit in kan houden. Wanneer we hier de overheid beschouwen als principaal dan blijkt hieruit dat deze een open en eerlijke houding wil aannemen tegenover de agent. Ook TNO vraagt als agent deze verantwoordelijkheid van de overheid waaruit blijkt dat het zekerheid en continuïteit wenst. Volgens Hazeu (2000) is deze agenthouding begrijpelijk aangezien de agent voor zijn continuïteit afhankelijk is van de principaal. TNO behoort op basis van eigendomsrechten inzicht te geven in de bedrijfsvoering, wat gebeurt door middel van strategische en verantwoordingsrapportages. Het geregelde informele contact levert daarnaast ook controle mogelijkheid en inzichtverstrekking voor beide partijen waarmee de overheid als principaal zijn informatieasymmetrie kan bestrijden. Deze blijkt namelijk aanwezig omdat er vanuit het Ministerie wordt aangegeven dat men beter in staat is financieel dan inhoudelijk aan te sturen. Op basis hiervan kan verondersteld worden dat de overheid, wanneer er inhoudelijk gestuurd zal moeten worden, hoge monitoring costs moet maken. Het succes van informatievoorziening is overigens wel afhankelijk van de contactpersonen in de besturingsrelatie waarmee gerefereerd kan worden aan de 'gereputeerde

persoon of partij' zoals Hazeu (Hazeu, 2000) deze omschrijft. Het vertrouwen is bij de overheid aanwezig terwijl TNO hier geen uitspraken over heeft gedaan. Beide actoren vinden het vertrouwensaspect in de relatie wel cruciaal, aangezien hiermee de transactiekosten beheersbaar blijven en het publieke belang op een efficiëntere wijze behartigd kan worden. TNO, ofwel de agent, heeft in deze besturingsrelatie te maken met het fenomeen *plural principals* aangezien de agent zowel van de overheid als de markt onderzoeksvragen krijgt. Hierdoor zal de agent volgens de Principaal – agentbenadering omschreven door Hazeu (Hazeu, 2000) te maken krijgen met verschillende prikkels waardoor het instituut in een dubbelrol gedwongen wordt. Toch leert het onderzoek dat het principale Ministerie veelal het bepalende laatste woord heeft. De overheidsprincipaal heeft hier in vergelijking tot de andere opdrachtgevers een doorslaggevende hiërarchische invloed op de agent (TNO). Ook binnen de overheid worden door de verschillende Ministeries verschillende principaaldoelen geformuleerd waardoor er een differentiatie ontstaat in de aansturing van de overheid van het kennisinstituut. Hiermee is het voor de agent (TNO) minder duidelijk welke invulling de principaal (Overheid) aan de wat-vraag geeft waardoor misverstanden ontstaan. TNO geeft dan ook de prikkel met het verzoek om duidelijke vraagarticulatie. Het Ministerie van OC&W heeft in die mate de loyaliteit van het instituut dat dit doorgaans gedrag vertoont dat in overeenstemming is met de overheidsdoelen, waardoor TNO de overheid niet in problemen brengt. Hiermee laat de agent (TNO) zien zich professioneel, verantwoordelijk, loyaal en betrouwbaar te willen opstellen in de besturingsrelatie, waardoor de overheid minder controle behoeft uit te oefenen, er een minder grote afhankelijkheid van de formele instituties ontstaat en transactiekosten beheersbaar blijven (Hazeu, 2000: 95). Wanneer de besturingsrelatie in hoge mate beïnvloedt wordt door het hart van het overheidsbeleid lijkt er een spanningsveld op te treden. De TNO- ofwel agentautonomie wordt bedreigd en er worden voornamelijk korte termijn onderzoeksvragen vanuit de overheid gesteld, terwijl het instituut zich ook wil richten op het lange termijn onderzoek. Hiermee ontstaat er een belangentegenstelling tussen de overheid en TNO, hetgeen volgens de Transactiekostentheorie een verhogend effect kan hebben op de kosten. Volgens de principaal – agenttheorie is het dan ook verstandig als principaal en agent aan een gezamenlijke cultuur werken waarin ze samen het gevoel hebben aan dezelfde zaak te werken (Hazeu, 2000:85). De besturingsrelatie tussen de overheid en het kennisinstituut wordt voornamelijk gestructureerd door de formele institutie van de TNO-wet. In deze wet is bepaald hoe de overheid en TNO hun contracten moeten vormgeven en welke eigendomsrechten hier voor beide aan verbonden zijn. Simpel geformuleerd wordt op basis van deze formele institutie het recht van aansturing, budgettering en kennisontwikkeling bepaald. Hierdoor wordt de uitvoering van het publieke belang gelegitimeerd en de verhouding tussen de overheidsprincipaal en de TNO- agent bepaald. In de relatie tussen de overheid en TNO wordt door het instituut macht ervaren terwijl het Ministerie maar in geringe mate macht en hiërarchie ervaart. De overheid als principaal blijkt hier klaarblijkelijk geen besef te hebben van de eigen machtspositie. Het penvoerend Ministerie beschikt in deze relatie voornamelijk over de besturing, budget en beslismacht terwijl TNO als agent beschikt over kennis en specialisatie.

6.3.2 Besturingsrelatie NLR

Het Ministerie van V&W heeft de doelstelling geformuleerd het maatschappelijke belang te dienen met de instandhouding van de kennisontwikkeling op het gebied van lucht- en ruimtevaart. En aangezien de overheidsbehartiging van dit publieke belang gepaard gaat met hoge productiekosten zal er een delegatie moeten plaatsvinden naar de private sector oftewel het NLR. De agent aanvaardt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit publieke belang en wil met de juiste kennis, mensen en instrumenten adequaat antwoord geven op de overheidsvraag. Volgens het agentschap NLR heeft de overheidsprincipaal de verantwoordelijkheid zijn onderzoeksvragen duidelijk te articuleren en daarbij het verschil tussen de overheidsbelangen niet storend te laten zijn. Met andere woorden, de overheid behoort zoals in de transactiekostentheorie omschreven een *verticale samenhang* te bereiken alvorens als opdrachtgever een vraag te formuleren. Een goede behartiging van het publieke belang wordt afgemeten aan de beginselen van goed bestuur. Het overheidsoptreden is hier een onderdeel van waaruit de democratische verantwoordingsplicht voor de overheid voortkomt. Die wordt door het NLR dan ook als overheidsverantwoordelijkheid gezien. De principaal ofwel de overheid dient hier transactiekosten te maken voor de verantwoording aan haar eigen principaal in de vorm van de burger. Van belangentegenstellingen is volgens de overheid geen sprake terwijl het NLR vanuit zijn

continuïteitsdoelstellingen wel tegengesteldheden ziet, waardoor de agent uit eigen bedrijfsvoering behoud *motivatie inefficiëntie* kan ontwikkelen en meer aan eigen doelen gaat werken, zo stelt Hazeu (Hazeu, 2000). Vanuit het Ministerie wordt aangegeven dat verschillende formele instituties de besturingsrelatie bepalen, maar dat deze door beide partijen niet tot in detail worden gekend. Hieruit wordt duidelijk dat de borging voornamelijk geschiedt middels een combinatie van borging met behulp van regels, hiërarchie en institutionele borging zoals WRR eveneens veronderstelt. Onder invloed van het rapport Wijffels wordt het kennisinstituut door de overheid als een zelfstandige kennisonderneming gezien. Maar ondanks dat bepaalt de mate van overheidsfinanciering, contractbepalingen en eigendomsrechten dat er een toezichtrelatie blijft bestaan. Zowel het Ministerie als het NLR zien dit als een verantwoordelijkheid van de overheid, waaraan het NLR toevoegt dat de overheid niet alleen toezicht moet houden op de bedrijfsvoering en onderzoeksresultaten, maar ook oog moet hebben voor de zelfredzaamheid van het instituut. Te veronderstellen valt dat de agent ofwel het NLR zijn taak niet efficiënt kan uitvoeren wanneer de overheid als principaal te rechtlijnig en niet anticiperend handelt. De overheid zal de nodige monitoring- of informatiekosten moeten maken om deze zorgfunctie te vervullen. De principaal heeft een sturing- en controlemechanisme ingebouwd door de structurering van het bestuur en toezicht. Zo heeft een ex-ambtenaar van V&W zitting in de NLR Raad van Toezicht, waarmee agency costs worden teruggedrongen. Daarnaast blijven de jaarlijkse verantwoordingrapportages van het NLR en de statuten een belangrijke bron van aansturing voor het principale Ministerie, aangezien hierop de precieze eigendomsrechten zijn gebaseerd. Toch erkent de principaal door de afstand nooit geheel op de hoogte te kunnen zijn van het handelen van de agent en ervaart dan ook een informatieasymmetrie die hij met voornoemde mechanismen en de implementatie van het rapport Wijffels tracht te verminderen. In de besturingsrelatie speelt momenteel macht. Dit heeft te maken met de implementatie van het rapport Wijffels en de angst die het NLR als agent heeft voor meer overheidsinvloed. De relatie staat nu bloot aan exogene veranderingen waarvan herstructurering van contracten en verandering van eigendomsrechten het gevolg zijn. Los van deze veranderingen wordt de rol van macht door beide actoren in mindere mate ervaren, al blijft zoals ook de WRR aangeeft de overheid de enige dwingende partij die namens de maatschappij kan bepalen welk publiek belang behartigd moet worden. Zowel de overheid als het instituut krijgen genoeg informatie over en van elkaar, wat het gevolg is van een goede contactpersoonrelatie. Toch geeft de overheid aan weinig informatie te hebben over de inhoudelijke bedrijfsvoering en erg te vertrouwen op de Raden, wat, zoals eerder aangegeven, duidt op een informatieongelijkheid. Beide partijen geven aan het noodzakelijk te vinden veel informatie informeel te verstrekken of te krijgen, wat blijkt geeft van een onvolledigheid van formele instituties voor de informatierelatie. Er kan vanuit gegaan worden dat deze informele contactlegging onduidelijkheden zal geven bij de toedeling van eigendomsrechten waardoor die een onstabiel karakter heeft met controlekosten tot gevolg. Een vertrouwensband tussen de overheid en het NLR is op het moment gedeeltelijk aanwezig, al is dit in het verleden wel eens anders geweest. Het vertrouwen vertoont op dit moment een correlatie met de contactpersonen in de relatie. Toch is er in deze principaal – agentrelatie wederzijdse achterdocht te bespeuren, wat samenhangt met de voornemens omtrent het rapport Wijffels. Door beide actoren worden prikkels afgegeven binnen de besturingsrelatie, al zijn ze zich hiervan niet altijd bewust. De overheid geeft deze prikkels af door de invoering van vraagsturing waarbij de toepassing van prestatieprikkels, zoals de WRR deze omschrijft, frequenter zou kunnen plaatsvinden. De agent NLR prikkelt de overheid tot vlotter handelen en tracht het rapport-Wijffels-proces naar eigen inzicht te beïnvloeden. Kortom, in de besturingsrelatie voelen de overheid en het NLR zich vrij prikkels af te geven en worden de verschillende boodschappen erkend.

