
Sturen op afstand: balans vinden in een contractuele en sociale relatie

Een meervoudige casestudy naar de outcomes van sturingsvormen en sturingsrelaties van de samenwerking tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de gesubsidieerde instellingen.



Naam:	Nadia Stegers
Studentnummer:	431502ns
Onderwijsinstelling:	Erasmus Universiteit Rotterdam
Master:	Publiek Management (Bestuurskunde)
Scriptiebegeleider:	H.L. Klaassen
Tweede lezer:	V. Stevens
Organisatie:	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Directie Financieel-Economische Zaken
Organisatiebegeleider:	R. Flohil
Datum:	29 augustus 2019

SAMENVATTING

Door toenemende druk vanuit de samenleving, het uitdijende takenpakket en het soms ontbreken van voldoende specialistische kennis wijken ministeries en andere overheidsinstanties steeds meer uit naar externe uitvoeringsorganisaties om de voortschrijdende complexiteit in hun takenbeheer te beantwoorden (Boogers, 2013). Deze toegenomen motivatie om taken uit te laten voeren door externe partijen heeft geleid tot vele kritische studies over de knelpunten in de aansturing en samenwerking. Ook uit een recent verschenen rapport van de Auditdienst Rijk [ADR] (2018) blijkt dat bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [OCW] de huidige inrichting van de sturing richting extern gesubsidieerde instellingen een aantal haken en ogen kent ten aanzien van de samenwerking. Bij het ministerie OCW is het namelijk geen vanzelfsprekendheid dat de opdrachtgevers de opdrachtnemers optimaal sturen op het samenwerken en bij machte zijn om de doelen zo goed mogelijk te realiseren. Dit mondt uit in een onnodige afzwakking van de kwaliteit van de samenwerking en de uiteindelijke outcomes. Derhalve streeft het ministerie OCW ernaar de verscheidene rollen en taakverdeling tussen departementale beleidsmakers en beleidsuitvoerders in uitvoeringsorganisaties helderder te identificeren middels regels en wetten. Echter wordt in dit onderzoek de veronderstelling gedaan dat de knelpunten in de samenwerking niet alleen liggen in de formele regels en wetten waarin de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie is vormgegeven, maar ook in de sociale relatie (De Wulf, 2018; Plug, Timmerman & Dekker, 2004). Bij het ministerie OCW mist een duidelijke nuancering hoe hiermee moet worden omgegaan. In dit onderzoek wordt nader ingegaan op deze problematiek en hoe dit doorwerkt in de outcomes van samenwerkingsverbanden tussen het ministerie en de extern gesubsidieerde organisaties. Teneinde hierin inzicht te scheppen, wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag:

Hoe kunnen de sturingsvormen en sturingsrelaties tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de gesubsidieerde instellingen worden vormgegeven om de outcomes van de samenwerking te optimaliseren?

Het belangrijkste doel van deze studie is om met het uiteindelijke adviesvoorstel de verschillende gehanteerde sturingsinstrumenten en samenwerkingsvormen tegen het licht te houden om vervolgens aanbevelingen aan te reiken ten aanzien van de focus- en verbeterpunten in de sturing van de extern gesubsidieerde instellingen om de outcomes te verhogen. Dit wordt geïnventariseerd middels een combinatie van een meervoudige casestudy en een etnografisch onderzoek, waarin wordt gekeken naar de aansturingsrelaties en sociale relaties vanuit het ministerie met rechtspersonen met een wettelijke taken (RWT's), zelfstandige bestuursorganen (zbo's), stichtingen en basisinfrastructuurinstellingen (BIS-instellingen). Bij deze instellingen worden allereerst documentanalyses gehouden om inzichtelijk te maken welke activiteiten zij verrichten, onder welke regelingen dit plaatsvindt en

welke soort governance hierbij hoort. Vervolgens worden interviews gehouden met de accounthouders van het ministerie OCW en de medewerkers van de instellingen zelf, zodat de perspectieven van zowel het kerndepartement als de instellingen duidelijk worden. Deze interviews zullen grotendeels gebaseerd zijn op de metagovernance en collaboratieve governance literatuur. In deze interviews wordt naar de ervaringen gevraagd over de sturingsrelaties, sturingsvormen en de outcomes van de samenwerking. Uit de vier casussen kunnen een aantal rode draden worden herkend uit de ervaringen over de sturingsvormen en sturingsrelaties en hoe deze doorwerken op de outcomes van de samenwerking. Hierbij zijn ook een aantal tekortkomingen aan het licht gesteld. Aan deze bevindingen worden de volgende aanbevelingen gekoppeld voor een handelingsperspectief voor het ministerie OCW om de sturing beter vorm te geven om de outcomes te verhogen:

1. Inrichten van eenduidig accounthouderschap

Uit de bevindingen is gebleken dat vanuit het ministerie geen eenduidige sturing wordt gegeven aan de verschillende instellingen. De oorzaak van deze problematiek is tweeledig: ten eerste wordt in sommige gevallen een instelling door meerdere directies of zelfs door meerdere ministeries gesubsidieerd en dus ook op een andere manier aangestuurd. Ten tweede blijkt ook dat de accounthouders binnen het ministerie ook sterk verschillen in de wijze waarin zij opereren. Zo zitten enkele accounthouders dicht op de sturing en het toezicht van hun aangewezen organisatie. Helderheid over wie welke rollen en taken vervult binnen een uitvoeringsorganisatie is essentieel binnen een goede sturingsrelatie. Een eenduidig accounthouderschap creëert dan helderheid voor de betrokkenen partijen binnen de samenwerking tussen het ministerie en de instellingen. Vanuit het ministerie zouden dan richtlijnen opgesteld kunnen worden die invulling geven aan dit accounthouderschap.

2. Gedeelde motivatie versterken

Tevens is in een aantal casussen gebleken dat waar gedeelde motivatie lager is er ook meer knelpunten in de samenwerking zijn, die doorwerken in de outcomes. Dit probleem ligt vooral in het gebrek aan doelconsensus. De gemeenschappelijke doelen moeten dan ook samen geformuleerd worden door de verschillende belangen met elkaar af te stemmen. De verschillende partijen voelen dan een bepaalde betrokkenheid tot elkaar doordat zij eenzelfde visie met elkaar delen. De OCW-accounthouders dienen hierom een groot belang te hechten aan het opbouwen van goede relaties met de contactpersonen van de organisaties, zodat zij optimaal de organisatie kunnen ondersteunen en helpen bij het uitvoeren van hun taken. Verder spelen er soms knelpunten in het vertrouwen, doordat de politieke dynamiek de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van het ministerie kan aantasten. Betrach daarom dergelijke veranderingen beter en op tijd bespreekbaar te maken en probeer meer

mee te denken in het perspectief van de instellingen. Op deze manier kan ook beter gezamenlijk naar oplossingen worden gezocht en zullen de machtsverhoudingen minder in de weg staan.

3. Autonomie verhogen

Verder is uit de bevindingen gebleken dat instellingen met veel autonomie vaak betere outcomes behalen in het netwerk. Het gevoel van gedeeld eigenaarschap ten opzichte van het ministerie heeft een prominente doorwerking in de uiteindelijke outcomes, doordat de instellingen met hun kennis en expertise eigen initiatieven kunnen nemen. Betrach daarom het vertrouwen in de expertise van de andere instellingen te borgen en ook waardering te uiten voor deze expertiserol van de instellingen. Tevens is hierbij belangrijk om een balans te vinden in enerzijds het letten op wettelijke kaders en anderzijds ruimte vrij te laten om binnen de wettelijke kaders te kijken of bepaalde accenten anders kunnen worden gelegd, zodat instellingen hun taak beter kunnen uitvoeren.

4. Prestatiemanagement

Uit alle casussen is gebleken dat het prestatiemanagement erg miniem is bij het ministerie. Juist een goede sturing op prestaties hebben een positieve doorwerking op de outcomes. Dit komt voornamelijk doordat de gebruikte prestatie-indicatoren meestal slechts betrekking hebben op de processen en soms niet passend zijn voor de uitgevoerde activiteiten, waardoor het lastig is om de outcomes te koppelen aan de uitgevoerde activiteiten. Bepaal daarom voorafgaand aan het samenwerkingsverband welke concrete bijdrage wordt verwacht aan de beleidsdoelstellingen en stel hierop vervolgens gezamenlijk prestatie-indicatoren vast. Daarnaast zorgt goede feedback op de effectiviteit van de prestaties (mits dit gemeten kan worden) ervoor dat medewerkers in een organisatie zich bekwaamer en gemotiveerd voelen over het leveren van goede prestaties, wat de outcomes ten goede doet.

5. Structureel evalueren

In lijn met het prestatiemanagement, lijkt er alleen gestuurd te worden op het proces en niet op de geleverde prestaties. Juist in een goede principaal-agent relatie dient vooraf duidelijk te zijn welke diensten en taken moeten worden verricht binnen welke deadlines en prestatie-evaluatiecriteria die zullen worden gehanteerd voor input- en outputmetingen. Hiermee krijgt het ministerie beter inzicht in de relatie tussen de financiële middelen, verrichte activiteiten en de effectiviteit van deze activiteiten. Het is daarom belangrijk om de evaluaties structureel op te nemen in het verantwoordingsproces en na het doen van een nieuwe evaluatie, stil te staan in hoeverre de punten uit de voorgaande evaluatie zijn meegenomen door de instelling. Overleg vooral samen met de instellingen wat concrete punten zijn om over te evalueren.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	2
1 INLEIDING	7
1.1 Introductie	7
1.2 Aanleiding	8
1.3 Probleemstelling	9
1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	10
1.5 Doelstelling	10
1.6 Wetenschappelijke relevantie	11
1.7 Maatschappelijke relevantie	13
1.8 Leeswijzer	14
2 OVERHEIDSSTURING IN PERSPECTIEF	15
2.1 Metagovernance	15
2.2 Sturing en sturingsinstrumenten	16
2.2.1 Hiërarchische sturing	16
2.2.2 Prestatiegerichte sturing.....	20
2.2.3 Netwerksturing	24
2.3 Collaboratieve governance	29
2.3.1 Systeemcontext	30
2.3.2 Collaboratie dynamieken en acties	31
2.3.3 Effecten en aanpassing.....	35
2.4 Conceptueel model: integraal sturingsmodel	35
3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	37
3.1 Onderzoeksontwerp	37
3.1.1 Kwalitatieve dataverzameling.....	40
3.1.2 Kwalitatieve data-analyse.....	41
3.2 Onderzoekspopulatie	41
3.3 Operationalisering	42
3.4 Betrouwbaarheid	47
3.5 Validiteit	48
4 OVERHEIDSSTURING IN PERSPECTIEF: DE PRAKTIJK	49
4.1.1 RWT's: de governance kaders	49
4.1.2 Systeemcontext	50

4.1.3	Collaboratie dynamieken	52
4.1.4	Sturingsmechanismen	54
4.1.5	Conclusie RWT's.....	58
4.2.1	Zbo's: de governance kaders	59
4.2.2	Systeemcontext	60
4.2.3	Collaboratie dynamieken	61
4.2.4	Sturingsmechanismen	63
4.2.5	Conclusie zbo's.....	67
4.3.1	Privaatrechtelijke stichtingen: de governance kaders	69
4.3.2	Systeemcontext	70
4.3.3	Collaboratie dynamieken	71
4.3.4	Sturingsmechanismen	73
4.3.5	Conclusie privaatrechtelijke stichtingen	77
4.4.1	BIS-instellingen: de governance kaders	78
4.4.2	Systeemcontext	79
4.4.3	Collaboratie dynamieken	80
4.4.4	Sturingsmechanismen	82
4.4.5	Conclusie BIS-instellingen	87
4.5	Vergelijking casussen	89
4.5.1	Sturingsrelaties	89
4.5.2	Sturingsvormen.....	90
4.5.3	Outcomes	91
5	CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN	92
5.1	Conclusies	92
5.2	Aanbevelingen ministerie OCW	96
5.3	Reflectie en aanbevelingen vervolgonderzoek	99
6	REFERENTIES	103
Bijlage 1:	Interviewleidraad	109
Bijlage 2:	Codeboom	112
Bijlage 3:	Overzicht frequentie codes.....	114
Bijlage 3:	Overzicht respondenten	117

1 INLEIDING

1.1 Introductie

Door toenemende druk vanuit de samenleving, het uitdijende takenpakket en het soms ontbreken van voldoende specialistische kennis wijken ministeries en andere overheidsinstanties steeds meer uit naar externe uitvoeringsorganisaties om de voortschrijdende complexiteit in hun takenbeheer te beantwoorden (Boogers, 2013). In de afgelopen decennia is dan ook binnen de overheid een trend te identificeren waarin een perspectiefwisseling plaatsvindt van *government* naar *governance*. Dit impliceert dat de hiërarchische overheid in toenemende mate verzelfstandigt en het beleid beoogt uit te voeren door private en maatschappelijke instellingen als bronnen en/of instrumenten te gebruiken (Anselm & Torfing, 2016). Door een scheiding aan te brengen tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering zou meer professionaliteit, klantgerichtheid, flexibiliteit, efficiency en effectiviteit worden behaald. De samenwerking met private en maatschappelijke instellingen resulteert dan uiteindelijk in het vergroten van de outcomes uit de dienstverlening (De Wulf, 2018; Plug, Timmerman & Dekker, 2004). Indien centrale overheden deze netwerken aan instellingen inzetten als beleidsinstrument, wordt veelal gewezen naar het begrip *metagovernance*. De metagovernance focust op de verschuiving van de klassieke sturing (via regulering en controle) naar meer zelf-organiserende en autonome stelsels om resultaten te bereiken (Albareda & Waddock, 2018). Jessop (2011) beschouwt metagovernance daarom ook als de ‘governance van governance’ ofwel de ‘sturing van zelfsturing’, wat wordt mogelijk gemaakt door een combinatie van verschillende sturingsinstrumenten.

Wanneer een publieke taak expliciet extern wordt verzelfstandigd, wordt deze taak behartigd in een bestaande of nieuwe organisatie buiten de kernoverheid en wordt de hiërarchische relatie tussen minister en organisatie vervangen door een wettelijk omschreven relatie. Hierbij hebben de verzelfstandigde instellingen doorgaans een uitgebreide beheersmatige autonomie en verantwoordelijkheid (Vanhondeghem, Dooren, De Rynck, Verschuere & Op De Beeck, 2013). Deze verzelfstandigde instellingen worden aangestuurd vanuit een hoger orgaan, zoals een ministerie. Bij zodanige sturing wordt dan een focus gelegd op een vorm van gerichte beïnvloeding voor het realiseren van publieke doeleinden (Linker, 2006). Door de scheiding tussen beleidsmakers en beleidsuitvoerders is dus een bepaalde relatie ontstaan tussen het ministerie en uitvoeringsinstellingen (Van Thiel, 2003).

In dit geval wordt gesproken van een principaal-agent relatie, waar het ministerie (de principaal) een vooraf bepaalde taak met een vooraf bepaald budget laat uitvoeren door een uitvoeringsinstelling (de agent). Het uitgangspunt hierbij is dat de betrokken partijen verschillende doelen en belangen hebben

en niet beschikken over volledige informatie over elkaars doen en laten. Het ministerie is dan niet zeker of de uitvoeringsinstantie opportuun gedrag zal vertonen. Uitvoeringsorganisaties kunnen namelijk strategisch gedrag vertonen en informatie achterhouden voor het ministerie door bijvoorbeeld de kosten van uitvoering op te schroeven of niet maximaal te presteren voor het budget dat beschikbaar wordt gesteld door het ministerie. De informatie is daarom niet alleen onvolledig, maar ook asymmetrisch verdeeld (Hazeu, 2006). Hierdoor is de politieke discussie ontstaan over de vrijheid die uitvoeringsorganisaties genieten bij de uitvoering van beleid en de mate van toezicht en controle hierop. Om zeker te zijn dat een taak wordt uitgevoerd conform de gestelde eisen van het ministerie, zullen beleidsmakers de beslissingsbevoegdheid van uitvoeringsorganisaties zo veel mogelijk minimaliseren. Door het instellen van nieuwe wetten en regelgeving wordt de vrijheid van uitvoeringsorganisaties ingeperkt. Dit is tegenstrijdig met de in eerste instantie bedoelde oprichting van verzelfstandigde instellingen. Daarenboven zorgt deze focus op meer toezicht en controle tot knelpunten in de samenwerking. Het constant moeten verantwoorden zorgt voor een gevoel van wantrouwen, doordat de instellingen ervaren dat de beleidsmakers slechts sturen op het corrigeren van de “gemaakte fouten” en weinig waardering tonen wanneer het goed gaat. Respect voor autonomie en het opbouwen van een stevige en hechte relatie met de uitvoeringsinstelling is daarom ook noodzakelijk. Daarbij speelt en wederzijds vertrouwen en betrokkenheid een cruciale rol. Zonder voldoende vertrouwen in elkaars vaardigheden en intenties ontstaat namelijk een spanningsvolle relatie tussen beleid en uitvoering. Bij de poging om beleid en uitvoering van elkaar te scheiden zijn dus enkele spanningen ontstaan omtrent de formele relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie (Van Thiel, 2003).

1.2 Aanleiding

De toegenomen motivatie van ministeries om taken uit te voeren door externe partijen heeft geleid tot vele kritische studies over de knelpunten in de aansturing en samenwerking. Deze kritiek ontleent zich overwegend aan de ambiguïteit in het eigenaarschap bij de uitvoering van taken waardoor optimale outcomes niet behaald kunnen worden (Algemene Rekenkamer [AR], 2017; Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [BZK], 2013). Ook uit een recent verschenen rapport van de Auditdienst Rijk [ADR] (2018) blijkt dat bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap [OCW] de huidige inrichting van de sturing richting gesubsidieerde instellingen een aantal haken en ogen kent ten aanzien van de samenwerking. Het ministerie OCW zet dan ook groot aantal extern gesubsidieerde instellingen in om haar missie en doelstellingen te verwezenlijken. De meeste uitvoeringsorganisaties van het ministerie OCW worden geheel of gedeeltelijk jarenlang structureel gefinancierd met grote bedragen publiek geld. Maar na dergelijke historische gegroeide relaties laat men vaak voorbijgaan om opnieuw te evalueren of deze instellingen daadwerkelijk een effectieve bijdrage leveren aan het beleid van het ministerie. Vaak is naarmate de tijd strekt niet meer inzichtelijk in hoeverre de

uitvoeringsorganisaties daadwerkelijk steun bieden aan de realisatie van publieke doelen en durft men niet meer uit te sluiten of de organisaties in kwestie nog steeds relevantie bezitten, doordat contextuele relaties historisch zijn gegroeid. Na het evaluatierapport van de ADR (2018) omtrent de sturing vanuit het ministerie OCW is dan ook de vraag opgeworpen in hoeverre de gesubsidieerde instellingen adequaat worden aangestuurd om doelstellingen te behalen. Dergelijke organisaties kunnen immers prima werk verrichten, maar tegelijkertijd is synergie moeilijk te concretiseren door gebreken in de sturing en de samenwerking. Deze aansturing vraagt nu dus om een herziening en herijking van de inrichting (Plug et al., 2004).

Waar verscheidene politici en bestuurders een kans zien om meer grip te krijgen op de extern gesubsidieerde organisaties, vrezen met name de gesubsidieerde instellingen dat een meer gecentraliseerde aansturing afbreuk zal doen aan de noodzakelijke flexibiliteit in de bedrijfsvoering en de kwaliteit van klantgerichtheid. Het bereiken van een optimaal evenwicht tussen aansturing en uitvoering, is daardoor geen sinecure. In dit onderzoek wordt nader ingegaan op deze problematiek en hoe dit doorwerkt in de outcomes van samenwerkingsverbanden tussen het ministerie en de extern gesubsidieerde organisaties.