6.3.3 Besturingsrelatie ECN

Het Ministerie van EZ stelt vanuit het maatschappelijk belang met betrekking tot het ontwikkelen van energie kennis het nu volgende te waarborgen belang vast: de ontwikkeling van toegepaste kennis op het gebied van energie met daarin duurzaamheidsdoelstellingen verwerkt. Het principale Ministerie heeft hierin naar eigen zeggen de verantwoordelijkheid zijn eigen doelen duidelijk te definiëren en tot een heldere vraagarticulatie te komen voor de gespecialiseerde agent ECN. Het instituut aanvaardt de missie die door de overheid is vastgesteld en wil zijn handelen hierop afstemmen. Hiermee wil het instituut als agent antwoord geven op de vraag van de principaal, het Ministerie. In ruil voor uitvoering van de gedelegeerde taken wenst het agentschap ECN budgettering en een duidelijke

vraagarticulatie. Met het voorgaande is de contractvorming ofwel transactie bepaald waarmee voor beide actoren de eigendomsrechten verdeeld zijn. De principaal hecht er erg veel belang aan dat zijn agent behoorlijk gedrag vertoont aangezien ECN zijn bedrijfsvoering kan continueren bij de gratie van het publieke geld. Deze bepaaldheid laat het principaalschap van de burgers zien zoals ook wordt verondersteld door de WRR. ECN sluit zich overigens aan bij deze visie. In het proces van de borging kan tussen de overheid en het instituut een belangentegenstelling onderscheiden worden die samenhang heeft met *kostenefficiëntie*. Het zou voor de overheid namelijk aantrekkelijker kunnen zijn het gedefinieerde publieke belang door verschillende agenten te laten behartigen waardoor *concurrentie* en *marktwerking* een kostenverlagend effect kunnen uitoefenen terwijl de agent dit vanuit continueringdrang niet wenst. Het aansturingmechanisme van de Ministeriele principaal bestaat voornamelijk uit financiering van de onderzoeksprogramma's en de gedeeltelijke aansturing van de bedrijfsvoering. Met de invoering van de aanbevelingen van het rapport Wijffels zal de principaal nog meer afstand van de agent willen nemen door uit de Raad van Toezicht te gaan en op output te sturen. Door het Ministerie worden de gegevens zoals het strategisch plan, de rapportages en het advies van de Raden gebruikt die dienen tot informatie en legitimeringsbron. Het feit dat de agent gefinancierd wordt door de principaal verplicht hem tot de verantwoordelijkheid om inzicht te geven in zijn handelen, zo stelt de eigendomsrechtentheorie. De overlegstructuur tussen de overheid en ECN kenmerkt zich, volgens de actoren, door redelijkheid en een cultuur van polderen waaruit blijkt dat de principaal in deze relatie voornamelijk *sociale regulering* toepast. Er wordt dan ook geen hiërarchie ervaren, eerder een professionele gelijkheid. Macht speelt dan ook een geringe rol door de aanwezigheid van een wederzijdse afhankelijkheid. De principaal wil beschikken over de kennis van de agent en de agent is voor zijn voortbestaan afhankelijk van het budget van de principaal. Ooit hadden overheid en ECN te kampen met verstoring in de informatierelatie. Daarom hebben de principaal en de agent de afspraak gemaakt een nauwer contact te gaan onderhouden waardoor de principaal toezicht en controle kan behouden en de agent beter weet waar hij aan toe is. Door deze afspraak werden de agency-kosten gestandaardiseerd en ontstond er een geringer risico van onverwachte transactiekosten. Beide partijen hebben nu het idee voldoende op de hoogte te zijn door middel van formeel overleg en informatiestructuren, maar zeker ook door het goede informele contact dat zich heeft ontwikkeld. Toch geeft het Ministerie aan soms moeite te hebben met de verwerking van informatie gezien de hoeveelheid en specialisatiegraad. Hierin komt de beruchte informatieasymmetrie tussen de principaal (overheid) en zijn agent (ECN) tot uitdrukking. Er is gebleken dat de band tussen de contactpersoon van het Ministerie en het instituut hier van wezenlijk belang is, omdat die de relatie betrouwbaarder maakt en de transactiekosten beheersbaar. Het open karakter van de besturingsrelatie zou volgens het Ministerie blijik geven van vertrouwen. Ook ECN vindt dat de opbouw en invulling van de relatie zichtbaar maakt dat er vertrouwen aanwezig is. Het Ministerie vermoedt dat het vertrouwen met name bestaat omdat beide actoren een gezamenlijk doelcongruentie hebben bereikt, waardoor er door beide partijen minder transactiekosten worden gemaakt. Door zowel de principaal als de agent worden binnen de besturingsrelatie prikkels afgegeven. De overheid doet dit onder andere door middel van de herstructurering van het bekostigingssysteem wat Hazeu (Hazeu, 2000) formuleerde als een *financieel- economisch reguleringsinstrument*. Hieruit komen voor ECN prestatieprikkels voort. De agent geeft aan de principaal de prikkel af dat het nemen van overheidsafstand (Wijffels) gepaard zou moeten gaan met een teruggang van bureaucratische reglementen, wat echter nog niet het geval is. De principaal eigent zich hiermee meer rechten toe dan volgens de agent legitiem is. Kortom, zowel het Ministerie van EZ als ECN voelen de ruimte corrigerende prikkels af te geven in de besturingsrelatie.

6.3.4 Besturingsrelatie Marin

De overheid wenst van het Marin dat het relevante maritieme kennis ontwikkelt en deze op de markt brengt. Hiermee geeft de principaal invulling aan het te waarborgen publieke belang. Het Ministerie van EZ draagt hier als principaal de verantwoordelijkheid om de lange termijn kennisontwikkeling en overdracht hiervan te financieren. Het kennisinstituut Marin is als agent bereid om in ruil voor dit budget relevante en toepasbare kennis te ontwikkelen waarmee het bedrijfsleven, geheel conform de gedachten van de principaal, wordt ondersteund. Principaal en agent hebben op deze punten gelijke doelen uitgezet. Toch lijkt het Marin meer te willen anticiperen op externe veranderingen zoals de *internationalisering* en hieromtrent ook eigen doelen te hebben. De concurrentiepositie van het Marin

zou namelijk alleen maar houdbaar zijn wanneer het instituut zich internationaal kan blijven meten met de concurrentie, terwijl het Ministerie voornamelijk bang is voor hierdoor grensoverschrijdend wegvloeien van overheidsgeld. Hierin komt een belangentegenstelling en een verschil in inzicht van de kennisnetwerken tussen de overheidsprincipaal en zijn agent Marin tot uitdrukking. Waarschijnlijk wordt deze visiediscongruentie veroorzaakt door een ongelijkheid of verschil in informatievoorziening. Het Ministerie van EZ geeft aan het belangrijk te vinden dat ECN alleen op hoofdlijnen wordt aangestuurd. Dit zou inhouden dat de jaarplannen voornamelijk tot stand zouden komen in samenwerking met stakeholders en dat deze eveneens de inhoudelijke sturing richting de agent voor hun rekening zouden nemen. Het Ministerie houdt procesmatig toezicht op het onderzoekshandelen van Marin en vervult hier de functie van het geven van toezeggingen en subsidies, zo wordt ervaren door het kennisinstituut. Hierdoor vinden de overheidscontrole en toezicht voornamelijk op enkele indicatoren plaats en is de principaal voor zijn oordeel afhankelijk van documenten en de expertise van deze stakeholders. Door zowel de overheid als het Marin wordt de rol van macht erkend, al zou de besturingsrelatie hier niet op gebaseerd zijn. De principale overheid zou beschikken over een budgetteringsmacht waarvan de agent, ondanks de geringe overheidsfinanciering van 13%, toch afhankelijk is. Marin beschikt over een zekere kennis- en netwerkmacht door een lobby in de maritieme sector. De verschillende machten behorend tot de actoren lijken de relatie, volgens de overheid, toch in evenwicht te houden aangezien deze geen hiërarchische verhouding ervaart. Marin daarentegen ervaart deze principale hiërarchie wel omdat de helft van de overheidsbeslissingen met betrekking tot het Marin zonder overleg genomen zijn. De overheid schijnt alleen op hoofdlijnen informatie van het Marin te hebben, aangezien de aansturing op niet inhoudelijke manier geschiedt. De principaal wordt voornamelijk geïnformeerd door de meerjarenplannen en jaarlijkse rapportages en de formele en informele overlegvormen. Met de informele informatievoorziening zou er voor de overheidsprincipaal een totaalbeeld verkregen worden, waaruit blijkt dat de informatievoorziening voortkomend uit de formele instituties niet toereikend is. Het Marin agentschap schijnt minder goed op de hoogte te zijn van hetgeen de overheid onderneemt en zich voorneemt. Alleen wanneer het instituut zich proactief opstelt verbetert de informatievoorziening waaruit blijkt dat de principaal zich minder open en transparant opstelt, wat volgens Hazeu (Hazeu, 2000) een effect kan hebben op het vertrouwen. Als gevolg van de continuering van deze proactieve informatieverwervende houding van het instituut zullen de transactiekosten oplopen. Beide partijen ervaren de aanwezigheid van vertrouwen in de besturingsrelatie en hechten er erg veel waarde aan dat dit verstevigd en behouden blijft. Hiermee lijken beide actoren in deze principaal – agentrelatie aan te geven graag aan elkaar verbonden te willen blijven. Toch heeft het Marin soms moeite de overheid volledig te vertrouwen, omdat besluiten van deze principaal regelmatig ad hoc en zonder overleg worden genomen. Het Ministerie geeft in de besturingsrelatie voornamelijk financieringsprikkel af waaraan cofinancieringsverplichtingen en andere doelstellingen verbonden zijn. Het Marin probeert als agent voornamelijk boodschappen af te geven vanuit de eigen deskundigheid, zekerheidsdrang en netwerkkenis.

6.3.5 Besturingsrelatie Delta Instituten

Het Ministerie van V&W wenst vanuit een goede relatie met de Delta Instituten korte en lange termijn Delta onderzoeksvragen te formuleren. Hiermee is het te waarborgen publieke belang verwoord. De voorgenomen vraagfinanciering zou hierin een bijdragende rol moeten vervullen. De Delta Instituten geven als agenten aan dat het hun verantwoordelijkheid is kennis en kunde met betrekking tot de Delta vraagstukken op verantwoord niveau voor de maatschappij te houden waarbij er gestreefd wordt naar toepasbaarheid. Het principale Ministerie vervult in deze besturingsrelatie, vanuit de visie van de agenten, de rol van financier, aandeelhouder, opdrachtgever, toezichthouder en medesamensteller van de onderzoeksprogramma's. Bij de invulling van deze rollen laat de overheid zich volgens de Delta Instituten soms te veel leiden door de ad hoc politieke doelstellingen waardoor de lange termijn visie vervaagt en de agenten minder zekerheid hebben. De uitvoering van het publieke belang wordt voorafgaand aan het uitvoeringsjaar vastgesteld in de interactie tussen het Ministerie (principaal) en de Delta Instituten (agenten). Gedurende het jaar wordt via contactpersonen (in RvT) van de overheid informatie ingewonnen op basis waarvan gestuurd wordt. De aanwezigheid van deze intermediairen heeft een reducerende werking op de transactiekosten. De instituten beseffen dat ze met de behartiging van het specifieke publieke belang een bijzonder eigendomsrecht hebben verworven en realiseren zich

dan ook dat hierbij speciale verantwoordelijkheden passen zoals inzichtverstrekking aan de overheid en het tonen van professioneel gedrag. Publieke gelden moeten immers verantwoord worden besteed, maar dit geeft het Ministerie geen reden tot extreme bemoeizucht aangezien een redelijke autonomie van de agenten het functioneren ten goede komt. De overheid erkent, vanuit het perspectief, geboden door het rapport Wijffels, deze zelfstandige kennisinstituutpositie waarin zij een belangrijke rol vervult. Toch geven de kennisinstututen aan dat ze niet gezien kunnen worden als dienst van de overheid, ondanks het feit dat ze de besturingsrelatie niet als gelijkwaardig ervaren. Er zou sprake zijn van een opdrachtgevers – opdrachtnemersrelatie waarin de overheid als financier het eigendomsrecht heeft op command en control. Momenteel is de principaal actief met de implementatie van het rapport Wijffels waarmee een aantal veranderingen in de principaal – agentrelatie zullen worden doorgevoerd. Zo zal de relatie duidelijker worden en zal de principaal vraaggestuurd te werk gaan waardoor de taakverdeling tussen de specialistische diensten van de principale overheden en de Delta Instituut-agenten inzichtelijk zal worden. Deze agenten reageren positief op de voornemens aangezien de overheid voorheen taken van de instituten overnamen. Dit leverde voor de principaal hoge productiekosten op en lage transactiekosten terwijl het omgekeerde het geval was geweest wanneer dit taken van private agenten zouden zijn geweest. In de visie van beide partijen speelt macht een rol. Dit zou volgens het Ministerie blijken uit de formele instituties waarin voor de overheid de eigendomsrechten met betrekking tot de aansturing zijn vastgelegd. Zo heeft de overheid als principaal macht tot budgetbepaling en oefent deze controle en invloedmacht op de Instituutagenten uit. Deze agenten beschikken over deskundigheid en netwerkmacht aangezien ze contact onderhouden met de gehele sector waaronder het bedrijfsleven, publiek en politiek. Ondanks de wederzijdse afhankelijkheid die door deze machten tussen de principaal en zijn agent ontstaat wordt er door de agent een hiërarchische verhouding ervaren. De overheid heeft het gevoel goed op de hoogte te zijn van informatie met betrekking tot de besturingsrelatie met de Delta Instituten. Inhoudelijk lijkt het Ministerie minder op de hoogte aangezien de meeste informatie verkregen wordt uit formele documentatie in de vorm van rapportages. De instituten geven aan slechts redelijk op de hoogte te zijn aangezien de principaal in mindere mate de verplichting heeft verantwoording af te leggen. De Delta Instituten hechten dan ook voornamelijk belang aan het informele contact met verschillende contactpersonen bij de overheid waardoor zij een totaalbeeld verkrijgen. Ook de overheid hecht er aan te allen tijde informeel contact te kunnen leggen, zeker wanneer prangende politieke ad hoc-vragen zich aandienen. Het vertrouwen is naar het idee van zowel principaal als agent aanwezig al kan hier soms een vermindering in optreden wanneer het principaalgedrag ondoorzichtig is. De vertrouwensbeleving lijkt volgens de Delta Instituten dan ook een onevenwichtig karakter te hebben. In verband met de vorming van het nieuwe Delta Instituut is er een frequente informatieuitwisseling op gang gekomen en worden door de actoren prikkels afgegeven. Alleen hebben de instituten als agenten het gevoel niet altijd gehoord te worden. De fuseringsactiviteiten verlopen vanuit hun perspectief traag. Deze traagheid zou veroorzaakt worden door tegengestelde visies en interne spanningen bij de overheid waardoor deze niet tot een duidelijke doeldefiniëring komt. De overheid heeft in dit proces de bepalende hiërarchische rol.

6.4 Algehele conclusie

Het publieke belang wordt door de verschillende departementen voornamelijk gedefinieerd als de ontwikkeling van toepasbare kennis op een bepaald kennisgebied. Hieraan wordt door de verschillende penvoerende Ministeries toegevoegd dat het gaat om lange termijn kennisontwikkeling. Op deze manier geven de verschillende overheden invulling aan de wat-vraag. Tot de delegatie van taken verbonden aan dit vastgestelde publieke belang werd aan het begin van de vorige eeuw al besloten. Toen werden namelijk de meeste van deze kennisinstututen opgericht door de overheid. De verschillende kennisinstututen waren dan ook gewend zich als opdrachtnemer op te stellen ten opzichte van de overheid. Alle kennisinstututen accepteerden de verantwoordelijkheden die de overheid voortkomend uit de borging aan de instituten had opdragen. Veelal hadden de kennisinstututen hier wel aan toe te voegen dat de overheid vooral ook aandacht moest hebben voor de lange termijn onderzoeksvragen aangezien hiermee beter geanticipeerd zou worden op de toekomst en de instituten meer zekerheid verkregen. Daarnaast was de vraagarticulatie van de onderzoeksvragen vanuit de overheid een punt van zorg voor de agenten, wat tijdens zelfevaluaties van het rapport Wijffels dan

ook aangegeven werd. Uit het voorgaande blijkt dat de kennisinstituten inderdaad zoals eerder werd aangegeven eveneens invloed kunnen uitoefenen op de formulering van het te waarborgen publieke belang (Zie § 4.2.2). Daarnaast valt te concluderen dat het rapport Wijffels een bijzonder grote invloed heeft gehad op de besturingsrelaties, aangezien alle functionarissen binnen de overheid en de kennisinstituten met gemak de hoofdlijnen hiervan kunnen opnoemen. Ook in bijna alle documenten wordt aan dit rapport gerefereerd. Begrijpelijkerwijs waren de meningen omtrent dit rapport zeer verdeeld, wat eveneens het geval was bij de kennisinstituten. Toch nemen de actoren het rapport zeer serieus en is er de behoefte om met deze ideeën wat te doen, ofwel ze te implementeren. Waarbij tot slot te concluderen valt dat het rapport voornamelijk congruent is met de visie van de kennisinstituten, waardoor de overheid met de implementatie van de aanbevelingen van het rapport Wijffels een empathische stap lijkt te zetten. De besturingstructuur tussen de overheid en de verschillende kennisinstituten werd over het algemeen gevormd door formele instituties zoals specifieke wetgeving (TNO-wet), convenanten, beheerderovereenkomsten en statuten. Hierdoor werd het de verschillende partijen duidelijk welke eigendomsrechten zij hadden. Deze formele instituties waren de formele basis van de besturingsrelatie in die zin dat hierdoor het toezicht, aansturing, financiering en de verantwoording werden bepaald. De formele informatieoverdracht bleek dan ook, zoals in dit onderzoek hypothetisch werd gesteld, zeer belangrijk voor de Ministeries (Zie § 4.2.2). De kennisinstituten vonden met name de informele instituties een echte invulling geven aan de besturingsrelatie, waarbij door de instituten werd aangegeven dat de verschillende eigenschappen van intermediaire contactpersonen een grote rol spelen. Door de informele overheid – kennisinstituutinteractie zou de informatierelatie gecompleteerd worden, een contactpersonenband worden opgebouwd, sneller anticiperen mogelijk zijn en vertrouwen groeien. Wanneer de informele instituties goed werken en betrouwbaar bevonden worden door zowel de overheidsprincipaal als kennisinstituutagenten zullen de formele instituties zoals formele controlemechanismen minder belangrijk worden en de transactiekosten voor beide actoren teruglopen. Toch zal het overheidsbeleid, dus ook het gedelegeerde publieke belang, altijd moeten voldoen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waardoor overheid en kennisinstituut, zoals het voorgaande laat zien, vasthouden aan de formele verantwoordingstructuren. De voorgaande conclusies laten zien dat de kennisinstituten inderdaad zoals al geformuleerd was in een onderzoekshypothese erg veel waarde hechten aan informele instituties. Alleen was nog niet voorzien dat de overheid hier ook een bijzonder belang aan hechte. Ook werd de verwachting uitgesproken dat beide actoren de besturingsstructuur verschillend zouden ervaren. Dit blijkt niet geheel waar te zijn (Zie § 4.2.2). Of macht een rol had in de besturingsrelatie was voor voornamelijk de principaal een zeer gevoelige vraag. Vanuit de overheid werd dan ook steevast gezegd dat dit in de praktijk niet echt het geval was, maar dat de overheidsmacht natuurlijk wel formeel bepaald is. Hieruit kan geconcludeerd worden dat men het vanuit de departementen in beginsel moeilijk vond toe te geven dat er macht zou kunnen worden uitgeoefend op de instituten. Maar uit het feit dat meeste ambtenaren uiteindelijk toch wel machtsvoorbeelden wilden noemen bleek hierop toch een duidelijke visie te bestaan. De kennisinstituten daarentegen gaven bijna direct toe dat er verschillende machten speelden binnen de besturingsrelatie, waaruit geconcludeerd kan worden dat zij dit nadrukkelijk ervaren. Op grond van de hiervoor beschreven analyse en confrontatie kan worden geconcludeerd dat de overheid voornamelijk een budgetterende en hierdoor en bepalende macht heeft en dat de kennisinstituten beschikken over kennismacht, netwerk macht en monopolie macht. Het vertrouwen binnen de besturingsrelatie was volgens de penvoerders aanwezig terwijl de meeste kennisinstituten hier net wat minder van overtuigd waren. Dit gebrek aan vertrouwen vanuit de kennisinstituten wordt voornamelijk veroorzaakt door de afwezigheid van overheidstransparantie waaraan de kennisinstituten refereren. De politiek (ad hoc) beïnvloedde beslissingen en de vele belangen binnen de overheid, waardoor de indruk ontstaat dat de politieke invloed op de overheidsprincipaal in deze besturingsrelatie een inefficiënt en verstoring effect heeft. Hierdoor wordt begrijpelijk dat de kennisinstituten zoals een onderzoekshypothese zegt inderdaad sterk gericht zijn op het behouden en verkrijgen van het vertrouwen en daarmee op continuïteit in de relatie (Zie § 4.2.2). Ondanks het feit dat enkele actoren zelf niet inzagen dat zij prikkels afgaven werden deze door elk departement en kennisinstituut afgegeven. De overheid maakte voornamelijk gebruik van financiële prikkels waarmee de agenten tot bijvoorbeeld cofinanciering, toepassingsgerichtheid, marktdenken en transparant gedrag werden gestimuleerd. De verschillende departementen gaven ook positieve prikkels die bestonden uit de continuering van budgetten en

lovene woorden. De kennisinstututen gaven voornamelijk prikkels af aan de overheid met betrekking tot de vraagarticulatie, zekerstellingen, vermindering van bureaucratie en overheidcorrectie of overheidbeïnvloeding vanuit de instituutspecialisatie. We kunnen hier concluderen dat de overheid de meeste (dwingende) prikkels afgeeft, wat congrueert met de voorafgestelde hypothese (Zie § 4.2.2)

VII Uitgang van de Arena

7.1 Introductie

Aangekomen bij dit gedeelte van deze kennisarena, bevindt de lezer zich vlak voor de uitgang van de arena. De zes voorgaande hoofdstukken hebben ieder voor zich in het teken gestaan van onderzoeksafbakening, theoretische en empirische vormgeving, onderzoeksuitvoering en analyse. Hiermee is er in verschillende onderzoeksfasen invulling gegeven aan de realiteit van de kennisarena waarin zich de besturingsrelatie tussen de overheid en de kennisinstituten bevindt, waarmee gaandeweg invulling werd gegeven aan de vier vooraf geformuleerde subvragen. Aangezien de antwoorden op de subvragen in de opbouw, keuze en inhoud van de verschillende hoofdstukken liggen wordt er voor gekozen hierop in dit laatste hoofdstuk alleen oppervlakkig in te gaan. Dit afrondende hoofdstuk zal voornamelijk in het teken staan van de beantwoording van de centrale vraag. Allereerst zal er een chronologische beschrijving worden gegeven van het onderzoeksverloop en de algemene bevindingen hieruit. In de hierop volgende paragraaf zal overgegaan worden tot de daadwerkelijke beantwoording van de centrale vraag en de algemene onderzoeksconclusie te lezen zal zijn. Afsluitend zal op basis van de voorgaande conclusies aanbevelingen worden gedaan die bij kunnen dragen aan een verbetering van en een heldere visie op de besturingsrelatie overheid – TNO en de GTI's.

7.2 Onderzoeksverloop en bevindingen

Het eerste onderzoekafbakenende hoofdstuk 'Toegang tot de Arena' gaf een introductie van de constructie van en belangen rondom de kennisarena. Hierin werden voor het eerst de vijf kennisinstituten TNO, NLR, ECN, Marin en het te vormen Delta Instituut gepresenteerd. Dit introductiehoofdstuk gaf met lichte schetsen een indruk van een problematisering van verschillende facetten van de kennisarena. De innovatieparadox en de vraagarticulatieproblemen van de overheid kwamen hierin aan de orde. Als antwoord op deze probleempunten werd de ad hoc Commissie Wijffels gevormd, die het rapport 'De kracht van directe verbindingen' uitbracht. De vraaggestuurde visie op de besturingsrelatie kwam tot leven, waaruit uiteindelijk implementatie van de plannen van de Commissie Wijffels volgde. Een belangrijk aandachtspunt diende zich naar aanleiding hiervan aan, namelijk hoe de besturingsrelaties er op dit moment uitzien en welke kenmerken deze dragen. Deze vraagstelling vormde dan ook de basis van deze studie.

Het tweede hoofdstuk had als doel een beleidsplaatsende inkleuring te geven van de kennisarena waarbinnen het onderzoek zich afspeelde. Hierin werd aandacht besteed aan de politieke onderzoeksbeleidplaatsing, de hoofdlijnen van het rapport van de Commissie Wijffels en het naar aanleiding van hiervan geformuleerde kabinetsstandpunt. Daarnaast werd in dit scriptiegedeelte een overzicht gegeven van de departementale verhoudingen met betrekking tot het onderzoeksbeleid. Dit gebeurde door de twaalf onderzoeksthema's te koppelen aan regievoerende departementen. Afrondend werden de vijf kennisinstituten afzonderlijk onder de loep genomen. Daarbij werd gefocust op de expertiseachtergrond van, de toekomstvisie op en de instituutmening over de voorgenomen plannen van de overheid. Dit hoofdstuk heeft de verschillende belangen binnen de overheid uitgelicht en de karakteristieken van de kennisinstituten globaal verhelderd. Met dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de subvraag: "Hoe ziet de plaatsing van het onderzoeksbeleid eruit en welke actoren, instituties en instituten spelen hierin een rol?".