1.3 Probleemstelling

De verzelfstandiging van het openbaar bestuur zorgt voor complexe netwerken en verbindingen met meervoudige relatiepatronen (Boogers, 2013). Bij het ministerie OCW is echter geen vanzelfsprekendheid dat de opdrachtgevers de opdrachtnemers optimaal sturen op het samenwerken en bij machte zijn om de doelen zo goed mogelijk te realiseren. Dit mondt uit in een onnodige afzwakking van de kwaliteit van de samenwerking en de uiteindelijke outcomes. Derhalve streeft het ministerie OCW ernaar de verscheidene rollen en taakverdeling tussen departementale beleidsmakers en beleidsuitvoerders in uitvoeringsorganisaties helderder te identificeren middels regels en wetten. Toezicht en controle worden dan beter geborgd opdat de relatie tussen beide professionaliseert. Echter liggen de knelpunten in de samenwerking niet alleen in de formele regels en wetten waarin de relatie tussen ministerie en uitvoeringsorganisatie is vormgegeven, maar ook in de sociale relatie. Zolang het ministerie en uitvoeringsorganisatie geen wederzijds begrip en betrokkenheid voelen tot elkaar, zal de formele scheiding en verdeling van elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet kunnen functioneren (Plug et al., 2004). Bij het ministerie OCW mist een duidelijke nuancering hoe hiermee moet worden omgegaan. Teneinde hier inzicht in te scheppen, wordt een antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag.

1.4 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Hoe kunnen de sturingsvormen en sturingsrelaties tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de gesubsidieerde instellingen worden vormgegeven om de outcomes van de samenwerking te optimaliseren?

De centrale vraagstelling kan worden onderverdeeld in de volgende deelvragen, die afzonderlijke worden onderzocht en vervolgens samen het antwoord vormen op de centrale vraag:

1. Hoe kunnen sturingsvormen vanuit de overheid worden vormgegeven volgens de bestaande (metagovernance) literatuur?
2. Hoe kunnen de sturingsrelaties tussen overheden en externe gesubsidieerde instellingen worden vormgegeven volgens de bestaande (collaboratieve governance) literatuur?
3. Hoe worden de sturingsvormen en sturingsrelaties ingericht door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap?
4. In welke mate hebben de verschillende sturingsvormen en sturingsrelaties invloed op de outcomes van de samenwerking?
5. Welke eventuele tekortkomingen doen zich voor in de sturingsvormen en sturingsrelaties?

1.5 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen hoe de samenwerking tussen het ministerie OCW en de gesubsidieerde instellingen verloopt en hoe het ministerie OCW dit aanstuurt om de outcomes van het uitgevoerde beleid van de instellingen te verbeteren. Dit wordt geïnventariseerd middels een meervoudige casestudy, waarin wordt gekeken naar de aansturingrelaties en sociale relaties vanuit het ministerie met rechtspersonen met een wettelijke taken (RWT's), zelfstandige bestuursorganen (zbo's), stichtingen en BIS-instellingen. Bij deze instellingen worden allereerst documentanalyse gehouden om inzichtelijk te maken welke activiteiten zij verrichten, onder welke regelingen dit plaatsvindt en welke soort governance hierbij hoort. Vervolgens worden interviews gehouden met de OCW-accounthouders en medewerkers van de instellingen zelf, zodat de perspectieven van zowel het kerndepartement als de instellingen duidelijk worden. In deze interviews wordt ingegaan op hoe de aansturing daadwerkelijk wordt aangewend en hoe men deze aansturing ervaart in relatie tot de hieruit voortvloeiende samenwerking en outcomes. Deze interviews zullen grotendeels gebaseerd zijn op de metagovernance en collaboratieve governance literatuur. Middels deze interviews wordt duidelijk hoe de sociale relaties en sturingsrelaties zich uiten per instelling. Hierbij is vooral van belang hoe de aangestuurde instellingen de sturingsrelatie ervaren en hoe dit van invloed is op de outcomes van de samenwerking met het kerndepartement. Aan de hand van deze bevindingen wordt geïnventariseerd

welke eventuele problemen bestaan en worden de opties verkend waarmee de sturing vanuit OCW beter kan worden vormgegeven om de outcomes te verhogen. Dit onderzoek beoogt dus om zowel vanuit de theorie alsmede de praktijk inzichten aan te dragen om de sturingsrelatie binnen bestaande samenwerkingsverbanden verder te verbeteren. Het belangrijkste doel van deze studie is om met het uiteindelijke adviesvoorstel de verschillende gehanteerde sturingsinstrumenten en samenwerkingsvormen tegen het licht te houden om vervolgens aanbevelingen aan te reiken voor het ministerie OCW ten aanzien van de focus- en verbeterpunten in de sturing van de extern gesubsidieerde instellingen om de outcomes te verhogen.

1.6 Wetenschappelijke relevantie

Samenwerking tussen overheden en andere externe partijen is geen onbekend onderzoeksgebied. Zo leggen diverse onderzoeken de focus op de samenwerking tussen overheid en private organisaties, ofwel publiek-private-partnerships (Osei-Kyei & Chan, 2015; Hodge & Greve, 2017), terwijl anderen kijken naar samenwerking tussen (lokale) overheden onderling (Sullivan & Skelcher, 2017, Vandendriessche, 2016). Daarnaast bestaan samenwerkingsverbanden waarin overheden met burgers co-creëren en coproduceren (Brandsen, Verschuere & Steen, 2018; Osborne, Radnor & Strokosch, 2016; Provan, Sydow & Podsakoff, 2017). Wat deze onderzoeksfoci met elkaar gemeen hebben, is dat hierbinnen de aansturing vanuit overheden wordt gezien als de cruciale succesfactor voor het goed functioneren van de samenwerking. Van een effectieve aansturing is sprake wanneer blijkt dat de producten en diensten waartoe de opdrachtgever een opdracht heeft verstrekt daadwerkelijk worden geleverd en voldoen aan de verwachtingen van de opdrachtgever (Van Vliet, 2007). Echter toegespitst op een samenwerking tussen een ministerie en een gesubsidieerde publieke organisatie, kan vanuit de bestaande wetenschap zowel de vraag óf dergelijke samenwerkingsverbanden effectief zijn als de vraag wát deze samenwerkingsverbanden effectief maakt, niet unaniem worden beantwoord.

In de meta-analyse van Richter & Brühl (2016) is dan ook een aggregatie gedaan over meerdere onderzoeken aangaande samenwerkingsverbanden. Op basis van deze analyse wordt vastgesteld dat de bestaande literatuur wordt onderscheiden in vier perspectieven die elk focussen op een hoofdonderwerp: determinanten, processen, control en outcome. Hierbij wordt aangegeven dat de outcome-georiënteerde perspectieven over het algemeen onderbelicht zijn in de samenwerkingsliteratuur. Hoewel er uitgebreid onderzoek gedaan is naar percepties van succes van samenwerkingsverbanden, is de literatuur erg gefragmenteerd over het daadwerkelijke verband tussen aansturing en de outcomes van het samenwerkingsverband. Dit vraagt dus om nader onderzoek in het outcome-perspectief. In de bestaande literatuur is dan ook een lange lijst met kritieke succesfactoren geïdentificeerd voor outcomes uit samenwerkingsverbanden. Hieruit kunnen twee hoofdcategorieën onderscheiden worden. Enerzijds bestaat er een brede stroom van literatuur die de nadruk legt op het

belang van contractuele voorwaarden voor een gerichte sturing (Bing, Akintoye, Edwards & Hardcastle, 2005; Da Cruz, Simões & Marques, 2013). Anderzijds bestaat er een brede stroom over de relationele voorwaarden die aandacht besteden aan het proces van samenwerking, ofwel collaboratieve governance (Smyth & Edkins, 2007; Warsen, Nederhand, Klijn, Grotenbreg & Koppenjan, 2018). Hierop voortschrijdend, stellen enkele andere studies dat samenwerkingsverbanden baat kunnen hebben bij een combinatie van contractuele en relationele voorwaarden (Kort, Verweij & Klijn, 2016; Warsen, Klijn & Koppenjan, 2019).

Voor de contractuele voorwaarden voor gerichte sturing kan ook een algemene indeling worden gemaakt in hiërarchische, prestatiegerichte en netwerksturing. Zo impliceren vele studies uit de traditionele bestuurskunde dat hiërarchische instrumenten het beste samenwerkingsverbanden kunnen coördineren, door middel van routines, directe controle- en verantwoordingslijnen en duidelijke kaders en richtlijnen (Van der Steen, Hajer, Scherpernisse, Van Gerwen & Kruitwagen, 2014). Andere studies betogen juist dat prestatiegerichte sturing (Janssen & Joha, 2006) of netwerksturing (De Rynck, Temmerman & Voets, 2018) voor een significant effect zorgen voor de outcomes. In dit onderzoek wordt voorbijgegaan aan dit debat. Want zoals de metagovernance bepleit, vraagt een samenwerking niet om een bepaalde soort sturing, maar om een mix daarvan (Jessop, 2011). Echter zorgt niet de soort sturing alleen voor goede outcomes, doordat de complexiteit van een samenwerkingsverband daar te boven gaat. Juist om deze complexiteit te beantwoorden moet dan ook oog zijn voor rol van "zachte" of "relationele" omstandigheden. Naast de sturing, staan dus ook sociale relaties centraal bij het waarborgen van goede prestaties. Om deze reden moet gekeken worden naar de relationele voorwaarden, waar met name het belang van vertrouwen, openheid en informele communicatie van belang zijn om deze samenwerkingsverbanden te laten werken (Huxham en Vangen, 2013; Poppo en Zenger, 2002).

Er zijn dus verschillende empirische studies over zowel contractuele aspecten als studies over relationele partners, maar empirisch onderzoek naar de manier waarop specifieke combinaties van contractuele en relationele omstandigheden de outcomes van samenwerkingsverbanden beïnvloeden, zijn moeilijk te vinden. Wel is er eerder kwantitatief onderzoek gedaan naar welke specifieke combinaties van contractuele en relationele voorwaarden en hoe deze combinaties zorgen voor "buitengewone" of "bovengemiddelde" outcomes in samenwerkingsverbanden, maar deze hebben slechts een klein aantal factoren meegenomen om het effect van de combinaties kwantitatief te toetsen (Kort et al., 2016; Warsen et al., 2019). Tevens zijn deze alleen getoetst in publiek-private sferen en niet in samenwerking tussen overheden en publieke organisaties, wat wellicht in andere uitkomsten resulteert. Dit onderzoek probeert dit gat op te vullen en aan de bestaande literatuur een bijdrage te leveren over outcomes van samenwerkingsverbanden door empirisch bewijs te leveren over hoe de contractuele en relationele kenmerken zich met elkaar vermengen in een samenwerking tussen

overheden en publieke organisaties. De theoretische bijdrage ligt dus in het specificeren van hoe een balans van contractuele en relationele voorwaarden zorgen voor succesvolle vormen van samenwerkingsverbanden. Op deze manier kan dit onderzoek een bijdrage leveren aan de theorievorming rond de hiervoor geschetste dilemma's en het verder uitbouwen van kennis en inzichten op het onderzoeksterrein van effectieve samenwerkingsverbanden in relatie tot de aansturing.

1.7 Maatschappelijke relevantie

Op 1 februari 2007 is de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen in werking getreden. In deze Kaderwet is bepaald dat elke vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan beide Kamers der Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk wordt gezonden (Ministerie BZK, 2018). In de evaluatie van de gesubsidieerde instellingen wordt dit niet alleen voor de zbo's in kaart gebracht, maar ook voor andere soorten instellingen. Echter zijn nog geen vaste evaluatiekaders hiervoor opgesteld, waardoor de doelmatigheid niet zichtbaar kan worden gemaakt. Dit onderzoek tracht daarom een dieper begrip te creëren over de verschillende determinanten van de sturingsvormen en sturingsrelatie en hoe deze effect hebben op de outcomes. Hiermee kan een raamwerk aan determinanten van oorzaak en gevolg worden verschaft. Met behulp van dit onderzoek worden eventuele focuspunten voor hoe ministeries hun organisatie het best kunnen inrichten om de (sturings)relatie met de gesubsidieerde instellingen beter te laten verlopen. Het aanpassen van de sturingsrelaties kunnen hier een oplossing bieden voor het vergroten van de effectiviteit van de te leveren prestaties van de gesubsidieerde instellingen.

Met het oog op de ministeriële verantwoordelijkheid is er tegelijkertijd ook een behoefte om zicht te houden op de uitvoering van de publieke belangen en de besteding van de publieke middelen. Hierin moet voortdurend een balans worden gezocht. Het overgrote deel van het belastinggeld van burgers wordt immers besteed aan de garantie van goed onderwijs, diversiteit en bereikbaarheid van cultuur en leraren, kunstenaars en wetenschappers (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2018). Voor al deze acties is kennis nodig - kennis die met dit specifieke doel voor ogen ontwikkeld en onderhouden wordt, en die op elk gewenst moment ingezet kan worden. Die kennis is in de loop der tijd belegd bij externe instellingen die worden gefinancierd met publiek geld en worden aangestuurd door een ministerie. Deze instellingen vervullen een onmisbare rol in het overheidsbeleid en verrichten incrementele veranderingen met grote impact in het onderwijs (Blankesteyn, Faasse, Koens & Meulen, 2014). Echter worden de instellingen op een kwetsbare positie geplaatst door de autonomie in te perken middels wet- en regelgeving (Van den Bossche, 2016). Dit terwijl juist deze instellingen bijdragen aan het vergroten van de publieke waarde. Het is daarom van belang dat de publieke middelen op de meest efficiënte en effectieve wijze worden aangewend, wat past binnen de huidige

wet- en regelgeving. Dit onderzoek betracht dan ook de rollen, posities en soorten aansturing in beeld te brengen, zodat ministeries de bekostiging en aansturing kunnen aanscherpen en configureren met de activiteiten van de van de extern gesubsidieerde instellingen opdat maximale outcomes worden behaald.

1.8 Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk worden verschillende perspectieven binnen de metagovernance en collaboratieve governance theorie omtrent sturingsrelaties besproken en wordt er ingegaan hoe deze op elkaar voortbouwen. Hierbij wordt ingegaan welke vormen van sturing bestaan, hoe aspecten van sturingsrelaties zich met hiermee verhouden hoe deze samen publieke outcomes kunnen beïnvloeden. Hieruit vloeit een conceptueel model voort die de kernconcepten aan elkaar verbindt. Op deze manier wordt vanuit de theorie antwoord gegeven op deelvragen 1 en 2. Vervolgens worden de onderzoeksmethoden toegelicht in hoofdstuk 3. Hierbij wordt ingegaan op de dataverzameling, de data-analyse en de operationalisering van de kernconcepten binnen deze studie. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen weergegeven, waarbij de deelvragen 3, 4 en 5 worden beantwoord. Daaropvolgend geven deze bevindingen antwoord op de centrale onderzoeksvraag en worden deze bevindingen gekoppeld aan conclusies in hoofdstuk 5. Aan de hand van deze conclusies worden tevens aanbevelingen gedaan voor handelingsperspectieven voor het ministerie OCW. Hierna wordt afgesloten met een reflectie op het onderzoek, waar ook aanbevelingen worden gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

2 OVERHEIDSSTURING IN PERSPECTIEF

Ten behoeve van de instrumentele ondersteuning aan de continuïteit van deze studie, worden de bestaande theorieën behandeld die betrekking hebben tot de rollen en instrumenten waar de centrale overheid zich concreet op beroept om gemandateerde netwerken aan te sturen om effectieve samenwerking te bewerkstelligen. Tevens wordt hiermee een antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen die een theoretisch karakter hebben. Deze vragen zijn gericht om de vormen van sturing en de bijbehorende sturingsinstrumenten toe te lichten en wat de invloed hiervan is op de outcomes van de samenwerking. De theorieën geven inzicht over deze concepten, door deze te definiëren en de relaties met elkaar te belichten. In dit hoofdstuk wordt belicht waar de discrepanties in de bestaande literatuur zitten en hoe deze op elkaar voorboorduren. Daaropvolgend bieden deze theorieën handvaten voor een conceptueel model, waarin de concepten aan elkaar worden verbonden.

2.1 Metagovernance

De literatuur besteedt recentelijk veel aandacht aan het begrip metagovernance om de opstelling van de overheid in een bredere netwerkcontext te bestuderen (zie Albareda & Waddock, 2018; Qvist, 2017; Sørensen & Torfing, 2017.) Het concept poogt een brug te slaan tussen de traditionele vormen van beleidsvoering (government) en de toenemende inzet van interactieve vormen van beleidsvoering (governance). Tevens worden hierbij de posities en de rollen van de overheid specifiek belicht. In de bestaande literatuur worden echter verschillende invullingen van het concept aangeduid. Zoals eerder is benoemd, definieert Jessop (2011) metagovernance als een verschuiving van klassieke sturing naar meer zelf-organiserende en autonome stelsels om resultaten te bereiken. Dit sluit aan op de denkrichting van Sørensen & Torfing (2016), waarin metagovernance specifiek verwijst naar de indirecte vorm van besturen die wordt uitgeoefend doordat de overheid verschillende processen van interacties in zelfbestuur probeert te beïnvloeden. Het autonome of zelfsturende karakter van samenwerking in een netwerk vormt een belangrijk uitgangspunt in deze invalshoek. Volgens Klijn & Koppenjan (2013, zoals beschreven in Sørensen & Torfing, 2016) kan vanuit de metagovernance ook worden gekeken naar de marktwerking. Hierbij staat centraal dat zelfsturing op basis van autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing plaatsvindt, doordat er rekening wordt gehouden met vraag en aanbod, prijsmechanismen en competitie. Verder beschouwt Whitehead (2003) de metagovernance als een manier van de overheid om de controle te herwinnen over nieuwe governance vormen door middel van strikte administratieve procedures en controlemechanismen.

De literatuur maakt dus het onderscheid tussen drie ideaaltypische vormen van sturing: netwerkgericht, prestatiegericht en hiërarchisch. In navolging van Jessop (2011) berust de metagovernance dan ook op het idee dat de overheid zich in een toenemende complexe maatschappij

dient te beroepen op een mix van verschillende types van sturingsmechanismes om de relatie met externe actoren te organiseren. Het concept van metagovernance bekijkt dus het management vanuit de verschillende sturingsmodellen en zoekt naar de optimale instrumentenmix.

2.2 Sturing en sturingsinstrumenten

De overheid maakt gebruik van verscheidene sturingsmodellen en de daarbij behorende sturingsinstrumenten. De overheid heeft dergelijke instrumenten nodig doordat zij niet in staat is om bepaalde vraagstukken zelf op te lossen en aangewezen is op externe organisaties. Derhalve wordt door de mobilisatie van andere maatschappelijke en private hulpbronnen adequate oplossingen gevonden voor het beantwoorden van complexe maatschappelijke problemen. Hoewel de overheid opereert in het netwerk, betekent dit niet altijd dat zij net als de andere partijen simpelweg één van de partijen is in het netwerk. De overheid dient namelijk de samenwerking binnen het netwerk aan te sturen door middel van gerichte beïnvloeding om beleidsresultaten te behalen (Linker, 2006). De overheid heeft in dit geval andere competenties en sturingsinstrumenten nodig om beleidsresultaten te behalen (Klijn & Koppenjan, 2013, zoals beschreven in Sørensen & Torfing, 2016). Sturingsinstrumenten verwijzen naar middelen die worden ingezet om aansturing te verwezenlijken. Op welke wijze deze instrumenten worden aangewend, verschilt door het type van sturen. Daarbij blijkt evenwel dat sturingsmodellen die enkel gebaseerd zijn op hiërarchie, markt, netwerken of maatschappelijke zelfsturing, op zichzelf geen alternatief bieden gezien het feit dat elk type zijn eigen valkuilen kent. Een goede sturing combineert de potenties van deze modellen, om zo de complexiteit en dynamiek van hedendaagse sturingsuitdagingen aan te kunnen (Koppenjan, Termeer & Karré, 2018).