De 'Theoretische Arenabeschuwing' stond geheel in het teken van de beantwoording van de nu volgende subvraag: "Welke theorieën en rapporten kunnen een leidraad zijn in de operationalisering van dit onderzoek?" Als antwoord hierop werden in dit hoofdstuk het WRR-rapport 'Borgen van publiek belang' en de 'Neo- Institutionele Economische theorie' volgens (Hazeu, 2000) uiteengezet. De borgingtheorie met zijn wat- en hoe-vraag zou als raamwerk gaan dienen waarin de theoretische concepten vanuit de Institutioneel Economische benadering een definiërende rol zouden gaan

vervullen. Het gaat hier over de theoretische vraagstukken van de Principaal-agenttheorie, Transactiekostentheorie en de Eigendomsrechtentheorie.

Het vierde hoofdstuk was geheel gewijd aan het meetbaar maken van het besturingsrelatievraagstuk. Aan de hand van de hiervoor genoemde theoretische concepten werd de keuze gemaakt de borgingvragen: de wat- en de hoe-vraag structuurbepalend te laten zijn in het onderzoek, waarbinnen met behulp van theoretische elementen uit de ‘Neo Institutionele benadering’ de daadwerkelijke invulling van de hoe-vraag gemeten kon worden. Hiermee samenhangend werden vijf theoretische instrumenten vastgesteld. Respectievelijk: (besturings) *structuur, informatie, vertrouwen, instituties* en *prikkels*. Op basis van deze instrumenten werden in dit hoofdstuk relevante indicatoren bepaald, waarvan een overzicht wordt gegeven in bijlage 3. Als onderzoeksmethodiek werd in dit hoofdstuk de triangulaire invalshoek gekozen, waarmee een verhoging van de betrouwbaarheid en validiteit bereikt werd. Met het voorgaande werd antwoord gegeven op de subvraag: “Met welke elementen van de geselecteerde theorieën kan er een analyse worden gemaakt van de besturingsrelatie tussen de overheden en de kennisinstituten TNO en de GTI’s en hoe zouden deze theorieën als instrument kunnen dienen in dit onderzoek?”

In het hoofdstuk de ‘Empirische kennisarena’ werden de onderzoeksdata weergegeven afkomstig uit documentanalyse, participerende observatie en kwalitatieve interviews. Hierbij draaide het om de basale weergave van relevante onderzoeksgegevens vanuit het ‘arenatoeschouwer-’ en ‘arenaspeler-’ perspectief. Het eerste perspectief vertegenwoordigde de gegevens afkomstig van de bij het vraagstuk betrokken ambtenaren, het tweede perspectief de data afkomstig van de deelnemers binnen de besturingsrelatie zoals penvoerenden en de kennisinstituten. Dit hoofdstuk gaf een overzicht van de onderzoeksgegevens op basis waarvan analyse van het besturingsvraagstuk plaats kon vinden. Met dit vijfde hoofdstuk is antwoord gegeven op de subvragen: “Hoe ziet de plaatsing van het onderzoeksbeleid eruit en welke actoren, instituties en instituten spelen hierin een rol?” en “Welke besturingsstructuur van overheid en kennisinstituten is te herleiden uit wetgeving en officiële documenten en welke visie hebben de verschillende actoren op de huidige besturingsrelatie?”

In de ‘Arena-analyse’ vond met behulp van de geselecteerde theoretische concepten en instrumenten een analyse van de onderzoeksgegevens plaats. Allereerst werd er een brede analytische arenabeschuwing gegeven van alle besturingsrelaties waaruit de invulling van de wat- en hoe-vraag en de theoretische thema’s te herleiden waren. Hierdoor leek er tussen overheid en kennisinstituten een dialoog gevoerd te worden over de bevindingen met betrekking tot de besturingsrelatie. Vervolgens werden de analytische bevindingen in confrontatie gebracht met de theoretische concepten van dit onderzoek. Hiermee werden de karakteristieken van de verschillende besturingsrelaties uitgelicht. Tot slot volgde een algehele analyseconclusie waarin het antwoord op de centrale vraag reeds besloten lag. Er werd een antwoord verkregen op de volgende subvragen: “Welke besturingsstructuur van overheid en kennisinstituten is te herleiden uit wetgeving en officiële documenten en welke visie hebben de verschillende actoren op de huidige sturingsrelatie?” en “Welke inzichtgevende conclusies en aanbevelingen zouden op basis van theoretische en empirische bevindingen met betrekking tot de besturingsrelatie kunnen worden geformuleerd?”

7.3 Onderzoeksdoel bereikt?

Nu er aan de hand van het onderzoeksverloop een globaal beeld verkregen is zal er tot de finale beantwoording van de centrale onderzoeksvraag worden overgegaan, waaruit valt op te maken dat de onderzoeksdoelstelling is bereikt.

De centrale vraag luidde:

Op welke manier kan de huidige besturingsrelatie tussen de verantwoordelijke departementen en de kennisinstituten TNO en de GTI's inzichtelijk worden gemaakt en hoe ziet deze besturingsrelatie eruit?

Het eerste deel van de vraag heeft reeds beantwoording gekregen in de manier waarop het onderzoek is opgezet, oftewel hoe de besturingsrelatie inzichtelijk is gemaakt. Van deze onderzoekopbouw is in de voorgaande paragraaf een samenvatting gegeven.

Het tweede deel van de vraag behoeft echter wel een duidelijke beantwoording. Allereerst moet aangegeven worden dat de verschillende besturingsrelaties qua basiselementen erg kunnen verschillen. Hierbij valt al te denken aan de grootte en de specialisatie van het specifieke kennisinstituut. Daarnaast is het specifieke aandachtsgebied van het penvoerend Ministerie een bepalende factor. Ook de hoogte van de overheidsfinanciering speelt een bepalende rol in de aansturing van een kennisinstituut. Tot slot blijken juridische bepalingen (formele instituties) met betrekking tot elke besturingsrelatie weer net anders samengesteld te zijn waardoor alle besturingsrelatie door een unieke set van instituties wordt bepaald. Toch valt er met betrekking tot de besturingsrelatie overheid – TNO en de GTI's een zestal algemene conclusies te trekken:

- Ten eerste: door de verschillende overheden wordt min of meer hetzelfde publieke belang gedefinieerd, namelijk het ontwikkelen van toepasbare kennis op het specifieke kennisgebied waarbij een afstemming heeft plaatsgevonden met de verschillende stakeholders. Met betrekking tot de borging van dit publieke belang voegt de overheid toe dat zij hieromtrent een vraagarticulerende en vraaggestuurde functie heeft te vervullen.
- Ten tweede: de besturingstructuur kenmerkt zich voornamelijk door sturing door middel van overheidsbudgettering, toezicht, opdrachtverstrekking en het afgeven van richtinggevend boodschappen. De overheidsgerichte activiteiten van de kennisinstituten zijn voornamelijk gericht op het voor de principaal inzichtelijk verantwoord van de bedrijfsvoering en de onderzoeksactiviteiten. Daarnaast is voor de instituten de rol als gespecialiseerd adviseur van de overheid weggelegd. Hiermee oefenen de instituten in de besturingsrelatie somtijds een onderzoeksagenda-beïnvloedende rol uit. Toch ligt de macht voornamelijk bij de overheden en wordt, wanneer de situatie kritiek is, hiërarchie ervaren.
- Ten derde: de formele instituties vormen het raamwerk waarbinnen de gelegitimeerde elementen van de besturingsrelatie zich afspelen. Op deze instituties is de bestaansgrond van de kennisinstituten en hun relatie met de overheid gebaseerd en zij zijn dan ook stevig verankerd in de institutionele constructie van de departementen en instituten. Daarnaast kan vastgesteld worden dat de informele instituties minstens zo belangrijk zijn. Vanuit de departementen wordt het belang hiervan verwoord, maar de kennisinstituten benadrukken deze informele gebruiken als nog veel belangrijker omdat overheidsdocumentatie niet altijd even helder blijkt te zijn. Beide actoren verkrijgen alleen een totaalbeeld wanneer informele instituties ingeburgerd zijn in de besturingsrelatie en hiervan actief gebruik wordt gemaakt. Gebleken is dat de informele gewoonte bepaald kan worden door de band die aanwezig is tussen de contactpersonen bij de overheid en kennisinstituut.
- Ten vierde: in verband met de informatierelatie tussen de overheid en TNO en de GTI's kunnen verschillende conclusies worden getrokken. Vanaf de kennisinstituten worden met

regelmaat verantwoordingsrapportages aan de overheid gericht, wat overigens hun formele verplichting is. De overheid geeft aan deze rapportages niet altijd inhoudelijk te kunnen beoordelen en dat de verwerking ervan behoorlijk wat tijd kan vergen. Het (ad hoc) informele en verbale contact met de instituten is noodzakelijk voor de overheid om inzicht te krijgen. Op basis hiervan kan dan ook worden vastgesteld dat er sprake is van een informatieasymmetrie. Vanuit de overheid wordt er minder gerapporteerd aan de instituten waardoor deze minder goed in staat zijn in te schatten waar ze aan toe zijn. Het informele informatieverkeer waarin de instituten zich proactief opstellen zou voor hen de belangrijkste informatiebron zijn. We kunnen hieruit concluderen dat de informele informatierelatie de formele completeert.

- Ten vijfde: er zijn op het gebied van vertrouwen in de besturingsrelatie verschillende bevindingen gedaan. Volgens zowel overheid als kennisinstituten is vertrouwen een zeer cruciaal en onontbeerlijk aspect waar altijd aandacht voor zal moeten zijn. De actoren vonden allen dat er een vertrouwensband aanwezig was in de besturingsrelatie. Hiervan waren voornamelijk de verschillende departementen overtuigd terwijl bij de kennisinstituten hierover toch enige twijfel was. De overheid zou namelijk minder betrouwbaar zijn door de pluriforme overheidsbelangen en de grillige politieke beïnvloeding. De conclusie is dan ook een aanwezigheid van ongelijke vertrouwensbeleving door beide partijen.
- Ten zesde: uit het onderzoek blijkt dat beide actoren duidelijk waar te nemen prikkels afgeven. De overheden geven als principaal de boodschap af om in de bedrijfsvoering van de kennisinstituten het ontwikkelen van toepasbare kennis, cofinanciering en afstemming op het bedrijfsleven te prioriteren. De kennisinstituten geven aan de overheid prikkels in de vorm van de vraag om minder overheidsbemoeienis, met de vraag om een duidelijk interdepartementale vraagarticulatie, de roep om overheidstransparantie en door de beïnvloeding van de kennisontwikkelingagenda.

7.4 Aanbevelingen

Deze scriptie had naast het inzichtelijk maken van de huidige besturingsrelatie tot doel om op basis van de onderzoeksbevindingen bruikbare aanbevelingen te doen. In deze afsluitende paragraaf zullen achtereenvolgens algemene aanbevelingen worden gedaan, aanbevelingen voor de overheid en aanbevelingen voor de kennisinstituten.

7.4.1 Algemene aanbevelingen

- Uit dit onderzoek is gebleken dat er een zekere hiërarchische verhouding aanwezig is in de besturingsrelatie evenals een informatieasymmetrie wat een negatief effecte kan hebben op de kennisontwikkeling in deze kennisarena. Om deze problemen het hoofd te bieden zou er in de toekomst meer in netwerken gewerkt en gedacht moeten worden. Hiermee wordt bedoeld op een arbeidsmobiliteit tussen de verschillende organisaties behorend tot deze arena. Een voorbeeld hiervan vormen detacheringmogelijkheden tussen bijvoorbeeld de kennisinstituten, departementen, bedrijfsleven en universiteiten. Hiermee zou deze specifieke arbeidsmarkt dynamischer worden, de grenzen tussen de verschillende organisaties meer permeabel en zouden binnen de verschillende organisaties meer inzicht en kennis aanwezig zijn. Met deze netwerkgedachte zal er binnen de kennisarena een brede en gelijkwaardige samenwerking kunnen ontstaan waarin op een effectieve en efficiënte wijze kennis ontwikkeld wordt. Deze aanbeveling vertoont overeenkomsten met uitspraken die een TNO-functionaris in dit onderzoek deed.