De sturingsmechanismen die de sturingswijzen kenmerken, weerspiegelen uiteenlopende theoretische noties over wat het meest effectief is voor samenwerking tussen overheid en externe partijen. Bovenstaande beschouwing laat daarbij een verschuiving zien van dwang en controle naar meer zelforganiserende partijen. In de volgende paragrafen wordt nader toegelicht hoe deze verschillende mechanismen zich uiten en wat de invloed hiervan is op de samenwerking. Er wordt allereerst ingegaan op de drie hoofdstromingen binnen de metagovernance en welke instrumentaria hier worden gehanteerd. Vervolgens wordt ingegaan op de processen die zich voordoen in de context van een samenwerkingsverband en hoe sturing hierop invloed kan uitoefenen.

2.2.1 Hiërarchische sturing

Het hiërarchische model reflecteert het klassieke bestuurskundige paradigma, dat zijn oorsprong vindt in het bureaucratische gedachtegoed van Weber en Wilson (1978; 1989, zoals beschreven in Sager &

Rosser, 2006). Dit paradigma centreert de dominante en regulerende rol van de overheid op legaliteit, de rechtsstaat, het politieke proces en de scheiding tussen een representatief politiek systeem en het ambtenarenapparaat. Publieke doelen worden gedefinieerd in politieke processen en beleid wordt geformuleerd voor het vertalen van politieke beslissingen in concrete acties; civiele ambtenaren voeren vervolgens dit beleid uit op een objectieve wijze en dus zonder politieke inkleuring van de gedefinieerde doelen. Tevens zijn gelijkheid, billijkheid en het dienen in het openbaar belang belangrijke waarden in de uitvoering. De loyaliteit van ambtenaren is hierbij zeer belangrijk, vooral omdat zij uitvoeren wat de hiërarchie van de organisatie hen constant vraagt met het oog op regels, wetten en procedures om subjectiviteit te voorkomen.

De overheid tracht dan ook haar doelstellingen te realiseren via strikte aansturing en controle van de maatschappij. In een benadering die primair is berust op het klassieke paradigma, is de wet de centrale methode voor coördinatie. Er zijn dan duidelijke kwaliteitseisen en richtlijnen voor de verschillende rollen, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de mate van autonomie. Het uitgangspunt hierbij is dat het overheidshandelen legitiem en rechtmatig dient te zijn. Dit realiseert de overheid met name door zorgvuldig tot randvoorwaarden, procedures en regels te komen. De rechtmatige overheid stuurt dan middels hiërarchische sturing en regelgeving (Van der Steen, Scherpenisse, Van Twist, 2015). In navolging van Bruijn & Dicke (2006) staat het ordeningsmechanisme centraal in dergelijke benadering. Het cruciale punt is dat de uitvoerder wordt behandeld als hiërarchische subjecten en niet als gelijkwaardige partners. Hierbij wordt uitgegaan van een situatie waarin er een strakke verticale relatie is tussen de overheid en de uitvoerders van publiek beleid, waarbij de overheid in staat is om bepaald gedrag af te dwingen door strikte regulering. Dit is ook in lijn met de beheersingsgerichte visie op sturing van Proper, Litjens & Westesteijn (2004), waarin wordt gesteld dat de autoritaire overheid op basis van diverse machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren kan dwingen een bepaald gewenst gedrag of acties te vertonen. Hierbij is noodzaak dat de vereiste doelen in het (politieke) proces controleerbaar zijn en dat alle verrichte activiteiten achteraf deugdelijk worden verantwoord in juridische procedures. Deming (1990, zoals beschreven in Linker, 2006) introduceert hierbij een systeemtechnisch plan-do-check-act-model, waarbij van tevoren wordt nagedacht over de te realiseren prestaties, activiteiten, beheersings- en/of verbetermaatregelen en de middeleninzet, hoe dit plan wordt uitgevoerd en hoe er wordt gecontroleerd of de gewenste resultaten en effecten zijn bereikt. Op deze manier wordt naar voortdurende verbetering van kwaliteit gestreefd.

Principaal-agent theorie

De vormen van de zogenoemde 'rechtmatige' of 'beheersingsgerichte' overheid kent in de problematiek omtrent controle en verantwoordelijkheid veel raakvlakken met de principaal-agent theorie van Ross (1973, zoals beschreven in Roach, 2016). Volgens deze theorie bestaat er een

opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, doordat de opdrachtgever (de principaal) bepaalde taken of doelen dient te vervullen, maar niet over de tijd of kennis beschikt om dit waar te maken. Om deze reden wijkt de principaal uit naar een opdrachtnemer (agent) om de taak te vervullen, waarover de opdrachtgever taken en doelen formuleert. Het principaal-agent model impliceert echter dat alle actoren binnen dit construct worden gezien als rationele actoren die nutsmaximalisatie nastreven, wat betekent dat zij te werk gaan op basis van hun eigenbelang. In de context van de publieke sector kunnen overheid en overheidsfunctionarissen dienen als opdrachtgevers en zullen waarschijnlijk ook in hun eigen belang handelen door hun prioriteiten te presenteren als zodanige doelstellingen van de organisatie zelf (Roach, 2016; Van Thiel, 2016). Om deze reden stelt de overheid als opdrachtgever contractafspraken op die deze belangen en prioriteiten weerspiegelen en verwachten van hun agenten (opdrachtnemers) dat ze binnen deze contracten hun werkzaamheden uitvoeren. Vervolgens worden deze gemaakte contracten uitgevoerd met de bedoeling om de strategische doelen, visies, doelen, doelstellingen, agenda's en mandaten van openbare organisaties te bereiken (Lavoie & Dwyer, 2010; Ward, 2007).

Echter zullen de opdrachtnemers ook handelen vanuit hun eigen belang in relatie tot de prikkels die zij ontvangen om het werk te verrichten. Als er geen directe beloning tegenover de werkzaamheden staat, is het in het persoonlijke belang van de opdrachtnemer om zo min mogelijk inspanning te vertonen. Dit gedrag kan de opdrachtnemer zich veroorloven zolang de opdrachtgever geen duidelijke controle- en verantwoordingsmechanismen hanteert, wat uiteindelijk uitmondt in informatieasymmetrie. Dit betekent dat er bij één van de partijen in een samenwerking sprake is van onvolledige informatie. De ene partij weet dus meer dan de ander, doordat de partij informatie (on)bewust achterhoudt (Roach, 2016). Over het algemeen geldt dat informatieasymmetrie een probleem is bij de aansturing van organisaties in de publieke sector. Het is daarom noodzakelijk voor de opdrachtgevers om de opdrachtnemers van een contractueel ontwerp te voorzien die hun prikkels beïnvloeden (Gutiérrez, 2012; Marvel & Marvel, 2009). Deze prikkels resulteren erin dat bij de ondertekening van deze overeenkomsten de acceptatie van de algemene voorwaarden en hun motivatie om zich te verbinden aan verwachte rollen wordt vergroot. In dergelijke contracten in de context van de publieke sector moet worden aangegeven welke diensten moeten worden verleend, welke taken moeten worden verricht binnen welke deadlines, welke prestatie-evaluatiecriteria worden gehanteerd voor input- en outputmetingen en wat de details zijn van salaris en andere compensatieschema's (Gutiérrez, 2012; Marvel & Marvel, 2009). Echter blijkt in de praktijk dat asymmetrische informatie nooit geheel verworpen kan worden, ondanks er concrete afspraken contractueel zijn vastgelegd. Volgens Steinberg (2008) kan de opdrachtgever namelijk de 'verborgen informatie' en het 'verborgen handelen' moeilijk tegengaan. Verborgen informatie ontstaat doordat de agent iets weet over zijn karakteristieken, die de principaal niet weet, maar wel zou moeten weten. Verborgen handelen ontstaat doordat het handelen van de agent moeilijk is te observeren door de

principaal. De principaal is wel op de hoogte van de resultaten van het handelen van de agent, maar omdat externe factoren de resultaten kunnen beïnvloeden, kan dit niet direct impliceren dat de agent de doelen van de principaal op een zo efficiënt mogelijke manier tracht te bereiken (Steinberg, 2008).

Reactie op problematiek principaal-agent

Om de verschillende problemen die zich kunnen voordoen in een context van principaal-agent relaties zoveel mogelijk te vermijden, dient de principaal verantwoordingseisen aan de agent te stellen. Volgens Korsten (2011) vervult de informatievoorziening tussen schakels in een samenwerkingsverband een sleutelrol, wat tegelijkertijd ervoor zorgt dat de agent zelf verantwoordelijk wordt gesteld voor het verstrekken van informatie. Als aanvulling hierop is het volgens Bernheim en Whinston (1990, zoals beschreven in Van Reeve & Pennings, 2016) van belang dat de schakels met elkaar blijven communiceren en hun taken coördineren, om de efficiënte van prestaties te verbeteren. Er moet daarbij een zekere balans zijn in het streven naar eenheid over de schakels heen. Sturing gericht op informatievoorziening, verantwoordelijkheden, controle en communicatie is dus van groot belang. Hierop voortbordurend, schets Lujendijk (1996, zoals beschreven in Korsten, 2006) een vierdelig raamwerk dat kan worden gehanteerd om de sturing op agenten te verbeteren. Allereerst wordt in het raamwerk gesteld dat duidelijke doelen een voorwaarde zijn voor het definiëren van taken en bevoegdheden. Bovendien vormen zij het fundament voor het formuleren van controlemechanismen met betrekking tot het productieproces, de kwaliteit van de producten en de financiële verbanden. Ten tweede dient er een adequate bestuurlijke informatievoorziening tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer te zijn. Hier staat het verzamelen, behandelen en bewerken van gegevens centraal ten behoeve van de aansturing en het functioneren van de opdrachtnemers. Daarenboven wordt het afleggen van verantwoording gestandaardiseerd om informatie te kunnen verwerken en hierop te kunnen reageren. Ten derde dient de opdrachtgever de prestaties van de opdrachtnemers te monitoren om een zo efficiënt mogelijk proces te waarborgen (Lujendijk, 1996, zoals beschreven in Korsten, 2006). Bovendien is het van belang dat de agenten elkaar controleren, omdat zij immers van elkaars prestaties afhankelijk zijn (Bovens, 2005). Ten vierde dient in het raamwerk van Lujendijk (1996, zoals beschreven in Korsten, 2006) een vertrouwensrelatie worden opgebouwd. Zonder vertrouwen in elkaar en in de informatie die wordt verschaft, kan er geen goed eindproduct aan de principaal geleverd worden. In tabel 1 wordt een beknopte samenvatting weergegeven van de beschreven perspectieven binnen de hiërarchische sturing.

Tabel 1: overzicht van hiërarchisch gerichte sturingswijzen.

Model	Doelen	Focus	Instrumenten	Evaluatiecriteria
Bureaucratische overheid (Weber, 1978; Wilson, 1989).	Maatschappelijk belang dienen	Rule of law	Hiërarchie, regels, wetten en procedures	Billijkheid, gelijkheid, objectiviteit
Rechtmatige overheid (Van der Steen et al., 2015).	Legitiem en rechtmatig handelen	Randvoorwaarden	Coördinatie, controle, regelgeving	Legitimititeit
Beheersmatige overheid (Propper et al., 2004).	Deugdelijke verantwoording	Controle	Machtsbronnen, autoriteit, juridische procedures	Verantwoording
Principaal-agent (Ross, 1973, zoals beschreven in Roach, 2016).	Wederzijdse belangen	Wederzijdse informatiebehoefte	Contracten, communicatie	Acceptatie

2.2.2 Prestatiegerichte sturing

Het tweede sturingsmodel, het marktmechanisme, vindt zijn grondslag in het *New Public Management* (NPM) waarbij het zelfsturend vermogen van actoren de basis vormt (Koppenjan & Klijn, 2015). In tegenstelling tot het hiërarchische model, heeft het marktmodel expliciet het doel de ineffectiviteit en de onbeheersbaarheid van de traditionele bureaucratische organisaties op te lossen. Het artikel ‘*A public management for all seasons*’ van Christopher Hood (1991, zoals beschreven in Van de Walle & Hammerschmid, 2011) wordt over het algemeen beschouwd als de belangrijkste bron die deze stroming beschrijft. In het artikel wordt een onderscheid gemaakt tussen zeven doctrines van NPM en de kenmerken van marktwerking hierbinnen. Zo wordt kortgezegd deze stroming gekenmerkt door ondernemend management, geëxpliciteerde normen en prestatiemaatstaven, output controlemechanismen, desegregatie en decentralisatie, competitie bij het aanbieden van openbare diensten en de discipline en spaarzaamheid bij allocatie van middelen. Andere kenmerken, zoals de scheiding van politieke besluitvorming van direct management en *community governance* worden vaak aan deze lijst toegevoegd (McLaughlin, Osborne & Ferlie, 2002).

Koppenjan & Klijn (2015) voegen hieraan toe dat dit betekent dat er sprake is van sturing op afstand, met behulp van prestatie-indicatoren en marktmechanismen. Tevens zorgen competitie, onderhandeling en prijszetting in een model van vraag en aanbod ervoor om het functioneren van de bureaucratie te verbeteren door het verkleinen van zijn omvang en het voor marktprikkels bloot te stellen. Dit sluit aan op het idee van de presterende overheid, die door Van der Steen en collega’s

(2015) wordt beschreven. In het perspectief van de presterende overheid overstijgen de resultaten de randvoorwaarden. Hier gaat het niet zozeer om het op deugdelijke en geborgde wijze formuleren van randvoorwaarden, maar om het presteren en het meetbaar maken van resultaten. Dat gaat om het realiseren van de afgesproken opbrengsten, maar vooral ook om het binnen de tijd, binnen budget, op de overeengekomen manier en conform het contract produceren. Het accent ligt dan niet op methoden, technieken of processen. De afgesproken resultaten realiseren is het uitgangspunt van organiseren, op een manier die meetbaar, smart en afrekenbaar is. Bij dit perspectief hoort het instrumentarium van prestatiebesturing en het idee dat mensen zich inzetten als ze op resultaat worden afgerekend. De manager moet in staat zijn om processen efficiënt in te richten, op output kunnen sturen en randvoorwaarden kunnen bewaken: binnen budget en tijdspad blijven, de prestatie kunnen monitoren en daarover op elk moment helderheid kunnen geven aan anderen. Onder meer wijzen Dan & Pollitt (2015) en Pollitt & Bouckaert (2004) erop dat NPM onder andere om deze redenen in grote mate heeft bijgedragen aan een veel effectievere, doelmatiger en meer geprofileerde overheid, die klantgerichter en transparanter werkt en die bovendien geleid heeft tot een grotere bewustwording ten aanzien van de verschillende publieke belangen die gediend worden.

Hierop aansluitend, laat Pierre (1999, zoals beschreven in Hansson, 2013) zien dat ook binnen deze marktgerichte stroming meerdere typen substromingen zijn te onderkennen. Zo maakt hij een scherp onderscheid tussen het zogenoemde *managerial*, *corporatist*, *progrowth* en *welfare* model. Allereerst benadrukt het managerial model de professionele deelname van een bepaalde elite, die de belangrijkste spelers vormen bij het leveren van publieke diensten. Zij hebben als hoofddoel om de efficiëntie van productie (ofwel het leveren van diensten) te verbeteren met de output efficiëntie als evaluatiecriterium. Het doel van efficiëntie wordt behaald door verscheidene marktstrategieën te hanteren. Hierbinnen maken zij gebruik van een breed scala aan marktinstrumenten: contracten met organisaties met winstoogmerk voor het aanbieden van publieke diensten, nieuwe strategieën voor werving voor leidinggevende functies in de publieke sector, verhoogde discretie voor deze posities, interne markten en andere vormen van concurrentie zowel binnen de publieke sector als tussen publiek en particuliere aanbieders en een herdefiniëring van de rol voor verkozen ambtenaren (Pierre, 2016). In vergelijking met het managerial model, is het corporatistische model duidelijk meer procesmatig gestuurd, met de nadruk op representatie en participatie. Dit is een tweevoudig model van participatie waarin massale participatie intra-organisatorisch is en alleen het toporganisatorisch leiderschap is betrokken bij het proces. In zijn meest geavanceerde vorm ziet het corporatistische model een gedelegeerde overheid met slechts een beperkte directe betrokkenheid van (politieke) instituten. Het hoofddoel van corporatistisch bestuur is distributief, ervoor zorgend dat de belangen van de leden binnen de organisatie om op de meeste efficiënte wijze diensten en beleid te vormen. Het inclusieve karakter van corporatistisch bestuur is niet alleen een specifiek model van belangenvertegenwoordiging, maar dient ook als een sleutelinstrument van bestuur. Door alle

belangrijke actoren en belangen in het proces te betrekken, ontstaat een hoge acceptatie voor de genomen besluiten. Volgens het corporatistische model is de inclusie van alle belangen het belangrijkste instrument om de hoofddoelen te bereiken (Pierre, 2011). Het progrowth-model heeft echter economische groei als hoofddoel. Om economische groei te bereiken, gebruikt het model een breed scala aan overheidsinstrumenten, zoals planning, de mobilisatie van regionale en nationale overheidsmiddelen en verschillende ontwikkelingsprojecten. Belangrijker is dat progrowth-governance is gebaseerd op geïnstitutionaliseerde publiek-private partnerschappen die inhoudelijk doeltreffend zijn. Het model kan worden omschreven als doelgericht, doordat de focus duidelijk op de uitkomsten ligt. Typische deelnemers aan het progrowth-model zijn de elite, die een groot belang hebben bij het stimuleren van de lokale economie (Pierre, 2011). In tegenstelling tot het progrowth-model, is het welfare model veelal te vinden in contexten met beperkt potentieel voor lokale economische groei. Het korte termijn doel hierbij is om de lokale economie veilig te stellen, terwijl langer termijndoelstellingen niet geëxpliciteerd zijn. Het belangrijkste instrument van het model om doelstellingen te behalen zijn de netwerken en onderscheidt zich hiermee van de traditionele NPM visie (Pierre, 2016).

Problematiek prestatiegerichte sturing: opgeknipte dienstverlening

Hoewel er veel overeenkomsten binnen het marktgerichte perspectief gewaarworden, stellen Pollitt & Bouckaert (2004) dat onder de noemer NPM veel verschillende en tegenstrijdige managementmethoden worden gevat. Zo beschrijft Hughes (2006) hoe de introductie van NPM, waaronder marktwerking, resulteert in het opknippen van publieke diensten. Dit opknippen bestaat uit het opsplitsen van voorheen geïntegreerde activiteiten, taken of organisatievormen, gericht op het tot stand brengen van publieke diensten. Het knippen kan bestaan uit het specificeren van te leveren diensten en producten, waardoor deze los komen te staan van andere activiteiten die voorheen in samenhang werden uitgevoerd. Gegeven de complexiteit van dienstverlening, leidt de opsplitsing van organisaties en diensten gericht op de optimalisatie daarvan, onvermijdelijk óók tot het doorsnijden van verbanden. De samenhang in dienstverlening wordt verbroken, waardoor deze niet meer aansluit bij de vraag van de gebruiker. Koppenjan (2012) voegt hieraan toe dat deze scheiding wordt versterkt door prestatie-indicatoren te koppelen aan de te leveren diensten. De invoering van marktmechanismen zou dus de fragmentatie niet hebben opgelost, maar juist hebben versterkt. Deze fragmentatie wordt gemanifesteerd door de fixatie op meetbaarheid en efficiëntie, wat leidt tot verwaarlozing van minder zichtbare, zachtere belangen. Bovendien lijkt tijd en geld de kwaliteit te verdringen en komen publieke en professionele waarden in het gedrang, doordat dienstverleners steeds minder op de behoeften van hun cliënten kunnen inspelen.

Reactie op problematiek: coördinatie

Bouckaert, Peters & Verhoest (2010) beschrijven drie coördinatiewijzen waarmee in de praktijk wordt beoogd de gevolgen van de NPM-achtige werkwijzen te herstellen. Een eerste reactie op verknijpte dienstverlening bestaat uit het instellen van centrale coördinerende organen, het versterken van toezicht, een actievere bemoeienis van politieke partijen of vertegenwoordigende organen, of de re-integratie van eerder afgesplitste organisaties in de publieke organisatie. Bouckaert et al. (2010) onderscheiden concurrentiebevordering en *smart contracting* als tweede coördinatiewijze. Marktwerking schiet als coördinatiemechanisme namelijk tekort als concurrentie ontbreekt en monopolies dienstverleners verleiden tot strategisch gedrag. Het versterken van de concurrentie wordt dan gezien als een mogelijke oplossing. Tevens kan met marktinstrumenten ook op een meer gerichte wijze worden gecoördineerd, door bijvoorbeeld bij aanbestedingen en contracten niet alleen op de kosten, maar ook op kwaliteit en integraliteit te sturen. Verder kan dit ook worden gedaan door publieke waarden met aanvullende eisen in contracten te borgen, kwaliteitsprikkelers in te bouwen of regie- en afstemmingsverplichtingen bij private partijen neer te leggen. Het veronderstelt dat de opdrachtgever dan vooraf precies weet welke belangen en behoeften geborgd moeten worden. Echter kan het erin resulteren dat contracten volgestopt worden met aanvullende eisen aan opdrachtnemers. Daarmee wordt wantrouwen uitgedrukt en beperkt het de ruimte voor dienstverleners om kwaliteit te leveren. Zeker als opdrachtgevers met ‘slimme’ contracten erop uit zijn opdrachtnemers te vlug af te zijn, kan dat opdrachtnemers weer aanzetten tot slim ontwijkgedrag (Veeneman, Schipholt & Van de Velde, 2006). Ten derde zien Bouckaert et al. (2010) de *network governance* als derde coördinatiewijze. Bij dienstverlening is een groot aantal partijen betrokken: politici, bestuurders, beleidsmakers, managers, toeleveranciers, dienstverleners, andere dienstverleners, gebruikers of cliënten en in toenemende mate ook vrijwilligers. Er is sprake van een samenstel oftewel een netwerk van actoren. Samenhangende dienstverlening vereist dan een goed samenspel tussen deze actoren.

Ook Koppenjan (2012) erkent dat deze beelden laten zien dat de problemen niet door één enkele partij veroorzaakt worden, maar dat het samenspel tussen partijen misgaat. Vaak juist door verknijpte aansturing. Coördinatiepogingen moeten erop gericht zijn om deze partijen te helpen in afstemming en samenwerking te realiseren. Een coördinatiewijze waarbij eenzijdig door een overheidspartij vooraf de inhoud en kwaliteit van publieke dienstverlening wordt gedefinieerd, zoals bij hiërarchische coördinatie en dichtgetimmerde contracten het geval is, kan te ver doorschieten. Dat resulteert dan in een controle gerichte governance-wijze die wantrouwen organiseert en partijen belemmert al interacterend en improviserend tot samenhangende, toegewijde en op de behoefte van de gebruiker afgestemde dienstverlening te komen. Naast controle is er behoefte aan network governance: een manier van organiseren en sturen die partijen in het netwerk rond dienstverlening, ruimte biedt en tot samenwerking aanzet.

Tabel 2: overzicht van marktgerichte sturingswijzen.

Model	Doelen	Focus	Instrumenten	Evaluatiecriteria
Presterende overheid (Van der Steen et al., 2015).	Meetbare resultaten	Resultaten	Duidelijke afspraken, prikkels	Smart en afrekenbare prestaties
Managerial (Pierre, 2016).	Efficiëntie	Outcome	Contracten	Efficiëntie
Corporatist (Pierre, 2011).	Distributie	Proces	Deliberatie	Participatie
Pro-growth (Pierre, 2011).	Groei	Outcome	Partnerschappen	Groei
Welfare (Pierre, 2016).	Herverdeling	Proces	Netwerk	Billijkheid

Er zijn diverse overeenkomsten en contradicties te vinden in de huidige literatuur omtrent marktinstrumenten. In tabel 2 worden de diverse visies samengevat. Hieruit is af te lezen dat de marktgerichte sturingsliteratuur verdeeld is in verschillende hoofdstromingen. Toch lijkt gegeven de eerdere onderzoeken de network governance een antwoord te zijn op de problemen die al deze stromingen met zich mee brengen. De omgeving van een organisatie bestaat immers uit meerdere organisaties, die elk controle hebben over bronnen als personeel en kennis. Elke organisatie moet met andere organisaties interactie hebben om de nodige bronnen te verkrijgen voor het behalen van een doel en overleven omdat geen enkele organisatie al deze bronnen alleen kan genereren. De afhankelijkheden zorgen voor netwerken van organisaties die regelmatig met elkaar interactie hebben (Koppenjan & Klijn, 2015).

2.2.3 Netwerksturing

Het netwerkmechanisme vormt het derde onderscheiden sturingsmodel en vindt zijn basis in de *New Public Governance* (NPG). In deze denkrichting verwijst metagovernance specifiek naar de manier waarop de overheid sturing kan geven aan interacties in netwerken. Hierbij wordt verondersteld dat geïntegreerde en toegewijde dienstverlening een sturingswijze vereist die zich kenmerkt door horizontale afstemming en interactie. Dit perspectief is deels een breuk en een alternatief voor het bureaucratische en NPM-gedachtengoed, maar bouwt ook erop voort doordat arrangementen uit deze tradities met network governance worden gecombineerd (Osborne, 2010). Volgens Koppenjan & Klijn (2015) wordt het inzetten van netwerkinstrumenten gezien als een bewuste poging om de interactieprocessen te faciliteren en te begeleiden en om de kenmerken van netwerken te veranderen, met de bedoeling om verdere samenwerking te bevorderen. Vormen van contractuele sturing worden aangevuld met onder andere relationele contractering, overleg, ronde tafels, gericht op het committeren van partijen aan gezamenlijke doelen en samenwerking. De sturing komt daarbij minder

in het teken te staan van het realiseren van vooraf vastgelegde afspraken en doelstellingen, maar in het faciliteren van leerprocessen, het ontdekken en realiseren van gezamenlijke belangen en het omgaan met gezamenlijke uitdagingen. Waar bij traditionele sturing de doelen en prestaties vooraf vastliggen, staat deze manier van werken een grotere flexibiliteit toe.

Dit sluit deels aan bij de definitie van de netwerkende overheid, gedefinieerd door Van der Steen et al. (2015). Hierbij wordt verondersteld dat de overheid de focus legt op het leggen van verbindingen, maar ook om het vastleggen van de gemaakte afspraken en het bewaken van de voortgang in processen met verschillende partijen. In tegenstelling tot Koppenjan & Klijn, wordt hier beoogd dat de samenwerking wordt vastgelegd in afspraken die de resultaten regelen, die vervolgens leidend zijn in de samenwerking. De achterliggende randvoorwaarden en bedoelingen zijn er wel, maar wat telt is het covenant waarin alles concreet is gemaakt en begrenzing heeft plaatsgevonden. Meestal gaat het om de overheid die partners zoekt, maar het kan ook gaan om partners die zich uit eigen beweging bij de overheid melden om deel te nemen in hun initiatief. De overheid is in dit kwadrant een netwerker die de weg in zijn eigen organisatie kent en weet hoe het bij de netwerkpartners werkt. Tevens behoort het vermogen om gedeelde doelen te formaliseren in meetbare en inkaderende afspraken en vervolgens de voortgang en naleving van die afspraken te bewaken tot het repertoire van de netwerkende ambtenaar of manager. Daarbij hoort ook het vermogen tot onderhandelen en compromissen sluiten.

De overheidssturing dient zich dus volgens dit model te richten op het scheppen van de nodige condities voor samenwerking. Sørensen (2016) maakt hierbij een onderscheid tussen hands-off en hands-on sturingsrollen en –instrumenten van de overheid. Waar Sørensen (2016) een onderscheid heeft gemaakt tussen twee vormen van zowel hands-on als hand-off sturingsrollen, werken Wilson, Morrison, Everingham & McCarthy (2017) deze dieper uit in hun model voor netwerksturing. Hierbij maken zij een onderscheid tussen *network design* en procesmanagement, wat aansluit op de hands-off strategieën van Sørensen (2016). Zo kan volgens Sørensen (2016) de overheid als netwerkontwerper richting geven aan de basisvoorwaarden voor het functioneren van het netwerk. Deze rol focust dus op het beïnvloeden van de reikwijdte, de samenstelling en de institutionele procedures van het netwerk. De overheid staat in dit geval niet in direct contact met de zelfbesturende actoren. Daarnaast kan de overheid ervoor kiezen om weinig of veel assertiviteit te vertonen. Indien de overheid weinig assertiviteit vertoont, is hun rol gefocust op het vaststellen van wetten die de algemene politieke doelen en budgetten bepalen. De concrete invulling hiervan wordt dan overgelaten aan de zelfbesturende partijen. Indien zij wel veel assertiviteit ondernemen, zenden zij prikkels uit die pogen zelf-organiserende actoren te beïnvloeden door de strategische constructie van spelstructuren die erop gericht zijn om gewenste resultaten van autonome actoren te creëren. Wilson en collega's (2017) sluiten zich bij deze definiëring van *networkdesign* aan.

Een tweede hands-off rol voor de overheid is die als kadersteller (*framing*). Hierbij poogt de overheid haar visie over de doelen en prioriteiten van het netwerk uit te dragen naar de netwerkleden. Dit kan ze doen door in te grijpen op de wettelijke en financiële condities, maar ook door het opzetten van procedures voor monitoring en evaluatie. De overheid tracht in deze situatie de actoren te beïnvloeden door de constructie van belangen, beelden van vriend-vijand relaties, visies van verleden en mogelijke toekomstperspectieven (Sørensen, 2016). Wilson en collega's (2017) voegen hieraan toe dat zij selectieve activering ervoor zorgt dat beslissingen expliciteren welke actoren deelnemen en wat hun posities inhouden, wat bredere gevolgen heeft voor de samenstelling en democratische legitimiteit van de netwerken. Als zij actoren toevoegen dan wel verwijderen uit het bestaande netwerk, heeft dit gevolgen voor het netwerk als geheel. Daarenboven bemerken Wilson et al. (2017) dat zowel materialen als immateriële bronnen gealloceerd worden als prikkels voor de coöperatie of competitie binnen het netwerk.

Gezien de hands-on rollen, zoals Sørensen (2016) deze beschrijft, kan de overheid optreden als netwerkmanager en netwerkparticipatant. In de netwerkmanager functie vervult de overheid voornamelijk een ondersteunende en faciliterende rol die erop gericht is de interactieprocessen tussen de netwerkleden te verbeteren. Ook kan de overheid in deze positie een bemiddelende rol opnemen in het geval van spanningen en conflicten tussen de leden. Wilson et al. (2017) voegen hieraan toe dat afspraken of besluitvormingsprocedures worden vastgesteld, die invloed hebben op de specifieke interactieprocessen over de bepaalde kwestie. Bij het faciliteren van dit netwerk, ligt de focus op het scherpstellen van het assisteren, stimuleren of bemiddelen van netwerkinteracties die uiteindelijk bevorderlijk zijn voor de afstemming van belangen en het nemen van beslissingen (Torfing & Triantafillou, 2011). In de laatste rol is de overheid ook een actieve partner in het netwerk (*netwerkparticipatant*). In deze positie wil de overheid door deelname aan de netwerkactiviteiten invloed uitoefenen op het verloop en de uitkomsten van het netwerk. De overheid participeert dus zelf in het proces van zelf-besturing. Hiervoor moet de overheid de autoritaire positie opgeven en participeren volgens de regels van de omgeving waarin de zelfbesturende actoren opereren. De rol als netwerkparticipatant kan evenwel leiden tot complexe situaties omdat de overheid hierbij zowel actor als regisseur is (Sørensen, 2016). In tabel 3 wordt een beknopte samenvatting weergegeven van de beschreven perspectieven binnen de netwerksturing.

Tabel 3: overzicht van netwerkgerichte sturingswijzen.

Model	Doelen	Focus	Instrumenten	Evaluatiecriteria
Netwerkende overheid (Koppenjan & Klijn, 2015)	Faciliteren van leerprocessen en het ontdekken en realiseren gezamenlijke belangen.	Samenwerking bevorderen.	Vormen van contractuele sturing in combinatie met relationele contractering, overleg en ronde tafels.	Gezamenlijke belangen en uitdagingen.
Netwerkende overheid (Van der Steen et al., 2015).	Netwerkpartner.	Leggen van verbindingen.	Compromissen sluiten.	Eigen organisatie en omgeving kennen.
Netwerkdesign (Sørensen, 2016; Wilson et al., 2017).	Netwerken vormen en structureren.	Onderlinge afhankelijkheid	Rollen actoren vaststellen.	Patronen van interacties.
Netwerk framing (Sørensen, 2016; Wilson et al., 2017).	Visie over doelen en prioriteiten uitdragen naar de netwerkliden	Beïnvloeding van perspectieven.	Procedures voor monitoring en evaluatie.	Politieke betekenis en identiteit.
Netwerkmanager (Sørensen, 2016; Wilson et al., 2017).	Interactieproces netwerkliden verbeteren.	Afstemming belangen en nemen van beslissingen.	Faciliteren en bemiddelen.	Weinig conflicten.
Netwerk participant (Sørensen, 2016; Wilson et al., 2017).	Netwerkpartner	Afstemming belangen en nemen van beslissingen.	Vaststellen afspraken of besluitvormingsprocedures.	Zelfbesturende partijen.

Problematiek netwerkinstrumenten

Net als de bij de hiërarchische en marktinstrumenten, bestaan er ook critici voor het hanteren van netwerkinstrumenten. Zo belicht Granovetter (1992, zoals beschreven in Ansell & Torfing, 2016) dat actoren zich aansluiten in netwerken om hun eigen belangen na te streven wat kan leiden tot exclusiviteit in plaats van inclusiviteit, doordat de reikwijdte aan kennis en bronnen kan beperken. Actoren gaan dan in een netwerk strategisch te werk. Netwerken creëren dan hun eigen normen en worden een wet op zichzelf. Het gevaar schuilt hierin dat relaties, besluitvorming en acties niet altijd zichtbaar zijn voor het publiek, wat resulteert in problemen in termen van transparantie en verantwoording (Milward & Raab, 2006). Daarnaast wordt opgemerkt dat netwerkrelaties een grote investering in tijd en moeite zijn om op te bouwen en te behouden. Dit vraagt om de nodige coördinatie en neemt daarom veel tijd op in het behalen van wederzijdse overeenkomsten en outcomes

(Keast, 2011). Deze problemen en uitdagingen zijn onvermijdelijk noch onoplosbaar. Zij belichten juist de noodzaak voor het opbouwen van strategische relaties en het monitoren ervan middels wetten en regels, maar vragen ook om netwerkleaderschap en management om de complexiteit van relaties en agenda's te beantwoorden (Koppenjan, 2012).

Reactie op problematiek: collaboratieve governance

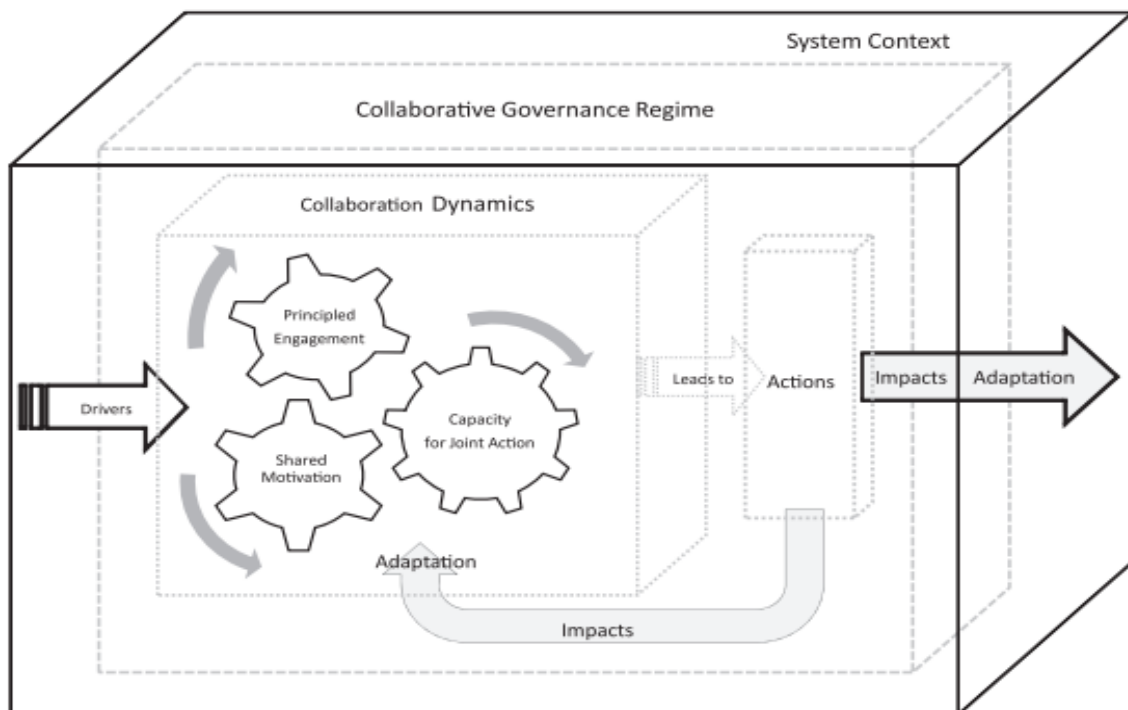
Zoals de metagovernance beoogt, dient een toenemende complexe maatschappij te beroepen op een mix van verschillende types van sturingsmechanismes om de relatie met externe actoren te organiseren (Jessop, 2011). In elk van de benaderingen gaat het om overheidssturing, in die zin dat de overheid doelen heeft en deze tracht te realiseren middels interactie met de omgeving (Van der Steen et al., 2015). De overheid geeft op deze manier op meerdere niveaus sturing aan de samenwerking door de maatschappelijke opgaven te benoemen en gewenste doelen te specificeren en geeft opdracht om hiertoe samenwerkingsverbanden te vormen. Door deze coördinatie en sturingswijze worden andere partijen aangemoedigd om deel te nemen aan het formuleren en realiseren van doelen, wat de totale capaciteit voor effectieve actie verhoogt (Purdy, 2012; Van Delden, 2009). Echter wordt hier uitgegaan van een negatief strategisch actor perspectief, waarbij netwerken worden gekenmerkt door strategische complexiteit. Dit komt vooral doordat actoren in dergelijke netwerken veel autonomie en vrijheid bevatten om hun eigen keuzes te maken die in hen voordeel werken. Ieder werkt dan vanuit een eigen belang. Hierdoor kunnen zich verschillende of zelfs tegenstrijdige strategieën ontwikkelen rondom een complexe kwestie (Koppenjan & Klijn, 2004). Hierbij kan dus worden gestuurd op het gezamenlijk formuleren van oplossingen die verschillende doelstellingen met elkaar verbindt en het perspectief biedt van een verbeterde situatie voor de meeste actoren, waardoor een sterke prikkel kan worden gecreëerd om samen te werken. Echter blijft de motivatie om samen te werken niet intrinsiek en slechts strategisch van aard. In navolging van verschillende onderzoeken van onder andere Ansell & Gash (2008) en Emerson, Nabatchi & Balogh (2012) is de collaboratieve governance het antwoord om deze complexe publieke problemen effectief aan te pakken, doordat deze vorm van horizontale interactie deliberatief, multilateraal en consensusgericht is en de focus heeft op de gezamenlijke productie van resultaten en oplossingen. Hierbij wordt uitgegaan van een positief actor perspectief, waarbij de verschillende actoren een intrinsieke motivatie hebben om samen te werken en niet per se worden gestuurd door strategisch gedrag of strategische prikkels. De collaboratieve governance wordt dan ook gekenmerkt door bepaalde condities en factoren die een intrinsieke motivatie om samen te werken bewerkstelligen (Ansell & Gash, 2008).