7.4.2 Aanbevelingen aan de overheid

- Contactpersonen kunnen een bepalende rol vervullen in de informatie- en vertrouwensrelatie tussen de overheid en de kennisinstituten, zo luidt een conclusie van het onderzoek. Hiermee samenhangend kan één belangrijke aanbeveling worden gedaan. De overheid dient namelijk zorgvuldig om te gaan met het vervangen van penvoerders. Want uit dit onderzoek is gebleken dat de informatie- en besturingsrelatie een behoorlijke tijd nodig heeft om te acclimatiseren na

een contactpersoonsverandering. Daarnaast is het belang van ‘de juiste mensen op de juiste plek’ voor de besturingsrelatie vastgesteld. De aanwezigheid van overheidsaandacht hiervoor en serieuze screening zijn dan ook aan te bevelen.

- Gedurende het onderzoek is gebleken dat de overheid erg gericht blijft op het uitvaardigen van onderzoeksopdrachten waarmee de kennisinstituten op specifieke karakteristieken onderzocht worden. De overheid hecht waarde aan de uitkomsten van deze onderzoeken en beoordeelt mede op basis hiervan de besturingsrelatie. De vraag blijft of de besturingsrelatie er misschien niet meer bij gebaat is wanneer de verschillende Ministeries daarnaast meer zelf op onderzoek uit zouden gaan. Voorbeelden hiervan zijn werkbezoeken aan de verschillende kennisinstituten en multidisciplinair overleg tussen overheid, stakeholders en instituten. Dergelijke aandacht voor de kennisinstituten zal de informatieoverdracht, het wederzijdse begrip, het inzicht en het vertrouwen kunnen verbeteren.
- De informatievoorziening op grond waarvan de verschillende overheden hun beslissingen in de besturingsrelatie baseren behoeft verbetering, aangezien de Ministeries voor informatie alleen afhankelijk zijn van de kennisinstituten. Daarom is het aan te bevelen ook een goede informatierelatie op te bouwen met onderzoekers buiten de kennisinstituten. Hiermee verkrijgt de overheid meer kennis om de rapportering van de kennisinstituten op waarde te kunnen schatten. Vanuit het Ministerie van EZ wordt met deze aanbeveling ingestemd, zoals bleek uit een interview.
- In het onderzoek is één aanbeveling voor de overheid naar aanleiding van het rapport Wijffels zeer regelmatig aan de orde geweest. Het was volgens verschillende actoren namelijk noodzakelijk om binnen de overheid tot een interdepartementale harmonisering van onderzoeksvragen te komen waarmee een duidelijke vraagarticulatie bevorderd zou kunnen worden. Hiermee wordt een overheidsbrede samenwerking op de twaalf onderzoeksthema's aanbevolen.
- Voorts kan aan de overheid de aanbeveling worden gedaan dat zij een integrale researchagenda zou moeten nastreven om zo een efficiënte besteding van het onderzoeksgeld te waarborgen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door zowel kennisinstellingen, bedrijven als universiteiten, maar de financiering en aansturing verloopt integraal. Hierdoor wordt de specifieke onderzoeksagenda en de uitvoering overzichtelijk en wordt concurrentie gecreëerd (kostenefficiënt). Een Marin-functionaris refereerde hier eveneens aan in een interview.
- De laatste aanbeveling aan de overheid behelst de boodschap tot terughoudendheid in de afvaardiging van overheidsvertegenwoordigers in de Raad van Toezicht van de instituten. Er moet namelijk ook ruimte blijven voor het bedrijfsleven en universiteiten, aangezien hiermee een werkelijke representatie gegeven kan worden van de stakeholders. Zeker wanneer de overheid haar prioriteit legt bij cofinanciering en de ontwikkeling van toegepaste kennis moet zij deze aanbeveling ter harte nemen. Deze overheidshouding zou passend zijn binnen de Wijffels- visie van de ‘zelfstandige kennisonderneming’.

7.4.3 De kennisinstituten

- Het zou wenselijk zijn dat de kennisinstituten meer in scenario's, oftewel meerdere onderzoeksoplossingen zouden denken in plaats van in een enkele onderzoeksmogelijkheid. Hiermee zou de overheid de keus kunnen hebben tussen meerdere onderzoeksoplossingen waarmee efficiëntie- en effectiviteitsbeginselen meer gewaarborgd zijn. Dit omdat als gevolg van meer onderzoeksscenario's een keuze gemaakt kan worden aan de hand van de mate van toepasbaarheid en het kostenaspect.
- Tot slot kan de kennisinstituten de aanbeveling worden gedaan zich proactief op te stellen in het proces van de implementatie van het rapport Wijffels. De toekomst van de kennisinstituten wordt door deze vraagstelling veranderend bepaald, waarmee het belang van een actieve instituuthouding is beargumenteerd. Hoe beter de kennisinstituten aangeven waar zij voor staan, hoe beter de overheid zicht heeft op de mogelijkheden en onmogelijkheden van de veranderingen in de aansturing.

Literatuurlijst

Wetenschappelijke literatuur

Boeken

Babbie, E. (2004) *The practice of Social Research* (10rd ed.). Belmont: Thomson Wadsworth

Groen, T., Vastbinder, J. W. & Linde van de, E. (2006) *Innoveren, begrippen, praktijk en perspectieven* (1rd ed.). Utrecht: Spectrum

Hakvoort, J.L.M. (1995) *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek* (1rd ed.). Delft: Eburon

Hazeu, C.A. (2004) *Institutionele economie* (2rd ed.). Bussum: Coutinho

Artikelen

Derksen, W. & Hoefnagel, F.J.P.M. (2000). Het borgen van publiek belang. *Economische Strategische Berichten ESB* (26-05-2000).

Homburg, V.M.F. (1999). The political Economy of Information Exchange. *Knowledge, Technology & Policy*. 13(3), 49-66

Gulbrandsen, M. (2005) Tensions in the research council-research community relationship. *Science and Public Policy* Juni 2005 32 199-209

Smilde, M. (2002). Grip op de uitvoering. Ronde-tafel-gesprek over beleid en uitvoering. *Publiek Management*, december 2002, 7-13.

Secundaire literatuur

Rapporten

Ad hoc Commissie Wijffels (2004) *De kracht van directe verbindingen: Brugfunctie TNO en GTI's*

Adviesraad voor het Wetenschaps en Technologiebeleid (2005) *Tijd voor een opKIQer. Meer investeren in onderwijs en onderzoek.* (AWT- advies no 67)

Beter bestuurlijk toezicht (2004) *Hoe departementen de governance ten aanzien van zelfstandige organisaties met een publieke taak kunnen verbeteren.*

Deel 1: 'Intergratie en vereenvoudiging toezicht op (publieke) uitvoering'

Deel 2: 'Departementale foto's van de aansturing van en het toezicht op zelfstandige organisaties met een publieke taak'

Deel 3: Bijlagen

Centraal Plan Bureau (2004) *Centrale doelen, decentrale uitvoering: over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen.* (CPB rapport no 45).

Centraal Plan Bureau (2004) *Incentives for technology transfer institutes* (CPB rapport 58).

Dialogic Innovation & Interaction (2004) Hertog, den P. *Innovation governance and TNO: Case study performed within the framework of the Dutch OECD MONIT studies on innovation governance.*

Prest, on behalf of the “Eurolabs” project consortium (2002) *A Comparative Analysis of Public, Semi-Public and Recently Privatised Research Centres.* Final Prooject Report Part IV: Country Reports

Stichting Techniek & Marketing (2005). Meer Business uit Technologie. Studie naar een marketing aanpak voor GTI's.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005) Wolfson, D. J. *Transactie als bestuurlijke vernieuwing: op zoek naar samenhang in beleid en uitvoering* (WRR rapport 9). Amsterdam: University Press

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang* (WRR Rapport 56). Den Haag: Sdu Uitgevers

Lezing

Rip, A. (2003) *Over GTI's universiteiten en een veranderende wereld.* Op schrift gestelde lezing Ministerie Onderwijs Cultuur en Wetenschap 7 november 2003.

Departementale documenten

Kabinetsstandpunt Brugfunctie TNO en GTI's (2004) Ministerieel ondertekend door: Minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen mevr. M.J.A. van der Hoeven

Kabinetsbesluit inzake de vorming van het Delta Instituut (2006) Ministerieel ondertekend door: Minister van Verkeer en Waterstaat mevr. K. Peijs.

Programmastaf documenten (2005-2006) *Agenda's, actielijsten, notulen, bijlagen, discussiedocumenten voor Regiegroep en verslaglegging participerende observatie.*

Regiegroep documenten (2005-2006) *Agenda's, actielijsten, notulen, bijlagen en verslaglegging participerende observatie.*

Kennisinstituut Rapporten

TNO Strategisch Plan TNO 2007-2010. *Verbonden door vernieuwing*

TNO Jaarverslag 2005.

GeoDelft Jaarverslag 2005. *De kracht van directe verbindingen*

GeoDelft Partner in risicomangement. *Nationaal kenniscentrum voor de geotechniek*

ECN Werkdocument ‘Synergie ECN en energieonderzoek (een samenvatting) (2006). *Tot stand in een samenwerking tussen ECN, Economische Zaken en SenterNovem.*

Statuten & wetten

TNO

- **TNO- wet**, (1984)

- **Wijziging TNO- wet** (2005)

NLR

- **NLR- statuten** (1994)
- **NLR- statuten**, (2006)
- **Convenant 'NLR' en 'Ministerie van Verkeer en Waterstaat'** (1993)
- **NLR- wet**, (1937)

ECN

- **Statutenwijziging ECN** (2002)
- **Reglement van de Raad van Toezicht** (2006)
- **Reglement van de Directie** (2004)

Marin

- **Akte van statutenwijziging** (2003)
- **Statuten** Stichting Marin Stakeholders Association (2003)

Delta Instituten

- **Stuurgroep- advies Delta Instituut** (2006)
- **Kabinetsbesluit inzake vorming Delta Instituut** (2006)

Websites

- TNO, Wie we zijn. http://www.tno.nl/tno/wie_we_zijn/ (24-04-06)
- TNO, Missie. http://www.tno.nl/tno/wie_we_zijn/missie/ (25-04-06)
- TNO, Jaarverslag 2005. http://www.tno.nl/tno/wie_we_zijn/jaarverslag_2005/ (19-07-06)
- ECN, Introductie ECN. <http://www.ecn.nl/corp/> (25-04-06)
- ECN, Missie. <http://www.ecn.nl/corp/missie/> (25-04-06)
- ECN, Bedrijfsgegevens. <http://www.ecn.nl/corp/bedrijfsgegevens/> (25-04-06)
- ECN, Jaarverslag 2005. <http://www.ecn.nl/docs/library/report/2006/p06001.pdf> (26-04-06)
- NLR, Nationaal lucht- en ruimtevaart laboratorium. <http://www.nlr.nl/eCache/DEF/63.bGFuZz1ubA.html> (26-04-06)
- NLR, Innovatie in de industrie. <http://www.nlr.nl/eCache/DEF/64.bGFuZz1ubA.html> (26-04-06)
- NLR, Jaarverslag 2005. http://www.nlr.nl/documents/annual/annual05/jaar_2005.pdf (28-04-06)
- Marin, Organisation. <http://www.marin.nl/> (28-04-06)
- Marin, Research & Development, <http://www.marin.nl/> (28-04-06)
- Marin, Contract research. <http://www.marin.nl/> (28-04-06)
- WL Delft Hydraulics, Introduction. <http://www.wldelft.nl/gen/intro/english/index.html> (01-05-06)
- WL Delft Hydraulics, Organisation. <http://www.wldelft.nl/gen/org/intro/index.html> (01-05-06)
- WL Delft Hydraulics, Facts & figures. <http://www.wldelft.nl/gen/facts/index.html> (01-05-06)
- GeoDelft, Algemeen. <http://www.geodelft.nl/> (01-05-06)
- GeoDelft, Organisatie. <http://www.geodelft.nl/> (01-05-06)
- GeoDelft, Zelfevaluatie. <http://www.geodelft.nl/> (02-05-06)
- GeoDelft, Maatschappelijke uitdaging. <http://www.geodelft.nl/> (02-05-06)