2.3 Collaboratieve governance

Collaboratieve governance is een veel voorkomende term geworden in de literatuur aangaande het openbaar bestuur, maar de definitie blijft ontoereikend en het gebruik inconsistent. Zo refereert het begrip governance volgens Stoker & Wilson (2004) naar de regels en formaliteiten die richtlijnen geven aan collectieve besluitvorming. De focus ligt hierbij op collectieve besluitvorming, wat betekent dat governance niet gaat over één persoon die een beslissing neemt, maar eerder over groepen individuen, organisaties of systemen van organisaties die beslissingen nemen. Ansell & Gash (2008) voegen hieraan toe dat collaboratieve governance bestaat uit stakeholders die direct betrokken zijn bij de besluitvorming en deel uitmaken van een collectief proces met wederzijdse communicatie. Er is dan sprake van een bestuursovereenkomst, waarbij één of meer overheidsinstanties en niet-gouvernementele stakeholders direct betrokken zijn bij een collectief besluitvormingsproces dat formeel, consensusgericht en deliberatief van aard is en het doel heeft openbaar beleid of te implementeren of beheren. Anders dan de definiëring van collaboratieve governance hoe Ansell & Gash (2008) formuleren, wordt in de definitie van Emerson et al. (2012) de collaboratieve governance niet beperkt tot alleen formele, door de overheid geïnitieerde, regelingen tussen overheid en niet-gouvernementele belanghebbenden. Collaboratieve governance omvat volgens Emerson et al. (2012) namelijk het concept van de multipartner governance, waarin partnerschappen worden begaan tussen de overheid, de particuliere sector, het maatschappelijk middenveld en de gemeenschap, evenals publiek-private partnerschappen om publieke doelen te verwezenlijken, die zonder de partnerschappen niet tot stand zouden komen. Voortbordurend op de verschillende definities die elk hun eigen diepgang en focuspunten kennen, zijn diverse theoretische modellen ontwikkeld om collaboratieve governance in kaart te brengen (zie Agranoff, 2006; Ansell & Gash, 2008; Ansell & Torfing, 2016; Emerson et al., 2012; Huxham & Vangen, 2013). Emerson et al. (2012) hebben een integratief raamwerk voor collaboratieve governance opgesteld, waarin een reeks aan conceptuele definities, factoren en kaders worden geïntegreerd tot een integratief model om collaboratieve governance vorm te geven.

Het integratieve raamwerk voor *collaborative governance* door Emerson et al. (2012) is in figuur 1 weergegeven als een box waarbinnen drie dimensies vorm vormgeven. Deze behelzen de algemene systeemcontext, het collaboratieve governance-regime (CGR) en de samenwerkingsdynamieken en acties (Emerson et al., 2012). Omdat het integratieve raamwerk voor collaboratieve governance, zoals Emerson en collega's (2012) hebben opgesteld, een uitgebreid model is die de meeste concepten in de collaboratieve governance literatuur raakt, wordt dit model als uitgangspunt gebruikt voor de toelichting van samenwerking tussen overheid en andere publieke instellingen. Het integratieve model van Emerson et al. (2012) synthetiseert namelijk een reeks conceptuele kaders en empirische onderzoeksresultaten, die worden samengevoegd in een breed conceptueel kader voor verkenning van

grensoverschrijdende governance systemen die variëren van intergouvernementele samenwerkingen tot lokale samenwerkingen met niet-gouvernementele stakeholders tot publiek-private partnerships. Ten opzichte van andere welbekende collaboratieve governance modellen zoals van Ansell & Gash (2008), gaat het model van Emerson et al. (2012) verder dan een overheidsovereenkomst waar één of meer publieke partijen direct betrokken zijn met niet-publieke actoren in een collectief besluitvormingsproces met als doel publiek beleid of programma's uit te voeren. Het model neemt namelijk een bredere reikwijdte mee aan actoren, structuren, processen en acties die samenwerking tussen verschillende lagen van organisaties, jurisdicties en sectoren. Een samenwerking tussen overheid en publieke organisaties is dan ook een veelvuldige onderzoeksfocus binnen dit raamwerk, waardoor dit raamwerk adequater kan worden toegepast op dit onderzoek. Daarnaast wordt in de andere modellen ook erkend dat het collaboratie proces iteratief en non-lineair van aard is, maar laten niet de verbanden zien tussen de verschillende processen, wat in het proces van Emerson et al. (2012) wel duidelijk in beeld wordt gebracht. In het model komt dan ook duidelijk naar voren dat het CGR gedurende de tijd verandert en zich ontwikkelt.



Figuur 1: Het integratieve model voor collaboratieve governance (Emerson et al., 2012).

2.3.1 Systeemcontext

Collaboratieve governance wordt geïnitieerd en evolueert binnen een meerlagige context van politieke, juridische, sociaaleconomische, omgevings- en andere invloeden (Borrini-Feyerabend 1996, zoals beschreven in Emerson et al., 2012). Deze externe systeemcontext creëert kansen en

beperkingen en beïnvloedt de parameters waarbinnen een CGR zich ontvouwt. De systeemcontext wordt in het raamwerk van Emerson en collega's (2012) niet weergegeven als een reeks startvoorwaarden, zoals wel wordt gedaan in het collaboratieve governance model van Ansell & Gash (2008), maar als een driedimensionale ruimte waarin externe omstandigheden op elk moment in de CGR van invloed kunnen zijn op de dynamiek en prestaties van samenwerking, waardoor nieuwe mogelijkheden worden geopend of onvoorziene uitdagingen worden geboden. Deze mogelijkheden vinden zijn grondslag in historisch gegroeide contexten, politieke dynamiek en machtsverhoudingen binnen gemeenschappen. Niettemin moeten ook prikkels (positief of negatief) aanwezig zijn om leden binnen het systeem ertoe aanzetten om samen te werken. Zo vormen volgens Tett, Crowther & O'Hara (2003, zoals beschreven in Ansell & Gash, 2008) machtsonevenwichtigheden tussen belanghebbenden vaak problemen bij samenwerking. Dit impliceert dat indien belanghebbenden niet over bepaalde capaciteit, organisatie, status of middelen beschikken om (op gelijke voet met andere belanghebbenden) deel te nemen, het collaboratieve governance-proces gevoelig zal zijn voor manipulatie door sterkere actoren.

Daarnaast wordt erkend dat wanneer actoren hun eigen doelen kunnen behalen met behulp van een samenwerking, de prikkels om te participeren worden verhoogd (Bryson, Crosby & Stone, 2015). Dit maakt de participanten tegelijkertijd ook onderling afhankelijk, doordat (groepen) individuen niet in staat zijn om doelen zelf te bereiken door een gebrek aan middelen. Dit zou kunnen leiden tot onzekerheid, wat ook wordt gezien als een drijfveer voor samenwerking (Bryson, Crosby & Stone, 2015; Koppenjan & Klijn, 2004). Bovendien wordt onder andere door Margerum (2001) gesteld dat de geschiedenis van conflicten of coöperatie onder de stakeholders ook een significante invloed heeft op de samenwerking (Ansell & Gash, 2008). Zo kan enerzijds een negatieve ervaring in het verleden het gevolg hebben dat er sprake is van een laag niveau van vertrouwen, wat op zijn beurt lage niveaus van betrokkenheid en kans op manipulatie zal produceren (Ansell & Gash, 2008); anderzijds kunnen positieve ervaringen omvormen tot vaste gedragspatronen, die ervoor zorgen dat participanten niet afwijken van deze vorm van samenwerken (Thune & Gulbrandsen, 2011).

2.3.2 Collaboratie dynamieken en acties

Essentiële drijfveren activeren of stimuleren het samenkomen van deelnemers in een samenwerkingsverband door de initiële kosten van collectieve actie te verminderen en de samenwerkingsdynamiek in gang te zetten. Deze dynamiek en de acties die in de loop van de tijd tot stand komen, vormen een CGR (Emerson et al., 2012). Verscheidene onderzoeken portretteren samenwerkingsprocessen als een lineaire opeenvolging van cognitieve stappen of stadia van probleemdefinitie tot implementatie, output en outcome (Daniels en Walker 2001, zoals beschreven in Emerson et al., 2012). Echter zijn nu veel meer onderzoekers van mening dat de stadia binnen de

collaboratie dynamiek als cyclisch en non-lineair moeten beschouwen (Ansell & Gash, 2008; Thomson & Perry, 2006). In het CGR wordt daarom gericht op onderling afhankelijke componenten van collaboratieve dynamieken: principiële betrokkenheid, gedeelde motivatie en capaciteit voor gezamenlijke actie.

Principiële betrokkenheid

Principiële betrokkenheid ontstaat in de loop der tijd, kan verschillende belanghebbenden op verschillende niveaus omvatten en vindt plaats in face-to-face of virtuele netwerken tussen partijen. Door de principiële betrokkenheid trachten actoren met verschillende identiteitsdoelen samen problemen op te lossen of waarde te creëren. Hoewel een face-to-face dialoog de samenwerking positief beïnvloedt, is het niet altijd noodzakelijk, vooral wanneer conflicten laag zijn en gedeelde waarden en doelstellingen duidelijk zijn (Emerson et al., 2012). Bij de principiële betrokkenheid is het van belang dat er een open debat met inclusieve communicatie bestaat, die ervoor zorgt dat alle participanten in het debat op de hoogte worden gehouden van de verschillende perspectieven en alle verschillende relevante belangen in evenwicht houdt (Ansell & Gash, 2008; Emerson et al., 2012). In dit open debat is het allereerst het doel om de individuele en gedeelde belangen en waarden te identificeren en de significante informatie daarvan te analyseren. Het definitieproces karakteriseert de voortdurende inspanningen om een gedeelde betekenis te creëren door gemeenschappelijk doelen te formuleren en overeenstemming te bereiken over de concepten die de participanten zullen gebruiken om problemen en oplossingen te beschrijven. Roberts (2004) voegt hieraan toe dat deliberatieve communicatie ervoor zorgt dat participanten luisteren naar de perspectieven van anderen en tot een publiek oordeel komen over wat het algemeen welzijn vertegenwoordigt. Dit leidt uiteindelijk tot procedurele beslissingen en inhoudelijke bepalingen.

Gedeelde motivatie

Emerson en collega's (2012) definiëren gedeelde motivatie als een zichzelf versterkende cyclus bestaande uit vier elementen: vertrouwen, begrip, interne legitimiteit en betrokkenheid. Buiten legitimiteit zijn alle elementen inbegrepen in de configuratie van het samenwerkingsproces zoals Ansell & Gash (2008) beogen. Gedeelde motivatie benadrukt de interpersoonlijke en relationele elementen van de collaboratieve dynamiek en is soms aangeduid als sociaal kapitaal (Putnam, zoals beschreven in Emerson et al., 2012). Gedeelde motivatie wordt gedeeltelijk geïnitieerd door principiële betrokkenheid en is daarvan een tussentijds resultaat. Als het eenmaal is geïnitieerd, versterkt de gedeelde motivatie en daarmee op zijn beurt ook weer de principiële betrokkenheid. Emerson et al. (2012) scharen 'gedeeld vertrouwen' als eerste element onder gedeelde motivatie. De ontwikkeling van vertrouwen ontstaat in de loop van de tijd als partijen samenwerken, elkaar leren

kennen en elkaar bewijzen dat zij voorspelbaar en betrouwbaar zullen opereren in hun handelen. In netwerken is gebleken dat vertrouwen een rol speelt bij het verminderen van transactiekosten, verbeteren van investeringen en stabiliteit in relaties, stimuleren van het gezamenlijk leren, kennisuitwisseling en innovatie (Koppenjan & Klijn, 2004). Gedeeld vertrouwen wordt daarom vaak geconceptualiseerd als het mechanisme dat zulke resultaten oplevert en hierdoor wederzijds begrip genereert en vervolgens de legitimiteit en betrokkenheid verhoogd.

Vervolgens vormt het gedeelde vertrouwen de basis voor wederzijds begrip. Op interpersoonlijk niveau zorgt het vertrouwen ervoor dat men in staat is om verschillen in te zien en anderen te waarderen. Het stelt mensen in staat zich aan anderen te openbaren en daardoor door hen gezien en gewaardeerd te worden (Daniels & Walker 2001; Gray 1989). Wederzijds begrip gaat in deze zin dieper voort op het 'gedeeld begrip' zoals besproken door Ansell en Gash (2008), waar wordt gesteld dat participanten consensus vinden over een gedeelde reeks waarden of doelen. In dit geval verwijst de term wederzijds begrip specifiek naar het vermogen om de posities en interesses van anderen te begrijpen en te respecteren, zelfs wanneer men het er wellicht niet mee eens is. Vervolgens genereert wederzijds begrip een gevoel van interpersoonlijke validatie en cognitieve legitimiteit. De bevestiging dat participanten in een collectieve samenwerking betrouwbaar en geloofwaardig zijn, zorgt voor een legitimering en motivatie van de lopende samenwerking. De informele interpersoonlijke normen van vertrouwen en wederkerigheid zorgen ervoor dat deze interacties het vertrouwen in de legitimiteit en doeltreffendheid van de collaboratieve dynamiek versterkt. Dit leidt tot het creëren van gedeelde betrokkenheid, waarmee participanten de organisatorisch, sectorale en/of juridische grenzen die ze aan elkaar toewijzen om samen een gedeeld pad te bewandelen (Emerson et al., 2012). Herhaalde interacties door principiële betrokkenheid zullen vertrouwen, wederzijds begrip, interne legitimiteit, en gedeelde toewijding bevorderen, waardoor een gedeelde motivatie ontstaat. Indien deze eenmaal is gegenereerd, zal de gedeelde motivatie verbeteren en op zijn beurt de principiële betrokkenheid ondersteunen en vice versa in een virtueuze cyclus.

Capaciteit voor gezamenlijke actie

Het doel van een samenwerkingsverband is om gezamenlijk gewenste resultaten te genereren die niet tot stand zouden komen op het moment dat afzonderlijk te werk zou worden gegaan. Zoals Himmelman (1994, zoals beschreven in Emerson et al., 2012) beschrijft, is samenwerking van belang om de capaciteit van zowel zichzelf als anderen te vergroten om een gemeenschappelijk doel te bereiken. In navolging van Saint-Onge & Armstrong (2004) wordt gezamenlijke actie beschouwd als een verzameling van cross-functionele elementen die samenkomen om de potentie te creëren om effectieve actie te ondernemen en hiermee de schakel tussen strategie en prestatie vormen. In het kader van Emerson et al. (2012) wordt capaciteit voor gezamenlijke actie geconceptualiseerd als de

combinatie van vier noodzakelijke elementen: procedurele en institutionele regelingen, leiderschap, kennis en middelen. Procedurele en institutionele regelingen omvatten reeksen aan procesprotocollen en organisatiestructuren die nodig zijn om herhaalde interacties in de tijd te beheren. Volgens Milward & Provan (2006, zoals beschreven in Emerson et al., 2012) vereisen grotere, complexere en langlevende samenwerkingsnetwerken meer expliciete structuren en protocollen voor de administratie en het beheer van werkzaamheden. Dergelijke regelingen die samenwerkingsverbanden regelen, kunnen informele normen van wederkerigheid zijn of juist meer formele regels voor netwerk interacties (Thomson & Perry, 2006).

Het tweede element in capaciteit voor gezamenlijke actie is leiderschap en het belang daarvan wordt breed bevestigd in de collaboratieve governance literatuur (Ansell & Gash, 2008; Bingham, 2008; Carlson 2007). Bovendien wordt onderkend dat collaboratieve governance veelvoudige rollen eist voor leiderschap. Deze omvatten faciliterende, vertegenwoordigende, persoonlijke, activerende, samenbindende en participerende leiderschapsrollen. Bepaalde leiderschapsrollen zijn van meet af aan essentieel, terwijl andere belangrijker zijn tijdens momenten van beraadslaging of conflict of van de samenwerkingsbepalingen tot en met implementatie. Daarenboven zijn kennis en middelen van belang voor de capaciteit van gezamenlijke actie. In essentie vereist samenwerking de aggregatie, scheiding en het opnieuw samenstellen van gegevens en informatie, evenals het genereren van nieuwe gedeelde kennis. Kennis is dan ook de informatie gecombineerd met begrip en bekwaamheid: het verwijst naar het sociaal kapitaal waarin kennis leidt tot actie. Daarnaast zorgt samenwerking voor het potentieel voor het delen en benutten van schaarse middelen. Dergelijke bronnen omvatten financiering, tijd, technische ondersteuning, expertise en vaardigheden. Macht kan ook als een hulpbron worden beschouwd en is, net als andere hulpbronnen, bijna altijd ongelijk verdeeld over de deelnemers (Huxham & Vangen, 2013).

Collaboratieve acties

Collaboratieve governance wordt over het algemeen geïnitieerd met een instrumenteel doel voor ogen, die vaak niet bereikt kan worden als organisaties alleen handelen (Huxham & Vangen, 2013). De samenwerkingsacties dienen hierbij centraal te staan, maar worden vaak niet expliciet gespecificeerd. Niettemin moeten effectieve CGR's mechanismen bieden voor collectieve actie, bepaald door samenwerkingspartners in overeenstemming met hun expliciete of impliciete belangen voor het bereiken van hun gewenste uitkomsten. Hierbij is het noodzakelijk om inzichtelijk te maken wat de gezamenlijke doelen zijn als partners moeten samenwerken om beleid te operationaliseren, implementeren en uit te voeren (Emerson et al., 2012). Dit is in de praktijk een lastige opgave, doordat de verscheidenheid van organisatorische en individuele agenda's die in samenwerkingssituaties aanwezig zijn het moeilijk maken om overeenstemming te bereiken over de

doelen. Collaboratieve acties kunnen dan in overleg worden uitgevoerd, door individuele partners die hun taken uitvoeren of door externe entiteiten die reageren op aanwijzingen die uit de CGR tot uiting komen (Huxham & Vangen, 2013). Een goede sturing kan dit tot stand laten komen. Afhankelijk van de context en lading van CGR, kunnen deze sturingsmechanismen voortvloeien in hiërarchische-, markt- en netwerkinstrumenten of een mix daarvan.

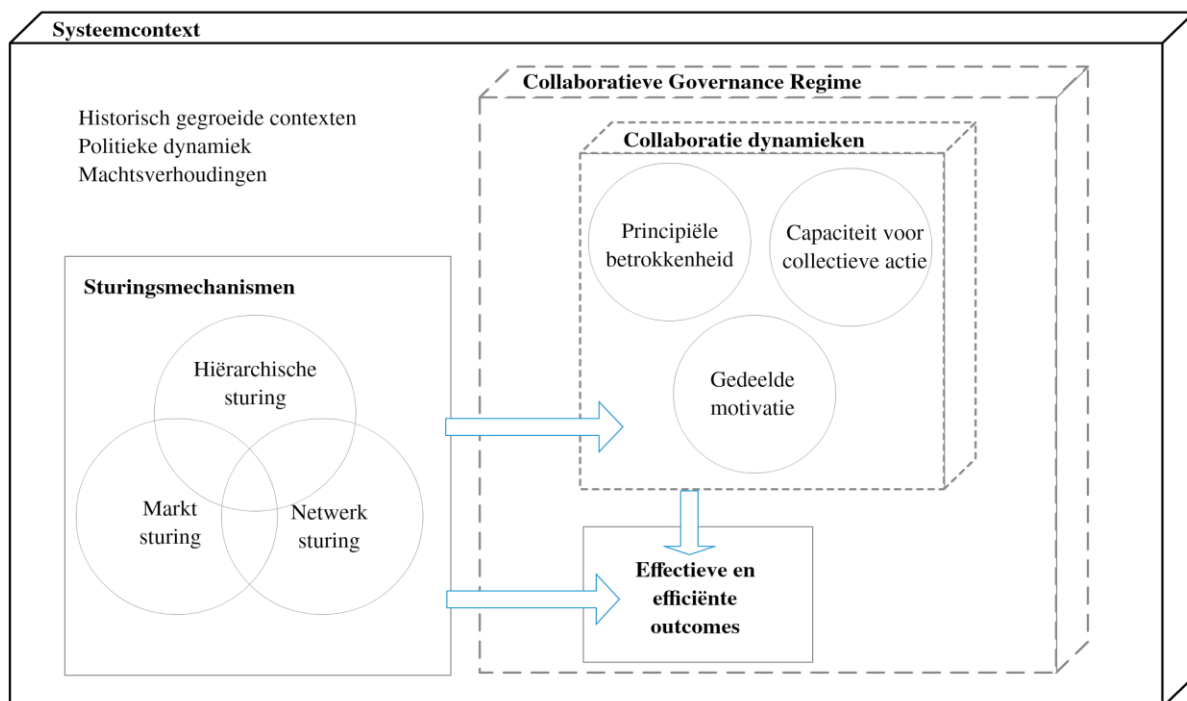
2.3.3 Effecten en aanpassing

In navolging van Emerson et al. (2012) ontstaan verschillende effecten betreffende de samenwerking middels de acties die worden aangemoedigd door collaboratieve dynamieken. Effecten zijn bedoelde of onbedoelde veranderingen in de huidige toestand; het zijn wijzigingen in een reeds bestaande fysieke, ecologische, sociale, maatschappelijke, economische en/of politieke conditie die onwenselijk werd geacht of aan verandering toe was. Elk van deze kan invloed uitoefenen op zowel de algemene systeemcontext, als ook op de collaboratieve dynamieken. Wanneer het verantwoording afleggen voor samenwerkingsresultaten als belangrijk wordt geacht, zijn deze effecten waarschijnlijk explicieter en meetbaarder. Hierbij wordt inzichtelijk in hoeverre de samenwerking effectiever van aard is dan in de voorgaande situatie en kan hieruit lering worden getrokken. Vervolgens resulteert dit in transformatieve verandering. Zo kunnen er, gebaseerd op de effecten van collaboratieve actie, problemen worden opgelost, nieuwe onderzoeksresultaten worden bevestigd en verschillende uitdagingen of kansen ontstaan (Emerson et al., 2012). Middels de adaptieve feedbacklussen reageren CGR's dan ook snel op de effectiviteit van de gewenste effecten doordat de grensoverschrijdende betrokkenheid bepaalde effecten moet genereren voor alle deelnemers in de samenwerking om hun voortdurende betrokkenheid bij hun eigen organisaties te rechtvaardigen. Deze adaptieve feedbacklussen maken het dan ook mogelijk dat men binnen de CGR's gezamenlijk leert van de voorgaande situaties. Op deze wijze wordt betracht zo efficiënt en effectief mogelijk producten en diensten op te leveren die voldoen aan de verwachtingen van de deelnemers in de samenwerking (Innes & Booher 1999, zoals beschreven in Emerson et al., 2012).

2.4 Conceptueel model: integraal sturingsmodel

Voortbordurend op de eerder gedane onderzoeken, staan de concepten sturingsvormen en sturingsrelaties centraal in dit onderzoek. In figuur 2 wordt schematisch weergegeven hoe de verschillende concepten uit de literatuur zich tot elkaar verhouden. Uit figuur 2 is af te lezen dat overheidssturing in dit model de onafhankelijke variabele is. In navolging van Koppenjan et al. (2018) bestaat de overheidssturing uit verschillende soorten sturingsmechanismen die elk bepalen welke instrumenten worden gehanteerd in een bepaalde context. Hier kunnen de instrumenten los van elkaar worden gehanteerd, maar veelal wordt in de praktijk een mix van deze instrumenten gebruikt. Om

deze reden zijn deze aan elkaar overlappend weergegeven. De sturingsmechanismen hebben invloed op de collaboratie dynamieken, die een mediërende functie hebben tussen de sturingsmechanismen en het samenwerkingsverband, ofwel de sturingsrelaties. De sturingsmechanismen kunnen dus de mate van principiële betrokkenheid, gedeelde motivatie en capaciteit voor collectieve actie vergroten, dan wel verkleinen. Deze collaboratie dynamieken vormen de variabele die het verband tussen sturingsmechanismen en de outcomes van samenwerking verklaart. Zo wordt verwacht dat een hogere mate van sturing zorgt voor een hogere mate van samenwerking, wat leidt tot meer effectiviteit in de outcomes. Dit is een transformatief proces, waarbij adaptieve feedbacklusen het mogelijk maken dat men gezamenlijk leert van de voorgaande situaties. In het conceptueel model wordt weergegeven dat ervan uit wordt gegaan dat uiteindelijk de sturingsmechanismen invloed uitoefenen op de outcomes van het samenwerkingsverband. En hoewel de collaboratie dynamieken invloed uitoefenen op de outcomes, zorgt een verandering in de soort sturing ook op een veranderende dynamiek in de outcomes. Zo kan meer sturing op rechtmatige handelen, prestaties of het construeren van een netwerk, direct de outcomes veranderen. Tevens moet in acht worden genomen dat de systeemcontext het effect van de soort sturing en het samenwerkingsverband kan beïnvloeden. Middels de juiste balans van sturingsinstrumenten in een bepaalde context, wordt de efficiëntie en de effectiviteit van de outcomes van de samenwerking verhoogd.



Figuur 2: Conceptueel model.

3 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

In het voorgaande hoofdstuk zijn de theoretische concepten besproken waar uit het conceptueel model verschillende relaties volgden tussen de sturingsvormen, het samenwerkingsverband en de outcomes van dit samenwerkingsverband. Alvorens te bestuderen hoe de relatie tussen ministerie en gesubsidieerde instelling in de praktijk is ingericht en vormgegeven, richt dit hoofdstuk zich allereerst op het toegepaste onderzoek ontwerp, waarin wordt uiteengezet hoe en waarom dit onderzoek ontwerp is gebruikt. Vervolgens wordt ingegaan op de methoden dataverzameling en -analyse. Hierop aansluitend wordt ingegaan over de gemaakte keuzes van de onderzochte onderzoekspopulatie en de kenmerken van de onderzoekspopulatie. Verder wordt uiteengezet hoe de theoretische concepten uit hoofdstuk 2 zijn geoperationaliseerd naar meetbare concepten om de relaties op kwalitatieve wijze te kunnen onderzoeken. Ten slotte wordt ingegaan op de mate van betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek door de gemaakte keuzes.

3.1 Onderzoeksontwerp

In dit onderzoek is de keuze gemaakt om de inrichting van de aansturing te bestuderen op basis van een kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek zorgt ervoor dat bepaalde problemen en fenomenen van situaties, gebeurtenissen en personen worden beschreven en geïnterpreteerd met behulp van gegevens van kwalitatieve aard, zoals belevingen, ervaringen, betekenisverleningen die bijvoorbeeld worden verzameld via interviews (Baarda, 2014). Aangezien de centrale onderzoeksvraag een open vraag is, is het onderzoek breed opgezet om zo veel mogelijk inzichten te vergaren om de situatie rondom sturingsrelaties te beschrijven. Het gaat hierbij vooral om het verkrijgen van inzichten en minder om harde, getalsmatig onderbouwde feiten. Hierbij is het onderzoek naar het verband tussen sturingsmechanismen en outcomes van samenwerkingsverbanden deductief van aard. Dit impliceert dat de bestaande theorieën als vertrekpunt worden genomen en empirisch worden vergeleken met fenomenen in de werkelijkheid (Verschuren & Doorewaard, 2010).

Meervoudige casestudy

In het empirisch deel van het onderzoek is een exploratieve werkwijze gehanteerd, bestaande uit de combinatie van een meervoudige casestudy en een etnografisch onderzoek. De elementen van de etnografische aanpak zitten met name in het observeren ‘in de eigen omgeving’ van de verschillende instellingen (Creswell, 2017). Deze observering is gedaan middels een meervoudige casestudy, waarbij vier casussen centraal stonden in dit onderzoek: RWT’s, zbo’s, privaatrechtelijke stichtingen en BIS-instellingen. Een meervoudige casestudy werd in dit onderzoek geprefereerd boven een enkelvoudige casestudy, omdat zo een vergelijking kon worden gemaakt tussen de onderzochte

casussen, waarna de bevindingen uit de verschillende casussen tot een totaalbeeld zijn gecombineerd. Er zijn namelijk verschillende soorten instellingen die op verschillende manieren worden gefinancierd en aangestuurd door het ministerie, waardoor in dit onderzoek is gezocht naar de rode draden in de overeenkomsten en verschillen tussen deze casussen en hoe dit doorwerkt in de outcomes.

Yin (2003, zoals beschreven in Saunders, Lewis, Thornhill, Booij & Verckens, 2011) stelt dat dergelijk casestudy twee kerncomponenten bevat. Zo heeft het eerste component betrekking op het doel van de casestudy, namelijk het bestuderen van verschijnselen in een natuurlijke situatie met inbegrip van hun brede context. Het tweede component heeft betrekking op de werkwijze van de casestudy: vanwege het feit dat er in verhouding veel te meten kenmerken zijn in relatie tot het aantal waarnemingseenheden, is gebruik gemaakt van meerdere gegevensbronnen naast elkaar. Bovendien worden gegevensverzameling en gegevensanalyses gestuurd door de theoretische ideeën die voorafgaand aan de studie zijn ontwikkeld dan wel tijdens het onderzoek worden ontwikkeld. Middels een diepgaande onderzoeksmethode kan zo volledig mogelijk inzicht worden verkregen in situaties in de praktijk (Verschuren & Doorewaard, 2010). Om deze reden is gekozen voor een meervoudige casestudy om de verschillende werkwijzen in sturing te belichten en hoe deze invloed hebben op de outcomes. De theoretische invalshoek stuurt het onderzoek als het ware vanzelf in de richting van een casestudy, omdat het te bestuderen gedrag niet los kan worden gezien van de context waarbinnen dit gedrag plaatsvindt. Het is dus tevens van belang dat de context wordt bestudeerd om het gedrag van de onderzoekseenheden te kunnen begrijpen en interpreteren. Typen als een survey, experiment en panelonderzoek richten zich op een relatief groot aantal eenheden en bij die eenheden wordt een beperkt aantal kenmerken gemeten. Daarbij wordt de specifieke context van die eenheden doorgaans niet beschouwd in het onderzoek. Sterker nog, door te werken met aselecte steekproeven wordt de eventuele invloed van de context op deze onderzoekseenheid uitgezuiverd. Bij de casestudy daarentegen, wordt in dit onderzoek de focus gelegd op enkele eenheden. Dit maakt het mogelijk om een aanzienlijk aantal kenmerken te bestuderen in relatie tot elkaar en in relatie tot de context waar die eenheid zich in bevindt.

Documentanalyses

Allereerst is door middel van een documentanalyse inzichtelijk gemaakt aan welke wet- en regelgeving de verschillende gesubsidieerde instellingen zich dienen te houden. Elke soort organisatie vindt zijn grondslag van bestaansredenen en handelsrichtlijnen in een bepaalde wet. Zo vinden RWT's hun grondslag in de Comptabiliteitswet; zbo's in de Kaderwet zbo's; privaatrechtelijke stichtingen in de Algemene wet bestuursrecht en de BIS-instellingen in de Regeling specifiek cultuurbeleid. Hierop aanvullend specificeren andere wetsartikelen concreet de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de organisaties. Met deze documentanalyse is de basis gelegd waaraan de

organisaties wettelijk zijn gebonden. Ook vraagt de verscheidenheid in de wettelijke grondslag om verschillende soorten aansturing vanuit de overheid. Zo kunnen wetten bepalend zijn voor in hoeverre de organisaties onafhankelijk kunnen opereren, eigen doelen en prestaties mogen formuleren en in welke mate zij verantwoording dienen af te leggen. Deze documentenanalyse was dus in principe verkennend van aard. Een voordeel van het gebruik van documenten is dat documenten non-reactief zijn. Dit betekent dat de informatie niet beïnvloed kan worden doordat de informatie is ‘geproduceerd’ voor eigen doeleinden en niet voor een onderzoek, hetgeen de kwaliteit van documenten ten goede komt (Verschuren & Doorewaard, 2010). Omdat de documenten erg omvangrijk zijn, is om zo efficiënt mogelijk te analyseren ervoor gekozen om vooraf een aantal kenmerken, oftewel variabelen, te bepalen die worden onderzocht. Zo zijn in de desbetreffende wetten de artikelen geanalyseerd die iets zeggen omtrent de bestaansredenen, taken en verantwoordelijkheden, financieel beheer, informatievoorziening en verantwoording, toezicht en controle en procedures waaraan gehouden dient te worden. In het verdere verloop van het onderzoek werd duidelijk in hoeverre deze wetten in de praktijk zich uiten, middels de interviews.

Interviews

Individuele diepte-interviews leveren een breed en diep inzicht op in het individuele perspectief van een persoon en helpen bij het ontrafelen van denk- en handelwijzen van (groepen) individuen en diens context (Plochg, Juttman, Klazinga & Mackenbach, 2006). Het houden van kwalitatieve interviews was in dit onderzoek de meest adequate onderzoeksmethode, doordat er binnen het kader van het onderzoeksdoel aansluiting werd gezocht bij de eigen beleving van de respondenten omtrent de aansturing. Het doel van dit onderzoek is dan ook om in kaart te brengen hoe de sturing wijzen zich uiten en hoe dit wordt ervaren, en maakt het onderzoek beschrijvend van aard. Hierbij is gekozen voor semigestructureerde interviews. In tegenstelling tot de volledig gestructureerde interviews, bieden semigestructureerde interviews meer de mogelijkheid om uit te diepen wat de respondent vertelt. Hierdoor geeft een interview de mogelijkheid om achterliggende gedachte van een respondent aan het licht te brengen, wat bij enquêtes met vooraf vaste geformuleerde vragen niet mogelijk is (Van Thiel, 2015). Bij het afnemen van de semigestructureerde interviews is dan ook een topiclijst gehanteerd, zodat de respondent zoveel mogelijk de ruimte had om in eigen bewoordingen antwoord te geven op de vragen en er kan worden doorgevraagd waar nodig (Plochg et al., 2006). In bijlage 1 wordt de topiclijst weergegeven die als leidraad fungeerde voor de afgenomen interviews. Het voordeel van hanteren van interviews als onderzoeksmethode, is dus dat er veel meer in de diepte dan in de breedte wordt gewerkt. Deze diepgang is bereikt middels face-to-face interviews met open vragen. In bijvoorbeeld een surveyonderzoek wordt uitsluitend een schriftelijke enquête met vaak gesloten vragen gebruikt, waardoor achterliggende processen, ervaringen of gedachtegangen niet aan bod komen.

3.1.1 Kwalitatieve dataverzameling

Alvorens aan deze studies te beginnen, is gezocht naar een aantal kenmerken waarmee de casussen op basis van bepaalde criteria geselecteerd worden. Er heeft op theoretische en pragmatische wijze selectie van onderzoekseenheden plaatsgevonden. Aangezien de gefinancierde organisaties van het ministerie OCW kunnen worden onderverdeeld in RWT's, zbo's, stichtingen en BIS-instellingen is logischerwijs voor de opzet van dit onderzoek gekozen om deze verdeling aan te houden. Deze onderverdeling belichamen dan ook de vier casussen. Hoewel het aantal instellingen binnen deze casussen omvangrijk is, is het niet mogelijk om alle instellingen mee te nemen in het onderzoek en is een keuze gemaakt om twee RWT's, twee zbo's, twee privaatrechtelijke stichtingen en twee BIS-instellingen te onderzoeken. Deze instellingen moesten minimaal aan een aantal selectiecriteria voldoen. Zo zijn de desbetreffende instellingen geselecteerd op basis van de hoogte van de financiering die zij verkrijgen van het ministerie en de periode van deze financiering. Deze instellingen krijgen namelijk relatief gezien een hoge financiering in een langdurige of structurele periode. Deze twee elementen zorgen ervoor dat de onderzochte uitvoeringsorganisaties belangrijke voorbeeldfuncties bekleden ten opzichte van andere uitvoeringsorganisaties. De keuze van organisaties die aan deze criteria voldeden, is vervolgens vooral op pragmatische wijze voortgezet. Hierbij heeft een grote rol gespeeld van welke organisaties aanspreekpunten bekend waren en welke organisaties bereid waren om deel te nemen aan dit onderzoek. Hieruit zijn uiteindelijk acht instellingen voortgevloeid die de vier casussen representeren. Elke casus wordt dus gerepresenteerd door twee instellingen.

In dit geval is er sprake van een meervoudige geneste casestudy. Dit betekent dat is nagegaan wat de verschillen of overeenkomsten zijn tussen de processen van de organisaties binnen de clusters van RWT's, zbo's, agentschappen en stichtingen. In de waarneming en analyse betekent dit dat eerst onderzoek is verricht bij de twee RWT's en vervolgens de bevindingen van de twee RWT's zijn samengesmeed tot een totaalbeeld voor RWT's. Op dezelfde wijze is een beeld geschetst voor de zbo's, privaatrechtelijke stichtingen en BIS-instellingen, waarna de vergelijking tussen de processen van alle eenheden mogelijk werd. Deze data is verzameld aan de hand van semigestructureerde diepte-interviews. Omdat interviews gericht zijn op het verkrijgen van inzicht in de persoonlijke beleving van respondenten, is het van belang dat de gegeven antwoorden zo nauwkeurig worden geregistreerd (Plochg et al., 2006). Om deze reden zijn tijdens de interviews, met toestemming van de respondenten, geluidsopnames gemaakt met een opnameapparaat. Na afloop zijn deze opnames verbatim uitgewerkt, zodat de transcripten konden worden geanalyseerd. Ten slotte zijn deze opnames verwijderd.

3.1.2 Kwalitatieve data-analyse

Data-analyse in kwalitatief onderzoek bestaat uit het voorbereiden en organiseren van data voor analyse, het reduceren van data in thema's door het proces van coderen en het verbinden hiervan, en als laatste deze data te representeren en interpreteren. Allereerst is het vormen van codes of categorieën hierbij belangrijk (Creswell, 2017). Middels het programma Atlas.ti zijn de transcripten van de interviews geanalyseerd door deze transcripten te coderen. Aan de hand van de transcripten zijn de grote hoeveelheden tekst in kleine categorieën van data opgesplitst en samengevoegd. De codes laten zien hoe er is geselecteerd, hoe de data is opgedeeld hoe de data is gesorteerd. Deze categorieën, bestaande uit verschillende samengevoegde codes, vormen een gemeenschappelijk beeld (Boeije, 2009). Dit is gedaan volgens open, axiale en selectieve codering. Er zijn dus codes toegekend aan stukken tekst op basis van termen die voortkomen uit de terminologie van de participant, (*in vivo* codes) maar ook op basis van theoretische concepten, die voortkomen uit de theorie (*constructed* codes). De transcripten zijn in principe gecodeerd aan de hand van een codeerschema, maar gaandeweg zijn er ook *in vivo* codes toegevoegd. Het coderen is dan ook een iteratief proces geweest, in de zin dat de transcripten steeds opnieuw werden nagegaan op nieuwe codes en eventueel andere interpretaties van de data. De operationaliseringstabel (tabel 4) is gebruikt als basis voor het codeerschema. In bijlage 2 is de uiteindelijke codeboom met de gehanteerde codes weergegeven. Aan de hand van deze codes is de data geanalyseerd. Hierbij werden de codes eerst vanuit Atlas.ti naar Excel geëxporteerd om op basis van calculaties uitspraken te doen over de verdeling van de antwoorden in de interviews. Zo is per casus de frequentie van (groepen) codes vermeld en hoe deze zich uiteten ten opzichte van de andere casussen. Het overzicht van de frequenties van de codes is weergegeven in de tabel in bijlage 3. Vervolgens is op een dieper niveau deze data geïnterpreteerd voor de analyses. Dit houdt in dat buiten de codes en categorieën is gezocht naar de diepere betekenis van de data. Op deze wijze zijn patronen, trends en verbanden waarneembaar geworden. De bevindingen worden gepresenteerd in het volgende hoofdstuk.