Bijlage 1: Overheidsfinanciën kennisthema's & kennisinstituten

Overheidsfinanciën kennisthema's

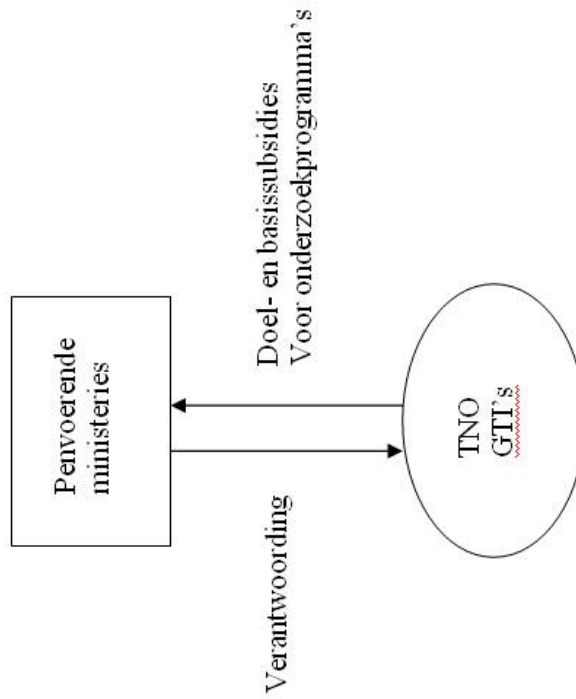
De onderstaande gegevens zijn gedeeltelijk gebaseerd op de programmastaf- en regiegroepdocumenten met betrekking tot de vraagprogrammering budgetten TNO en de GTI's. Daarnaast zijn er ook eigen berekeningen gemaakt. Bedragen zijn in miljoenen weergegeven.

Thema's	Overheidsinvestering	Instituutbudget	Departement
1. Maatschappelijke veiligheid	€7, 70	NLR €4, 70 TNO €3	V&W 61 % OCW 39%
2. Defensie	€55, 50	TNO 48, 6 NLR €6, 5 Marin €0, 4	Defensie 88 % V&W 12 %
3. Gezond leven	€12, 69	TNO €12, 69	OCW 80 % EZ 20 %
4. Voeding	€16, 04	TNO €16, 04	OCW 73 % EZ 27 %
5. Veranderende samenleving	-		-
6. Arbeidsparticipatie	€8, 40	TNO €8, 40	OCW
7. Bereikbaarheid	€9, 45	TNO €5, 95 NLR €3, 52 Marin -	V&W 29 % OCW 63 % EZ 8 %
8. Bouwen voor ruimte	€7, 10	TNO €7, 10 ECN - Marin - Delta Instituut -	OCW 69 % EZ 31 %
9. Leven met water	€14, 16	Delta Instit. €10,84 TNO €3,3 Marin -	V&W 51 % OCW 38 % EZ 11 %
10. Energie	€38, 50	ECN €36,3 TNO €3,2 Marin -	OCW 6 % EZ 88 % VROM 6 %
11. Leefomgeving	€23, 40	Delta Instit. - TNO €20,05 NLR €3,40 ECN -	V&W 14 % OCW 84 % EZ 2 %
12. Hoogwaardige systemen, processen	€48, 70	TNO €42,38 NLR €4,6 Marin €4,18 ECN - Delta Instit. -	V&W 6 % OCW 49 % EZ 45 %

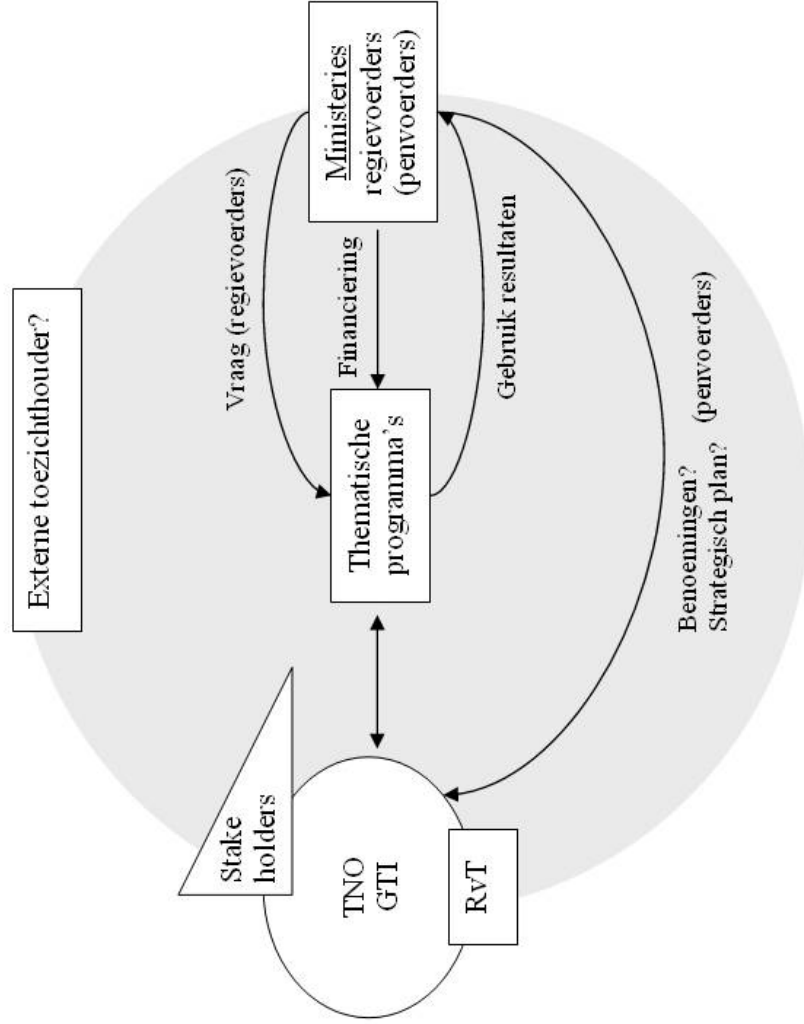
Bijlage 2: Governance schema's

Governance TNO / GTI

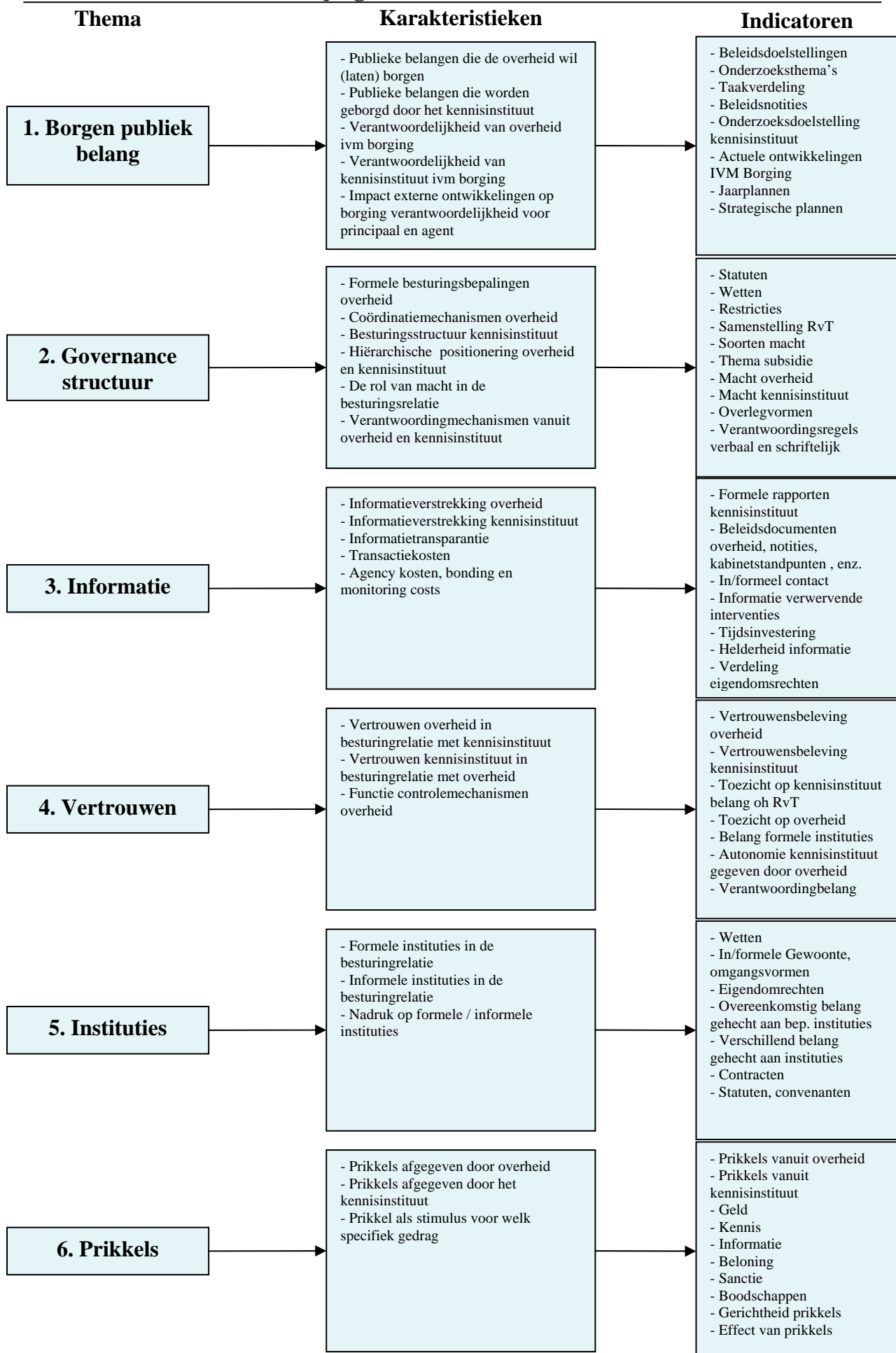
Huidige situatie



Toekomstige situatie



Bijlage 3: Onderzoeksschema



Bijlage 4: Toelichting bij schema 1

1. TNO

TNO is een bij de wet opgerichte publiekrechtelijke rechtspersoon zoals juridisch verankerd in de TNO wet van 1985 die een wijziging doormaakte in o.a. 2005.

Hoofdstuk 3 van de TNO wet regelt de governance structuur:

- Raad van Bestuur:

Deze wordt door de Kroon benoemd. De Raad van Bestuur verschaft uit eigen beweging en tijdig de informatie aan de Raad van Toezicht en zijn commissies. De Raad van Bestuur legt in ieder geval uit eigen beweging en tijdig ter goedkeuring een dertiental documenten voor. Onder andere het vierjaarlijkse strategisch plan, de subsidieaanvraag overheidssubsidie en het jaarplan en begroting.

- Raad van Toezicht:

Deze wordt door de Kroon benoemd op voordracht van de Minister van OCW (voorzitter plus drie leden) en de Minister van EZ (drie overige leden) in overeenstemming met de gevoelens van de ministerraad. De Memorie van Toelichting van 1985 stelt dat “de voor de benoemingen verantwoordelijke ministers een spreiding in de oriëntatie van de te benoemen leden nastreven welke strookt met de uiteenlopende belangen die bij TNO in het geding zijn”. Hieruit valt op te maken dat de Raad van Toezicht is samengesteld uit vertegenwoordigers die een afspiegeling vormen van voor een goed functioneren noodzakelijke achtergrond/geledingen.

De raad van toezicht heeft tot taak toezicht te houden op het beleid, het besturen door en op alle overige gedragingen van de Raad van Bestuur van TNO en haar deelnemingen. Hieronder valt in ieder geval het toezicht op de beleidsuitvoering, besluitvorming en de vertegenwoordiging in en buiten de rechten.