3.2 Onderzoekspopulatie

Een karakteristiek van een casestudy die eveneens voortvloeit uit het werken met kleine aantallen, is een strategische steekproeftrekking in plaats van een aselechte trekking zoals in een surveyonderzoek. Bij de strategische steekproeftrekking is dan ook een bewuste keuze gemaakt, die wordt geleid door het conceptueel ontwerp over hetgeen wat wordt onderzocht (Verschuren & Doorewaard, 2010). In totaal zijn 17 personen geïnterviewd. In bijlage 4 is een overzicht gepresenteerd van de verdeling van de respondenten over de vier casussen. Deze respondenten zijn geselecteerd op basis van hun kennis en functie. Er is dan ook de keuze gemaakt om per instelling interviews te houden met minstens één medewerker van de instelling en minstens één accounthouder van die instelling vanuit het ministerie

zelf. Zij zijn namelijk de personen die betrokken zijn bij de samenwerking en hun ervaringen hierover kunnen delen. Op deze wijze kunnen de perspectieven van zowel de aangestuurde organisatie als de aansturende organisatie bestudeerd worden. Enerzijds zijn inzichten verschaft over hoe en waarom een bepaalde sturingswijze is vormgegeven, door in de interviews met de accounthouders van het ministerie te achterhalen hoe het contact en de samenwerking met de organisatie verloopt. Anderzijds wordt het beeld geschetst over hoe deze aansturing wordt ervaren, door in de interviews met de medewerkers van de organisatie te achterhalen hoe zij worden aangestuurd en hoe dit wellicht anders zou kunnen. De onderzoekseenheden in dit onderzoek zijn dus de medewerkers binnen de organisaties en de ministeriële accounthouders van deze organisatie en zijn beiden betrokken bij de aansturing van het ministerie naar de gefinancierde instellingen, maar bekeken vanuit verschillende, dan wel tegenstrijdige, perspectieven.

3.3 Operationalisering

De inzichten uit het theoretisch kader zijn in tabel 4 geoperationaliseerd om deze inzichten om te kunnen zetten in meetbare concepten. De eerste kolom geeft de concepten weer die geoperationaliseerd zijn. In de tweede en derde kolom worden dimensies en indicatoren weergegeven die als instrumenten dienen om de concepten te meten. Op basis van deze operationalisering is de leidraad voor de interviews geformuleerd, zoals weergegeven in bijlage 1.

Tabel 4: Operationalisatie.

Concept	Dimensie	Indicator
Sturingsmechanismen		
1. Context	1.1 Historische context 1.2 Politieke dynamiek 1.3 Machtsverhoudingen 1.4 Drijfveren	Volgens de respondent handelt men op een bepaalde wijze omdat zij het zo gewend zijn. Volgens de respondent handelt men op basis van bepaalde kaders die zijn gecreëerd door een politieke situatie. Volgens de respondent is de samenwerking gevoelig voor scheve machtsverhoudingen. Volgens de respondent wordt men geprikkeld om samen te werken.

<p>2. Hiërarchische sturing</p>	<p>2.1 Legitiem en rechtmatig handelen 2.2 Controle 2.3 Verantwoording proces 2.4 Top-down 2.5 Bureaucratie 2.6 Principaal-agent</p>	<p>Volgens de respondent zijn duidelijke regels en richtlijnen opgesteld waarbinnen gehandeld dient te worden.</p> <p>Volgens de respondent zijn de verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk verdeeld.</p> <p>Volgens de respondent bestaat er strakke ex-ante coördinatie vanuit een centrale overheid.</p> <p>Volgens de respondent wordt te werk gegaan vanuit een strakke hiërarchische lijn.</p> <p>Volgens de respondent ligt de nadruk op toezicht en controle.</p> <p>Volgens de respondent leiden voorschriften tot afstand en onpersoonlijke relaties.</p> <p>Volgens de respondent wordt niet gehandeld vanuit eigen belang.</p>
<p>3. Prestatiegerichte sturing</p>	<p>3.1 Duidelijke afspraken 3.2 Meetbare resultaten 3.3 Verantwoording prestaties 3.4 Verknijpte dienstverlening</p>	<p>Volgens de respondent worden vooraf duidelijke afspraken gemaakt over eindproducten, doelen en prestaties.</p> <p>Volgens de respondent zijn resultaten belangrijker dan de manier waarop deze resultaten zijn behaald.</p> <p>Volgens de respondent is de sturing gericht op efficiëntie en effectiviteit.</p> <p>Volgens de respondent kan vooraf en achteraf geëvalueerd worden en hieruit lering worden getrokken.</p>

		<p>Volgens de respondent is er een hoge mate van transparantie.</p> <p>Volgens de respondent worden prestatie-indicatoren gebruikt die de doelstellingen meetbaar maakt.</p> <p>Volgens de respondent wordt de organisatie aangestuurd op een vaste taak.</p>
4. Netwerksturing	<p>4.1 Horizontale interactie</p> <p>4.2 Gezamenlijke doelen</p> <p>4.3 Verbindingen</p> <p>4.4 Hands-on</p> <p>4.5 Hands-ff</p>	<p>Volgens de respondent worden beslissingen samen genomen.</p> <p>Volgens de respondent wordt de nadruk gelegd op het formuleren en behalen van gemeenschappelijke doelen.</p> <p>Volgens de respondent gaat de overheid te werk als netwerkpartner, die zich als schakel begeeft tussen andere partijen.</p> <p>Volgens de respondent zorgt de overheid voor het vormen en structureren van netwerken door partijen met elkaar te verbinden.</p> <p>Volgens de respondent draagt de visie over doelen en prioriteiten uit naar de netwerkleden.</p> <p>Volgens de respondent zorgt de overheid voor het sluiten van compromissen tussen partijen door afstemming van belangen.</p> <p>Volgens de respondent zorgt de overheid voor het verbeteren van het interactieproces tussen netwerkleden.</p>

Collaboratie dynamiek		
5. Principiële betrokkenheid	5.1 (Face-to-face) dialoog 5.2 Verkenning 5.3 Definitie 5.4 Deliberatie 5.5 Volharding	<p>Volgens de respondent is er sprake van veel face-to-face contact.</p> <p>Volgens de respondent wordt rekening gehouden met verschillende perspectieven.</p> <p>Volgens de respondent wordt de nadruk gelegd op gedeelde betekenis creëren door gemeenschappelijk doelen te formuleren.</p> <p>Volgens de respondent wordt de nadruk gelegd op het delen van informatie en belangen.</p> <p>Volgens de respondent worden procedurele beslissingen gemaakt op basis van de gedeelde informatie en belangen.</p>
6. Gedeelde motivatie	6.1 Wederzijds vertrouwen 6.2 Wederzijds begrip 6.3 Interne legitimiteit 6.4 Betrokkenheid	<p>Volgens de respondent zorgt de samenwerking voor betrouwbaarheid en voorspelbaarheid.</p> <p>Volgens de respondent ligt nadruk op het begrijpen en waarderen van anderen.</p> <p>Volgens de respondent is er sprake van doelconsensus.</p> <p>Volgens de respondent ziet men het nut in van de samenwerking.</p> <p>Volgens de respondent voelt men een bepaalde betrokkenheid tot elkaar, doordat zij eenzelfde richting in willen gaan.</p>

<p>7. Capaciteit voor collectieve actie</p>	<p>7.1 Procedurele en institutionele regelingen 7.2 Leiderschap 7.3 Kennis en middelen</p>	<p>Volgens de respondent ligt de nadruk op reeksen aan procesprotocollen en organisatiestructuren die nodig zijn om herhaalde interacties in de tijd te beheren.</p> <p>Volgens de respondent zorgt de samenwerking voor het behalen van individuele en gezamenlijke doelen.</p> <p>Volgens de respondent speelt leiderschap een positieve rol in de samenwerking.</p> <p>Volgens de respondent zorgt de samenwerking voor een verhoogd niveau aan kennis en middelen.</p>
<p>8. Outcomes van samenwerking</p>	<p>8.1 Duidelijkheid 8.2 Ex-post en ex-ante metingen 8.3 Verhoogde effectiviteit</p>	<p>Volgens de respondent is het duidelijk waar de organisatie voor staat en hoe zij te werk moeten gaan.</p> <p>Volgens de respondent kan vooraf en achteraf worden geëvalueerd opdat eventuele toekomstige omstandigheden worden geschat en een duidelijke vergelijking met de vroegere situatie kan worden gemaakt.</p> <p>Volgens de respondent zorgt een goede sturing voor een meer effectieve samenwerking waarin producten en diensten worden geleverd die voldoen aan de verwachtingen.</p> <p>Volgens de respondent zorgt een effectievere samenwerking voor betere (maatschappelijke) outcomes.</p>

3.4 Betrouwbaarheid

Interne betrouwbaarheid

Alvorens het verzamelen en analyseren van de data, is het noodzakelijk dat de kwaliteit van het onderzoek wordt gewaarborgd door na te gaan in welke mate de gegevensverzamelings technieken en analyseprocedures tot consistente bevindingen leiden (van Baarda, 2014). Hierbij is zowel de interne als externe betrouwbaarheid van belang. Gezien de interne betrouwbaarheid, wordt gekeken naar de mate waarin een causale conclusie op basis van een studie is gerechtvaardigd en het beeld niet wordt vertekend. Een dergelijk oordeel wordt gevormd door de mate waarin systematische fouten (ofwel bias) van de individuele onderzoeker worden geminimaliseerd (Plochg et al., 2006). Derhalve is gepoogd om de bevindingen zoveel mogelijk vrij te stellen van interpretaties door de theoretische concepten als centraal vertrekpunt te nemen en deze adequaat operationaliseren, opdat het onderzoek kan worden overgedaan (Creswell, 2013). Daarnaast is een valkuil van casestudies dat de gegevens door één onderzoeker worden verzameld en onderzocht. Dit kan leiden tot een grotere bias in de gegevensverzameling dan bij andere methoden (Braster, 2000). Echter is getracht dit zo veel mogelijk in te dammen middels een sceptische peer review. Hierbij heeft een collega beoordeeld op de kwaliteit van interviewvragen en gehanteerde methodes. Dit heeft gezorgd voor externe controle op het onderzoek. Bovendien is voorkomen dat de onderzoeker de onderzoeksresultaten kan beïnvloeden, door de interviews zo objectief en neutraal mogelijk te leiden en de antwoorden niet in een bepaalde richting te sturen. Op deze manier zijn de antwoorden van de respondent niet beïnvloed door het perspectief van de onderzoeker.

Externe betrouwbaarheid

Vervolgens is in navolging van Plochg et al. (2006) sprake van externe betrouwbaarheid, indien de mate van herhaalbaarheid en consistentie van een onderzoek hoog zijn, wat ertoe leidt dat ongeveer dezelfde resultaten worden behaald wanneer het onderzoek wordt herhaald. Hoewel het bij een casestudy vaak niet mogelijk is om een exacte herhaling te bewerkstelligen, is het wel belangrijk om inzichtelijk te maken op welke manier het onderzoek precies is uitgevoerd. Teneinde deze reden is stapsgewijs aangegeven hoe aan bepaalde data is gekomen en hoe deze zijn geanalyseerd, zodat navolgbaar is hoe tot bepaalde resultaten is gekomen. Bovendien is tijdens het coderen het gedachtepatroon van de onderzoeker bijgehouden en gedocumenteerd in Atlas.ti, wat volgens Boeije (2009) ervoor zorgt dat het denkproces zichtbaar is en de transparantie over hoe tot bepaalde resultaten is gekomen hoger is.

3.5 Validiteit

Interne validiteit

Het begrip validiteit duidt op de aan- of afwezigheid van systematische vertekeningen en dat daadwerkelijk wordt gemeten wat wordt gepoogd te meten (Creswell, 2013). Net als bij de betrouwbaarheid, kan er een onderscheid worden gemaakt tussen interne en externe validiteit. Zo is een onderzoek intern valide indien er vanuit de gekozen onderzoeksmethoden de juiste conclusies worden getrokken doordat de methoden en technieken daadwerkelijk onderzoeken wat er onderzocht moet worden. Dit is verzekerd doordat voor elk interview dezelfde topiclijst werd gehanteerd, die als leidraad van het interview fungeerde. Op deze manier zijn dezelfde vragen aan de respondenten gesteld. Bovendien zijn alle interviews onder dezelfde omstandigheden afgenomen, doordat voor iedere respondent het interview wordt afgenomen op hun eigen werkvloer. Hierbij is ook van belang dat de respondenten nadrukkelijk wordt verzekerd dat hun anonimiteit wordt geborgd. Op deze wijze is een situatie gecreëerd voor de respondenten om vrijuit te spreken en natuurgetrouwe en geen sociaal-wenselijke antwoorden te geven.

Externe validiteit

Bij de externe validiteit wordt gekeken naar de mate waarin resultaten generaliseerbaar zijn over de algehele populatie. Echter is volgens Braster (2000) een nadeel van casestudies dat de verzamelde gegevens niet noodzakelijkerwijs kunnen worden gegeneraliseerd naar de bredere populatie. Dit leidt ertoe dat gegevens die worden verzameld via casestudies niet altijd relevant voor theorievorming is die naar alle populaties generaliseerbaar is. Toch is dit probleem in dit onderzoek beperkt, doordat de resultaten van toepassing zijn op dit ministerie. In dit onderzoek wordt immers gepoogd een verklaring te geven hoe de sturingsrelatie wordt vormgegeven en hoe dit doorwerkt op de outcomes van samenwerking tussen het ministerie en de gefinancierde instellingen. Bovendien zouden deze resultaten generaliseerbaar kunnen zijn voor andere ministeries die volgens dezelfde constructie te werk gaan, waarbij de doelen worden behaald middels samenwerkingsverbanden met extern gesubsidieerde instellingen. Daarnaast is bij het selecteren van de respondenten gekozen voor een gevarieerde groep om eenzijdige beeldvorming te voorkomen. Ook is gekozen voor minimaal vier respondenten per casus, zodat de kans op niet-representatieve uitschieters zoveel mogelijk voorkomen kon worden.

4 OVERHEIDSSTURING IN PERSPECTIEF: DE PRAKTIJK

In de voorgaande hoofdstukken is op theoretische wijze beschreven hoe relaties tussen ministerie en gesubsidieerde instellingen kunnen worden vormgegeven. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen vanuit de empirie gepresenteerd. Het hoofdstuk wordt opgedeeld in vier kernelementen, waarin stapsgewijs wordt ingegaan op de analyses van de vier casussen: RWT's, zbo's, privaatrechtelijke stichtingen en BIS-instellingen. Allereerst wordt per casus middels de documentanalyse een notie gemaakt over de juridische betekenis van die organisaties in het algemeen en voor het ministerie OCW in het bijzonder. Hierin wordt belicht hoe volgens wet- en regelgeving kaders worden gesteld aan de invulling van het handelen van deze organisaties en hoe hierop gestuurd dient te worden vanuit de overheid. Vervolgens verschaffen de analyses vanuit de interviews een beeld over hoe dit blijkt geeft in de praktijk en hoe dit doorwerkt op de outcomes van samenwerking. Hierbij wordt gekeken naar de sturingsmix vanuit het ministerie (metagovernance) en de mate waarin het ministerie en de instellingen samenwerken (collaboratieve governance). Tot slot wordt aan het eind van het hoofdstuk een vergelijking gemaakt tussen de vier bestudeerde casussen.

4.1.1 RWT's: de governance kaders

Rechtspersonen met een wettelijke taak zijn zelfstandige organisaties op afstand van de Rijksoverheid. In navolging van artikel 1.1 van de Comptabiliteitswet [CW] (2016) wordt een RWT verstaan als een rechtspersoon die een bij of krachtens wet geregelde taak uitvoert en die daartoe geheel of gedeeltelijk wordt bekostigd uit de opbrengst van een bij of krachtens wet ingestelde heffing. Dit betekent dus dat de taken die RWT's uitvoeren, worden gefinancierd met publiek geld. Hoewel andere gesubsidieerde instellingen ook subsidie krijgen om een publiek belang te behartigen, is daarmee een gesubsidieerde instelling nog geen RWT. Er is alleen sprake van een RWT wanneer de wet een verplichting tot subsidieverstrekking bevat en de taak in de wet is omschreven. Bij de wettelijke taak hoeft het overigens niet om openbaar gezag te gaan; het kan ook om het uitoefenen van feitelijke werkzaamheden gaan. Net als voor de subsidieverstrekking, zijn voor de taken van RWT's dus een wettelijke grondslag vereist. In de artikelen van de desbetreffende wetten staan duidelijke voorschriften omtrent de taak. Bovendien moeten de taken worden aangemerkt als niet-economische dienst van algemeen belang (NEDAB), waarop de regels met inzake staatssteun¹ en mededinging niet van toepassing zijn. Door deze taken wettelijk vorm te geven, wordt invulling gegeven aan de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor goed onderwijs (artikel 10 CW, 2016).

¹ De overheid geeft bepaalde bedrijven staatssteun. Staatssteun is een overheidsmaatregel en mag geen invloed hebben op de markt doordat oneerlijke concurrentie wordt versterkt. Staatssteun is daarom altijd verboden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014).

Gezien het feit dat de minister van het desbetreffende ministerie het beleid dat aan zijn begroting ten grondslag ligt niet zelf uitvoert, moet daarop wel toezicht worden gehouden. Volgens artikel 6.2 CW (2016) is het toezicht voor wat betreft RWT's gericht op de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wettelijke taak en de naleving van de voorwaarden die bij of krachtens de wet aan het beheer van de publieke financiële middelen worden gesteld door RWT's. De minister draagt zorg voor het verkrijgen van de informatie die nodig is voor het afleggen van verantwoording in het jaarverslag, bedoeld in artikel 2.31 van de CW (2016). In de CW is dus in zekere mate controle en verantwoording gewaarborgd middels de opgemaakte jaarrekeningen en jaarverslagen van de RWT's. In praktijk behoeft de AR de taak en de bevoegdheid om onderzoek te doen bij RWT's. Dit onderzoek is erop gericht om na te gaan of het publieke geld volgens afspraak is besteed en of wettelijke taken goed worden uitgevoerd aan de hand van de financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen en de totstandkoming van de niet-financiële verantwoordingsinformatie in de jaarverslagen (artikel 7.12 CW, 2016). De AR legt haar bevindingen en conclusies met betrekking tot de onderzoeken jaarlijks vast in rapporten, waarin duidelijk wordt of het gevoerde beleid van het Rijk doeltreffendheid en de doelmatigheid is geweest (artikel 7.14 CW, 2016).