- Raad voor Defensieonderzoek:

Deze raad wordt benoemd door de Kroon op voordracht van de Minister van Defensie. De samenstelling is gebaseerd op en houdt rekening met de belangen van het departement en de krijgsmachtonderdelen stakeholders bij uitstek. Voor zover dit de hoofdgroep/kerngebied voor het defensie-onderzoek betreft, stelt de raad het jaarlijkse subsidievoorstel vast, houdt toezicht op de aanwending van gelden voor het opgedragen onderzoek en keurt de balans, verlies en winst rekening goed¹.

- Vijf kerngebieden:

De hoofdgroepen zijn momenteel veranderd in vijf kerngebieden. Respectievelijk de kerngebieden; TNO kwaliteiten van leven, TNO Defensie en veiligheid, TNO Industrie en Techniek, TNO Bouw en Ondergrond en tot slot TNO Informatie en Communicatie.

Stakeholders:

Hoewel de vertegenwoordiging van stakeholders niet in de TNO wet is geregeld, leert de praktijk dat TNO in al zijn bestuurlijke organen deze vertegenwoordiging kent.

-Adviesraden per instituut:

De Adviesraden worden uitsluitend samengesteld uit stakeholders. Een en ander valt eenvoudig te demonstreren aan de personele bezetting (zie Self Assesment TNO, Elucidation (20) Advisory Boards TNO).

- Strategisch plan:

¹ MvT 1985

Voor TNO is een vierjaarlijks Strategisch Plan verplicht². Het plan bevat de doelstellingen op (middel) lange termijn en de hoofdlijnen van het daarop te richten beleid. Het plan formuleert de te leveren prestaties en de personele, materiele en financiële voorwaarden die daartoe vervuld moeten worden. Na goedkeuring volgt de “verstrekking van een subsidie van rijkswege.

- Governance positie overheid:

Het penvoerend departement kent geen vertegenwoordiging in de Raad van Toezicht. Het benoemen van ambtelijke vertegenwoordigers van het Ministerie van OC&W in de Raad van Toezicht past niet goed bij de huidige opvatting omtrent de noodzakelijke scheiding van taken en verantwoordelijkheden en vergroting van de autonomie van de instellingen. Dit is daarom uit artikel 10 geschrapt³. Het kabinet bepaald zijn standpunt over dit plan. De Procedure Overheidsfinanciering geeft aan dat hoofdlijnen van het onderzoeksbeleid uitgewerkt dienen te worden in MeerjarenProgramma's, respectievelijk Jaarprogramma's, goed te keuren door de departementen.

2. De Groot Technologische Instituten

2.1 NLR

De stichting draagt de naam “Stichting Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium” opgericht bij wet in 1937. Inmiddels zijn op 7 april 2006 nieuwe statuten door het NLR vastgesteld. Deze nieuwe statuten moeten echter nog wel door de overheid worden goedgekeurd.

De stichting heeft ten doel een deskundige en hoogwaardige bijdrage te leveren aan activiteiten op het gebied van lucht- ruimtevaart en aanverwante gebieden, een en ander in de ruimste zin van het woord⁴.

Het NLR verbindt zich contractueel zowel aan de overheid als aan het bedrijfsleven. Toch komt ongeveer 75% van de omzet voort uit onderzoeksconsultatie van de overheid.

Elke vier jaar wordt door dit kennisinstituut een strategisch plan gemaakt.

- Directie:

De directie is belast met het besturen van de Stichting. De directie bestaat uit twee leden. De Raad van Toezicht wijst één van beiden aan als directievoorzitter⁵. Alle bevoegdheden die niet krachtens de statuten 2006 of de wet aan een ander zijn opgedragen, komen toe aan de directie.

Onderwerpen als de werkwijze van de Directie en het overleg van de Raad van de Toezicht met de Directie kunnen worden vastgelegd in een op voorstel van de Directie door de Raad van Toezicht vast te stellen reglement⁶.

- Raad van Toezicht:

De Raad van Toezicht heeft tot taak toezicht te houden op het besturen van de Stichting door de Directie en op de algemene gang van zaken in de Stichting. De Raad van Toezicht is klankbord voor de Directie en geeft adviezen over aangelegenheden welke voor het te voeren bestuur van belang zijn, uit eigen beweging dan wel op verzoek van de Directie.⁷

Deze Raad bestaat uit 2 mensen met een Defensie- en een Verkeer en Waterstaat achtergrond die echter geen ambtenaar zijn en niet namens de ministeries spreken. De kennisinstelling wil hiermee het dubbele petten probleem voorkomen. Deze toezichthouders rapporteren aan de overheid.

- Raad van Advies:

De directie stelt, na overleg met de Raad van Toezicht, een Adviesraad in, bestaande uit ten hoogste vijftien leden. De adviesraad brengt – gevraagd en ongevraagd – advies uit aan de Directie met

² TNO-wet 1985, artikel 19

³ MvT Wetswijziging 2005, Onderdeel C

⁴ Statuten NLR 2006 art. 3 lid 1

⁵ Statuten NLR 2006 art. 7 lid 1

⁶ Statuten NLR 2006 art. 8

⁷ Statuten NLR 2006 art.11

betrekking tot bijvoorbeeld het strategische plan en de hoofdlijnen van het door de Directie te voeren en gevoerde beleid. De directie brengt de door de Adviesraad uitgebrachte adviezen ter kennis van de Raad van Toezicht en doet aan de Raad van Toezicht, evenals aan de Adviesraad, mededeling van besluiten die van een uitgebracht advies afwijken⁸.

- Strategisch plan

Elke vier jaar wordt door dit kennisinstituut een strategisch plan gemaakt. Het strategisch plan bestaat primair voor het instituut zelf als basis voor de opstelling van een meerjarenplan. De Directie behoeft voorafgaande goedkeuring van de Raad van Toezicht voor het vaststellen van het strategisch plan⁹.

- Governance positie overheid:

Verkeer en Waterstaat is vertegenwoordigd als gewoon lid van het kennisinstituut. Op dit moment is er geen ambtenaar van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat vertegenwoordigd maar wel iemand die het Ministerie goed kent. De twee Ministeries van Economische Zaken en Defensie hebben wel een ambtelijke vertegenwoordiging binnen het kennisinstituut¹⁰.

2.2 Delta instituut

In de loop van 2004 heeft het Kabinet op advies van de Ad hoc Commissie “Brugfunctie TNO en GTI’s” (Commissie-Wijffels) besloten tot de vorming van een Delta-instituut, waarvan GeoDelft en WL Delft Hydraulics de harde kern vormen en waarbij tevens te betrekken zijn, de relevante taken van TNO en de Specialistische Diensten van het ministerie van V&W¹¹.

De Stuurgroep Delta-instituut is van mening dat de vorming van een krachtig kennis- en innovatiecentrum van ‘delta-kennis’ van groot belang is om de Nederlandse delta duurzaam bewoonbaar te houden.

Het kabinet acht het van wezenlijk belang dat het Delta-instituut een gezamenlijke onderneming wordt van de departementen van V&W, EZ en OC&W en van de stichtingen WL Delft Hydraulics en GeoDelft en van TNO. Deze ‘deelnemers’ zullen zowel tijdens het vormingsproces als daarna hun inbreng in het Delta-instituut moeten kunnen voelen. Tegelijkertijd is het voor het daadwerkelijke functioneren van het Delta-instituut als vraaggestuurd kennis- en innovatiecentrum van groot belang dat de kennisvragende partijen aan overheids en private zijde nauw bij het Delta- instituut betrokken zijn¹².

De juridische bestuursvorm van het nieuwe instituut zal een stichting zijn.

De stuurgroep stelt in het recente adviesrapport de nu volgende governance structuur met daarin de volgende organen voor:

-De directie:

Deze is eindverantwoordelijk voor de dagelijkse directievoering en vertegenwoordigt van het instituut. De directie dient in elk geval te bestaan uit een algemeen directeur, een wetenschappelijk directeur en bijvoorbeeld twee locatiedirecteuren voor de vestigingen in Delft en Utrecht. De Stuurgroep is van mening dat de directie in elk geval dient te bestaan uit een algemeen directeur (tevens eindverantwoordelijke en voorzitter van de directie), een wetenschappelijk directeur en twee locatiedirecteuren voor de vestigingen in Delft en Utrecht.

- Raad van Toezicht:

Deze treedt op als werkgever voor de directie (onder meer: benoemt en ontslaat de leden van de directie), houdt toezicht op het beleid (strategie, financiën, HRM) van de directie, en adviseert de

⁸ Statuten NLR 2006 art. 14

⁹ Statuten NLR 2006 art. 11 lid 4

¹⁰ Interview Project “Governance TNO en GTI’s”

¹¹ Stuurgroep Advies Delta instituut 2006 p. 2

¹² Eerste beantwoording op een vraag naar de bestuurlijke inrichting

directie over het beleid. De leden van de Raad van Toezicht zijn professionals met voldoende inhoudelijke deskundigheid.

- Raad voor het Delta Onderzoek (RDO) & Industrial Advisory Board:

De Raad voor het Delta Onderzoek heeft een inhoudelijke taak en adviseert de directie over de kaders voor de vraagarticulatie voor de middellange en lange termijn, de met publieke middelen gefinancierde meerjarige onderzoeksprogramma's, en de inhoudelijke prioritering. In de RDO zijn vertegenwoordigd de publieke kennisvragers (het Rijk, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg, voor zover deze partijen een financiële en/of materiële bijdrage leveren aan het Delta-instituut) en de publieke kennispartners (universiteiten, kennisinstellingen).

De Industrial Advisory Board heeft een inhoudelijke taak en adviseert de directie met betrekking tot de formulering van de middellange termijn-onderzoeksprogramma's en het contractresearch die met private middelen worden gefinancierd.

- De Algemene Vergadering van Deelnemers:

Hierin zijn het Rijk (V&W, OCW, EZ en VROM) de Stichtingen WL Delft Hydraulics en GeoDelft, alsmede TNO vertegenwoordigd. De Algemene Vergadering van Deelnemers draagt de voorzitter en de leden van de Raad van Toezicht voor en adviseert de minister van V&W over de jaarrekening, het jaarverslag en over grote investeringen.

- Strategisch plan

Er zal een strategisch plan komen, namelijk: het strategisch plan 2007-2010. Het is onduidelijk of de overheid hier zijn goedkeuring aan moet geven.

- Governance positie overheid:

De minister van V&W benoemt en ontslaat, mede namens de ministers van EZ, OCW, VROM en eventueel andere ministers, de leden van de Raad van Toezicht, en stelt de statuten, de jaarrekening en het jaarverslag, alsmede het met publieke middelen gefinancierde lange termijn-onderzoeksprogramma vast.

Binnen twee jaar na de start van het instituut wordt de voorgestelde governance structuur geëvalueerd.

2.3 Marin

De Stichting draagt de naam: Stichting Maritiem Research Instituut Nederland, af te korten als MARIN. De stichting heeft ten doel het verrichten van onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten op het gebied van het scheepsontwerp, de scheepsbouw, de scheepvaart en de maritieme aspecten van de "ocean engineering", één en ander in de meest ruime zin van het woord¹³. De stichting tracht haar doelen te bereiken door het verrichten van studies, onderzoek en ontwikkelingswerk op maritiem gebied en de toepassing van de daarmee verworven kennis, ervaring en vaardigheden.

Naast het MARIN is de Stichting Marin Stakeholders Association afgekort MSA opgericht. Deze Stichting heeft ten doel het bevorderen van het voortbestaan en de verdere ontwikkeling van de Stichting Maritiem Research Instituut Nederland, gevestigd te Wageningen, vanuit het belang van het bedrijfsleven in de nationale en internationale maritieme sector.

Governance structuur:

- Directie:

De directie is belast met het bestuur van de Stichting en de dagelijkse leiding van de werkzaamheden van de Stichting. Zij brengt ten minste elk kwartaal verslag uit aan de Raad van Toezicht omtrent de gang van zaken. De directie doet de Raad van Toezicht voorstellen ter verwezenlijking van het doel

¹³ Akte van statutenwijziging 2003 Marin art. 3

van de Stichting. De directie draagt zorg voor de tenuitvoerlegging van de besluiten van de raad van Toezicht¹⁴.

- Raad van Advies

De Raad van Advies is permanent. Deze is samengesteld uit verschillende deskundigen afkomstig uit de wetenschappelijke wereld en het bedrijfsleven. De Adviesraad heeft tot taak het adviseren omtrent het richting geven aan het maritiem- gericht technisch-wetenschappelijk onderzoek en de marktstrategie¹⁵

- Raad van Toezicht

De Raad van Toezicht moet goedkeuring verlenen aan het door de directie voorgestelde algemeen beleid en oefent het toezicht uit op het bestuur van de Stichting¹⁶.

Vertegenwoordigers van de Marin Stakeholders Association MSA krijgen een plaats in de MARIN Raad van Toezicht. Het penvoerend Ministerie vaardigt een lid voor de Raad van Toezicht af. Deze heeft echter geen extra bevoegdheden. De Minister van Economische Zaken benoemt en ontslaat, mede namens OC&W en V&W, door directie voor te dragen leden van de Raad van Toezicht. De Raad van Toezicht rapporteert aan de overheid.

- Marin Stakeholders Association MSA:

Deze stichting tracht haar doel te bereiken onder meer door ten eerste gebruik te maken van de bevoegdheid tot het doen van een niet bindende voordracht voor de benoeming van de grootst mogelijke minderheid van het aantal leden van de Raad van Toezicht en de Adviesraad van Marin. Ten tweede het verstrekken van leningen en het verlenen van kredieten aan alsmede het overige wijze in financiële zin ondersteunen van MARIN¹⁷.

- Strategisch plan

Binnen het kennisinstituut MARIN wordt er vrijwillig een strategisch plan ontwikkeld. Het wordt primair gezien als een document voor het instituut zelf en als basis voor het meerjarenplan. Overheid neemt kennis van het document maar heeft niet de bevoegdheid tot het geven van goedkeuring.

- Governance positie overheid:

Het Ministerie van Economische Zaken heeft een ambtenaar afgevaardigd die lid is van de Raad van Toezicht. De Minister van Economische Zaken benoemt en ontslaat, mede namens OC&W en V&W, de door de directie voor te dragen leden van de Raad van Toezicht.

2.4 ECN

Het kennisinstituut is privaatrechtelijk een stichting. De stichting draagt de naam “Stichting Energieonderzoek Centrum Nederland”, af te korten als ECN. De stichting treedt buiten Nederland op onder de naam “Energy reseach Centre of the Netherlands”¹⁸.

Governance structuur:

- De directie:

De directie bestaat uit één statutair directeur en één adjunct-directeur. De statutair directeur is de voorzitter van de directie en draagt de eindverantwoordelijkheid van het bedrijf als geheel. Deze directeur legt jaarlijks verantwoording af aan het Ministerie van EZ. De adjunct-directeur is verantwoordelijk voor het onderzoek- en ontwikkelingsprogramma van ECN.

¹⁴ Akte van statutenwijziging 2003 Marin art. 12

¹⁵ Akte van statutenwijziging 2003 Marin art. 13

¹⁶ Akte van statutenwijziging 2003 Marin art. 11

¹⁷ Akte van statutenwijziging 2003 Marin art. 4

¹⁸ Statutenwijziging Stichting ECN 2002 art. 1

De directie verschaft de Raad van Toezicht tijdig (en zo mogelijk schriftelijk) informatie over de feiten en ontwikkelingen aangaande de stichting die raad nodig mocht hebben voor het naar behoren uitoefenen van zijn taak¹⁹.

- Raad van Toezicht:

De taak van de Raad van Toezicht is het houden van toezicht op het bestuur van de stichting door de directie en de algemene gang van zaken betreffende de stichting en de met haar verbonden ondernemingen. De raad staat de directie met raad terzijde²⁰. De Raad van Toezicht legt jaarlijks verantwoording af bij het Ministerie van EZ. Dit Ministerie benoemt tevens de leden van de Raad van Toezicht. In deze Raad zijn maatschappelijke Stakeholders opgenomen.

-Advies Raad:

Er is een interne Wetenschappelijke Raad ECN afgekort WRE en de externe EAC (energieadviescommissie).

- Strategisch plan:

Het opstellen van een strategisch plan is verplicht volgens de statuten. Door het kennisinstituut wordt het document gezien als een instrument voor overleg met de overheid. Er is vanuit overheidswegen geen goedkeuring noodzakelijk. Wel volgt er overheidscommentaar in het kader van de strategische dialoog. De statutair directeur is verantwoordelijk voor de opstelling van het strategisch plan.

- Governance positie overheid:

Jaarlijks wordt er door de Raad van Toezicht en de statutair directeur verantwoording afgelegd bij het Ministerie van Economische Zaken. Het penvoerend Ministerie van EZ heeft hier de governance monopolie.

¹⁹ Reglement van de Raad van Toezicht art. 13. lid 2.

²⁰ Reglement van de Raad van Toezicht art. 2

Bijlage 5: De interviewvragenlijsten

In de werkelijke interviews werden de gedeelte tussen haakjes vervangen door het specifieke Ministerie of kennisinstituut.

Interview penvoerders

Interviewthema's:	Vragen:
1. Introductie	<ul style="list-style-type: none"> - Bedanken voor interviewmogelijkheid - Mezelf voorstellen - Korte samenvatting functie respondent
1. Informatie	<ul style="list-style-type: none"> - Zou u kunnen vertellen waar (kennisinstituut) op dit moment mee bezig is? - Heeft u zelf het gevoel goed op de hoogte te zijn van de bedrijfsvoering van (kennisinstituut)? - Hoe vaak en in welke vorm krijgt u informatie van (kennisinstituut)? - Komt het voor dat u gericht om informatie moet vragen aan het kennisinstituut? - Wanneer u nagaat hoe veel tijd en moeite het u kost informatie over de bedrijfsvoering van (kennisinstituut) te achterhalen. Vindt u dan dat dit uw weinig, gemiddeld of veel tijd en moeite kost?
2. Verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> - Op welke manier verantwoordt het kennisinstituut de uitvoering van onderzoeksprogramma's? Formeel - Informeel - Op welke manier verantwoordt het kennisinstituut de jaarlijkse bestedingen? Formeel - Informeel
3. Verantwoordelijkheid	<ul style="list-style-type: none"> - Welke verantwoordelijkheid draagt het kennisinstituut binnen de besturingsrelatie tussen de overheid en (kennisinstituut) naar uw idee? - Welke verantwoordelijkheid draagt het Ministerie van (...) binnen deze bestuurlijke relatie? - Welke doelstelling streven beiden actoren naar uw idee na? - Welke belangentegenstelling kunt u onderscheiden in de besturingsrelatie tussen overheid en het kennisinstituut?
4. Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre speelt vertrouwen een rol in de relatie tussen het departement en het kennisinstituut? - Is er naar uw idee een vertrouwensband aanwezig tussen (kennisinstituut) en het departement? - Waarin blijkt de aanwezigheid dan wel het gemis?
5. Instituties	<ul style="list-style-type: none"> - Welke formele instituties zoals bijvoorbeeld besluitvormingsregels, de grondwet, eigendomsrechten en contracten zijn van belang in de overheidsrelatie met (kennisinstituut)? - Welke informele instituties zoals bijvoorbeeld gedragsregels en gezamenlijke gewoonten zijn van belang in de overheidsrelatie met (kennisinstituut)?
6. Macht	<ul style="list-style-type: none"> - Welke rol speelt macht binnen de relatie overheid – (kennisinstituut)? - Welke macht heeft het kennisinstituut naar uw idee? - Welke macht heeft de overheid naar uw idee?
7. Hiërarchie	<ul style="list-style-type: none"> - Ziet u in de besturingsrelatie tussen de overheid en (kennisinstituut) een hiërarchische verhouding? - Kunt u hiervan een aantal kenmerkendheden geven?
8. Geld	<ul style="list-style-type: none"> - Welke rol speelt geld in de verhouding tussen de overheid en

	(kennisinstituut)? - Is deze rol anders voor het kennisinstituut dan voor de overheid?
9. Prikkel	- Worden er vanuit (kennisinstituut) bepaalde prikkels afgegeven om de overheid te bewegen tot specifiek gedrag? - Worden er vanuit de overheid prikkels afgegeven om het kennisinstituut te bewegen tot specifiek gedrag? - Op welke manier wordt (kennisinstituut) door de overheid beloond voor goede prestaties?
10. De Toekomst	- Is het naar uw mening noodzakelijk veranderingen door te voeren in de besturingsrelatie tussen de overheid en het kennisinstituut? - Waarom niet of waarom wel?
11. Afronding	- Heeft u zelf nog iets toe te voegen? - Wat vond u van het interview? - Heeft u nog adviezen? - Wilt u in een later stadium nog een terugkoppeling van mijn resultaten.

Interview kennisinstututen

Interviewthema's:	Vragen:
1. Introductie	- Bedanken voor interviewmogelijkheid - Mezelf voorstellen - Korte samenvatting functie respondent
1. Informatie	- Zou u kunnen vertellen waar de overheid (Penvoerend Ministerie) op dit moment mee bezig is? - Heeft u zelf het gevoel goed op de hoogte te zijn van de activiteiten en voornemens van de overheid? - Hoe vaak en in welke vorm krijgt u informatie van de verschillende overheden? - Komt het voor dat u gericht om informatie moet vragen van de overheid ofwel (Penvoerend Ministerie)? - Wanneer u nagaat hoe veel tijd en moeite het u kost om informatie te verkrijgen over het overheidshandelen en voornemens. Vindt u dan dat dit uw weinig, gemiddeld of veel tijd en moeite kost?
2. Verantwoording	- Op welke manier verantwoordt de overheid ofwel (Penvoerend Ministerie) haar handelen? Formeel - Informeel - Op welke manier verantwoordt de overheid de jaarlijkse budgettering aan het kennisinstituut? Formeel - Informeel
3. Verantwoordelijkheid	- Welke verantwoordelijkheid draagt het kennisinstituut binnen de besturingsrelatie overheid en (kennisinstituut)? - Welke verantwoordelijkheid draagt het (Penvoerend Ministerie) binnen deze bestuurlijke relatie? - Welke doelstelling streven beiden actoren naar uw idee na? - Welke belangentegenstelling kunt u onderscheiden in de relatie overheid en het kennisinstituut?
4. Vertrouwen	- In hoeverre speelt vertrouwen een rol in de besturingsrelatie departement - kennisinstituut? - Is er naar uw idee een vertrouwensband aanwezig tussen (kennisinstituut) en het departement? - Waaruit blijkt de aanwezigheid dan wel gemis?
5. Instituties	- Welke formele instituties zoals bijvoorbeeld besluitvormingsregels, de grondwet, eigendomsrechten en contracten zijn van belang in de

	<p>besturingsrelatie?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Welke informele instituties zoals bijvoorbeeld gedragsregels en gezamenlijke gewoonten zijn van belang in de besturingsrelatie?
6. Macht	<ul style="list-style-type: none"> - Welke rol speelt macht binnen de relatie (kennisinstituut) - overheid? - Welke macht heeft het kennisinstituut naar uw idee? - Welke macht heeft de overheid naar uw idee?
7. Hiërarchie	<ul style="list-style-type: none"> - Ziet u in de relatie (kennisinstituut) – overheid een hiërarchische verhouding? - Kunt u hiervan een aantal kenmerkendheden geven?
8. Geld	<ul style="list-style-type: none"> - Welke rol speelt geld in de verhouding tussen de overheid en (kennisinstituut)? - Is deze rol anders voor het kennisinstituut dan voor de overheid?
9. Prikkel	<ul style="list-style-type: none"> - Worden er vanuit (kennisinstituut) bepaalde prikkels afgegeven om de overheid te bewegen tot specifiek gedrag? - Worden er vanuit de overheid prikkels afgegeven om het (kennisinstituut) te bewegen tot specifiek gedrag? - Op welke manier wordt (kennisinstituut) door de overheid beloond voor goede prestaties?
10. De Toekomst	<ul style="list-style-type: none"> - Is het naar uw mening noodzakelijk veranderingen door te voeren in de bestuurlijke relatie tussen de overheid en het kennisinstituut? - Waarom niet of waarom wel?
11. Afronding	<ul style="list-style-type: none"> - Heeft u zelf nog iets toe te voegen? - Wat vond u van het interview? - Heeft u nog adviezen? - Wilt u in een later stadium nog een terugkoppeling van mijn resultaten.