4.1.2 Systeemcontext

Uit alle interviews in deze casus komt naar voren dat de sturingsrelatie tussen het ministerie en de RWT's onomstotelijk is ingekaderd. Ze vervullen daarmee een publiekrechtelijke taak in opdracht van de overheid, waardoor een opdrachtgevers-opdrachtnemers relatie ontstaat. In deze relatie is geregeld dat de taken en verantwoordelijkheden van beide partijen duidelijk zijn geformuleerd. Deze relatie wordt onderhouden door de OCW-accounthouders met contactpersonen vanuit de instellingen. Uit alle interviews komt naar voren dat deze relatie tweedelig is, bestaande uit een financiële stroom en een beleidsstroom met elk een eigen accounthouder en contactpersoon. Hierbij wordt bij beide partijen zo veel mogelijk geborgd dat de beleidsmedewerkers de financiële medewerkers informeren over belangrijke zaken en vice versa. Echter kijken de accounthouders vanuit het ministerie anders naar deze relatie dan de medewerkers bij de organisaties. Vanuit het OCW-perspectief bezien, is het belangrijk dat de plekken van de accounthouders regelmatig dienen te worden gerouleerd, zodat de kennis niet enkel bij één persoon blijft. Dit zorgt ervoor dat in de loop der jaren niet één persoon als enige verantwoordelijke wordt gezien voor het handelen van de organisatie. Daarentegen bezien vanuit het perspectief van de organisaties, wordt aangegeven dat zij liever met één accounthouder een langdurige relatie opbouwen. Dit zorgt namelijk ervoor dat deze persoon juist meer kennis bevat over de context en omstandigheden en daar accuraat naar kan handelen. Dit laat zien dat de RWT's een groter belang hechten aan de historie van een samenwerking op individueel vlak.

Tevens wordt het proces van samenwerking geïnitieerd binnen een meerlagige context van politieke, juridische, sociaaleconomische en omgevingsinvloeden. Zo wordt in de interviews met vooral de medewerkers van de organisaties onderkend dat de organisaties onderhevig zijn aan een bepaalde politieke dynamiek en de daarbij bijkomstige machtsverhoudingen binnen de samenwerking tussen het ministerie en de gesubsidieerde instellingen. Zo dienen de organisaties mee te bewegen op de ‘politieke waan van de dag’ waarmee het ministerie te kampen heeft. Dit zorgt ervoor dat op het ene moment een bepaald onderwerp meer aandacht krijgt dan andere onderwerpen, doordat de politiek hier haar aandacht op heeft gevestigd. In deze context wordt het voor de organisaties moeilijker om het ministerie op afstand te volgen, in de zin dat onduidelijk is wat er in het departement omgaat en waarom een bepaalde (andere) koers in prioritering wordt gekozen. De medewerker vanuit RWT 2 geeft hierbij aan dat dit ervoor zorgt dat de overheid als een onbetrouwbare samenwerkingspartner wordt gezien, doordat vooraf gemaakte afspraken ongeremd kunnen veranderen.

“In die zin, denk ik, en dan praat ik ook met mijn ervaring van de 20 jaar dat ik bij het ministerie OCW heb gewerkt, dan denk ik ook dat het ministerie een hele onbetrouwbare partner is. En ja, erg op de korte termijn gericht is en begrijpelijk, dat natuurlijk de politiek daar leading in is. En dat geeft ook een andere dynamiek dan van een onafhankelijke stichting zou willen soms.” - medewerker

RWT-instelling 2

Uit het bovenstaande citaat kan worden opgemerkt dat het politieke krachtenveld kan zorgen voor wrijving. Zo beschrijven beide medewerkers uit de verschillende RWT's dat zij niet geheel onafhankelijk te werk kunnen gaan, hoewel dat wel in essentie bedoeld is. De organisaties redeneren altijd vanuit de kennisrol en kunnen op deze wijze beargumenteren wanneer iets wel of niet moet gebeuren. Maar als het geen politiek draagvlak heeft, kunnen zij hun ideeën eigenlijk niet verder uitwerken. Dit geeft ook ten dele de machtsverhoudingen kenbaar, doordat de instellingen erkennen dat zij in financiële zin afhankelijk zijn van de subsidieverstrekking die vanuit het ministerie komt en dat daar een politiek apparaat aan vastzit en dat zij hierop dienen mee te bewegen. In de wet (artikel 4.2 CW, 2016) staat dan ook duidelijk omschreven dat de organisaties verbonden zijn aan een wettelijke taak en hierover ministeriële verantwoording dienen af te leggen. De organisaties zijn dan ook ingesteld door de minister om de kwaliteit van het onderwijs te kunnen borgen. Hierbij zien zij in dat zij rekening dienen te houden met de minister die uiteindelijk wordt gezien als eindverantwoordelijke van hun activiteiten. Echter wordt deze afhankelijkheidsrelatie ook vice versa onderkend door de accounthouders vanuit het ministerie, doordat zij aangeven dat het effect van het beleid niet kan worden behaald zonder deze organisaties. Het ministerie vindt de uit te voeren activiteiten van dusdanig belang dat deze zijn verankerd in een wet, maar heeft zelf niet de capaciteit, kennis en bemensing om deze taken zelf uit te voeren en besteed het om deze reden uit aan RWT's. De samenwerking is dus grotendeels berust op het afhankelijkheidsbeginsel.

4.1.3 Collaboratie dynamieken

Principiële betrokkenheid

De principiële betrokkenheid tussen het ministerie en de RWT's lijkt in deze casus groot te zijn. In de tabel in bijlage 3 is te zien dat de principiële betrokkenheid dikwijls terugkomt in de gecodeerde data. Onder andere uit zich dit in de data die veelvuldig is gecodeerd met termen als 'laagdrempelig contact' (7 codes) en 'face-to-face contact' (9 codes). Dit face-to-face contact komt tot stand door vaste formele overleggen, die beleidsinhoudelijk of financieel van aard zijn. Deze formele momenten vinden vierjaarlijks plaats. Tevens is het contact daarbuiten informeel en laagdrempelig, doordat beide partijen makkelijk via de mail en telefoon te bereiken zijn. Het contact is dus erg nauw gebonden. Deze veelvuldige overleggen zorgen ervoor dat snel onduidelijkheden uit de lucht worden geholpen en wanneer iemand vragen heeft, deze snel beantwoord kunnen worden. De OCW-accounthouders vermelden hierbij dat de RWT's dan ook een meldingsplicht hebben en indien zij tegen knelpunten of problemen aanlopen, dit vroegtijdig moeten rapporteren. Beide RWT's geven dan ook aan dat zij op een prettige en transparante wijze hierover melding kunnen doen. Opmerkenswaardig hierbij is dat beide medewerkers van de RWT's aangeven dat de openheid in contact erg persoonsgebonden is en in mate van betrokkenheid kan verschillen. In het verleden konden deze relaties nog wel stroef zijn, doordat de instellingen niet op één lijn zaten met de accounthouders of dat er minder welwillendheid was mee te denken met wat er in de organisatie speelt. Door de wisseling van accounthouders is dat nu niet meer het geval. Over het algemeen wordt nu dan ook de informatiedeling als zeer goed ervaren door beide partijen en onderkennen zij ook het belang van deze informatiedeling.

“En die samenwerking gaat goed, want het is gewoon open en het is informeel. Maar het is soms ook wel lastig dat mensen snel naar een andere plek schuiven, dus dan moet je weer nieuwe mensen leren kennen en elkaar op de hoogte houden. Maar dingen worden vastgelegd en mensen weten op een gegeven moment de bronnen te vinden. Ja, ik moet zeggen dat ik de contacten wel echt als heel prettig ervaar nu. Maar dat was nog weleens anders.” - medewerker RWT-instelling 1

Naast het delen van informatie en andere zaken, wordt in deze overleggen ook over en weer afgestemd over de formulering van doelstellingen. Hoewel het ministerie een duidelijk maatschappelijke doelstelling wil vervullen, geven de RWT's aan dat zij niet het idee hebben dat het ministerie hen opdraagt welke doelen zij moeten behalen. Zij geven aan dat in dit proces ook de mening wordt gehoord van de gesubsidieerde instellingen en zij ook zelf mogen sturen over hoe zij bepaalde zaken aanpakken, wat duidt op een deliberatief proces die de principiële betrokkenheid groot maakt.

Gedeelde motivatie

Uit de gecodeerde data komt naar voren dat de gedeelde motivatie aanwezig is, maar niet ten overvloede. In de tabel uit bijlage 3 is dan ook te zien dat over de gedeelde motivatie in relatie tot de principiële betrokkenheid minder vaak wordt gesproken. In de interviews komt namelijk een zeer gering aantal aan codes voor die de strekking hebben van een gedeelde motivatie. In navolging van de wetten en wat desgelijks wordt omschreven in de interviews met zowel de accounthouders vanuit OCW als de organisaties, moeten de gesubsidieerde organisaties aanvangend aan het subsidiejaar een jaarlijks beleidsplan indienen met hun eigen doelstellingen en bijbehorend takenpakket indienen. Hierbij zijn de organisaties vrij in het formuleren van hun doelen, maar houden ze wel het maatschappelijk belang als centraal uitgangspunt. In samenspraak met het ministerie wordt het beleidsplan waar nodig op punten aangevuld, als er bijvoorbeeld vraag vanuit het veld of de politiek is om additionele projecten mee te nemen in het subsidiejaar. In die zin is er sprake van een bepaalde mate van doelconsensus, doordat beide partijen akkoord gaan met de geformuleerde doelstellingen die in een jaar behaald moeten worden. Hoewel de meerderheid spreekt van doelconsensus, merkt een enkeling op dat dit niet betekent dat zij gelijke belangen hebben met het ministerie. Deze kunnen soms verschillen, wat meestal ook wordt veroorzaakt door de politieke dynamiek waarmee een ministerie te maken heeft. Enerzijds wordt dus door OCW meegedacht met het perspectief van de instellingen. Maar anderzijds geven de organisaties aan dat zij alsnog met een overheid die opdrachtgever is te maken hebben en dat deze overheid ook afhankelijk is van de politieke waan van de dag, wat soms in strijd kan zijn met hun belangen. Ondanks dat de organisaties onafhankelijk willen opereren in het politieke spel waarin het ministerie zich bevindt, ziet men toch in dat zij zich hieraan moeten conformeren. Uiteindelijk dienen zij hetzelfde maatschappelijk belang en zorgt deze samenwerking ervoor dat dit belang wordt behartigd, wat ook wordt geïllustreerd door het volgende citaat:

“Maar we zien gewoon dat we juist door echt samenwerken en, ja tuurlijk, wij moeten een bepaald product leveren of een bepaalde dienst en dat moet je goed omschrijven en daar moet ook over gesproken worden, maar gelet op de gezamenlijke belangen en het eigenlijk ook niet zonder elkaar kunnen, moet je ook wel samenwerken, als partners.” - Medewerker RWT-instelling 2

Van beide kanten wordt dan ook bevestigd dat zij in deze samenwerking elkaars belangen moeten afstemmen om tot gemeenschappelijke doelen te komen. Echter geven de RWT's aan dat dit soms wel lastig kan blijven, omdat uiteindelijk het ministerie de eindbeslissingen maakt. En zal er om deze reden nooit een gelijkwaardig partnerschap ontstaan, terwijl er toch zoveel mogelijk wordt gepoogd de doelen bij elkaar te brengen.

4.1.4 Sturingsmechanismen

Hiërarchische sturing

In deze casus is de hiërarchische sturing dominant aanwezig. Om dit in perspectief te zien: in vergelijking tot de andere casussen, wordt in deze casus twee keer zo vaak een beschrijving gegeven van een top-down sturing. Deze verhoudingen zijn terug te vinden in de tabel in bijlage 3. Uit de interviews met zowel de OCW-accounthouders als RWT-medewerkers, wordt veelal een top-down sturing beschreven. Zo zijn 16 codes toegekend aan de top-down sturing. Dit uit zich al in het begin van de subsidierelatie, waarin het ministerie de organisaties aanstuurt om op basis van de wetten en regelingen invulling te geven aan hun handelen. Zo is de Wet overige OCW-subsidies de basis voor alle subsidierelaties van het ministerie en dienen organisaties op grond hiervan te handelen. De Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten [SLOA] (2013) geeft verdere invulling aan het verloop van de subsidierelatie van de twee RWT's. Hierin staat vermeld dat beide RWT's een bijzondere taak voor het ministerie OCW vervullen en dat deze taken gefinancierd worden door het ministerie. Aanvangend aan het subsidiejaar behoren de organisaties een beleidsplan in te dienen, waarin zij beschrijven welke doelen en activiteiten zij willen uitvoeren. Naast de vaste reguliere activiteiten verrichten de organisaties ook incidentele of additionele activiteiten en projecten, waarvoor zij extra gefinancierd kunnen worden. Het lastige hierbij is, merkt de accounthouder van RWT 1 op, dat de financiering van deze activiteiten bij één directie is belegd, maar dat deze activiteiten en projecten door verschillende beleidsdirecties worden ingevuld en aangestuurd, doordat de onderwerpen divers zijn en binnen verschillende beleidsdirecties passen.

Verder komt uit het interviews met de RWT-medewerkers naar voren dat het normenkader van financieel beheer (Hoofdstuk 2 CW, 2016) strak wordt gehandhaafd. Zo dienen de instellingen jaarlijks hun gevoerde beleid en gebruikte middelen te verantwoorden, zodat hier toezicht en controle op wordt nageleefd. Hierop aanvullend dienen de instellingen ook zaken voor te leggen aan het ministerie indien deze zaken gevolgen kunnen hebben voor de financiële situatie. Dit verslag wordt voorgelegd aan een accountant en uiteindelijk wordt het opgestuurd naar de opdrachtgever. In deze casus betekent dit dat deze verslagen naar DUS-I² gaan en daar worden gecontroleerd. Vervolgens beoordeelt OCW dit verslag ook middels een strakke checklist, waarin wordt afgevinkt of de organisatie aan alle checks voldoet. OCW zou op basis daarvan kunnen beslissen of bepaalde sancties ondergaan moeten worden, doordat de vooraf gemaakte afspraken bijvoorbeeld niet zijn behaald. Het is dan zaak voor de betrokken accounthouder om middels de informatiedeling tijdens overleggen te

² Dienst Uitvoering Subsidies Instellingen. DUS-I is de nieuwe uitvoeringsorganisatie voor subsidies. Het gaat om subsidies van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). DUS-I voert subsidies uit op basis van de 'Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS' (Rijksoverheid, z.j.)

overwogen of de doelstelling niet is behaald door externe factoren of verkeerd handelen van de organisatie of dat er een goede beargumentering is voor het niet behalen van de doelstellingen. Als de beloftes niet worden nagekomen, heeft OCW het recht om in het vervolgjaar een korting te doen op de subsidie. Echter komt dat niet vaak voor, doordat organisaties voortdurend gemonitord worden en wel binnen de kaders te werk blijven gaan en anders waar nodig op tijd worden bijgestuurd, vermeldt de OCW-accounthouder van RWT 1. Er zijn dan ook veel codes toebedeeld aan het hebben van duidelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, zoals weergegeven in bijlage 3. Dit illustreert een duidelijke hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, waarbij opdrachten worden uitgevoerd onder invloed van gezagsverhoudingen.

Hoewel er bij een RWT een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer relatie bestaat, is het opvallend dat de relatie getrapt is en er geen centrale aansturing aanwezig is. Beide RWT's hebben namelijk een nauwe relatie met het College voor Toetsen en Examens (CvTE). In essentie is de minister verantwoordelijk voor het examenstelsel en voor de kwaliteit en de inhoud van de examenprogramma's zoals is bedoeld in de wet, maar nu ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de examens bij het tussengeplaatste zbo CvTE. De instellingen bepleiten dat het CvTE strak toezicht houdt op wat zij doen in inhoudelijk zin. Daarentegen laat OCW in financiële zin meer vrijheid in handelen. Alleen wanneer het politiek gevoeliger ligt, kan het ministerie wel dichter op de inhoud sturen. Onderstaand citaat illustreert het gevoel dat de organisaties dan ook worden gezien als een partij die erboven staat en dat men te werk moet gaan in lijn met wat het ministerie wil:

“En uiteindelijk moet de inhoud voorop staan, maar wij zijn wel een rechtspersoon met een wettelijke taak met een zekere onafhankelijkheid. Daarin zie je al een discrepantie waarin het constant zoeken is naar wat de onafhankelijkheid in de praktijk is en in hoeverre ben je een verlengstuk van het ministerie.” - medewerker RWT-2

Prestatiegerichte sturing

In het verlengde van de hiërarchische sturing, waar strak toezicht wordt gehouden op het rechtmatig handelen volgens de gegeven kaders, wordt er ook strak toezicht gehouden op de geleverde producten en diensten zoals beschreven in deze kaders. In verhouding is de data dus ook meer gecodeerd met hiërarchische sturing, dan met prestatiegerichte sturing. Slechts circa 20% van de data is gecodeerd die op een prestatiegerichte sturing duiden, namelijk 35 van de 154 codes. Zo komt prominent uit alle interviews in deze casus naar voren dat vooral aan de voorkant afspraken goed zijn geformuleerd, maar dat er minder wordt gestuurd op de output. Uit de jaarverslagen en de interviews blijkt dat de RWT's in overleg met het ministerie aanvangend aan het subsidiejaar samen doelen vaststellen. Hierover worden vooraf duidelijke afspraken gemaakt omtrent de verwachtingen en hoeveel geld

wordt uitbesteed per activiteit. Het formuleren van duidelijke afspraken en het sturen op het nakomen van deze afspraken is dan ook kenmerkend voor een prestatiegerichte sturing. Hierbij is in de laatste jaren gewerkt aan een nieuw kostprijsmodel die de verwachte kosten vooraf inzichtelijk maakt, zodat ook een betere schatting kan worden gemaakt over de te maken kosten voor het maken van een product. In voorgaande jaren werd namelijk gewerkt met een fictieve kostprijs die de werkelijke gemaakte kosten eigenlijk nooit goed representeerden, waardoor vaak grote tekorten over overschotten aan het einde van het subsidiejaar ontstonden. Om als ministerie meer inzicht te hebben in de kosten, moet duidelijk (vooraf) worden toegelicht welke kosten gemaakt zullen worden. Op deze wijze wordt de zogezegde “p maal q” inzichtelijk en kan een plan beter aansluiten op de werkelijkheid. Echter geven beide medewerkers van de RWT-instellingen aan dat te veel verantwoording wordt verwacht over de middelenbesteding.

“We moeten precies per activiteit verantwoorden hoeveel geld daarin is gestoken en wat daaruit is gekomen. Ja, dat is heel gedetailleerd. Dat is ook weleens frustrerend hoor, dat het op dat niveau moet.” - medewerker RWT-instelling 2

Bovenstaand citaat laat zien dat er wordt gestuurd op middelenbesteding, ofwel sturing op efficiëntie. Echter geven alle respondenten in deze casus aan dat er minder op effectiviteit wordt gestuurd. Hoewel beide perspectieven in de interviews kenbaar maken dat strak gestuurd wordt op het nakomen van vooraf gemaakte afspraken, kunnen alsnog geen duidelijke prestatie-indicatoren worden benoemd die inzichtelijk maken of de doelstelling daadwerkelijk zijn behaald. Dit wordt vooral aan de voorkant van het proces veroorzaakt, doordat bij de aanvraag van de subsidie overwegend de producten die opgeleverd moeten worden, worden beschreven en niet hoe deze meetbaar gemaakt kunnen worden.

Vanuit het ministerie worden dan ook geen duidelijke effectiviteitsmetingen gedaan, doordat het moeilijk is om een duidelijke impact te meten van bijvoorbeeld toetsen of leerplannen. Hooguit worden er sporadisch ex-post evaluaties gehouden onder alle beleidsdirecties en overige stakeholders. Hierin wordt dan nagegaan in hoeverre de beleidsdirecties en stakeholders tevreden zijn over het opgeleverd product en of de RWT's ook gedaan hebben wat ze zijn gevraagd te doen. De accounthouders geven aan dat dit meestal dan ook niet verder gaat dan de vraag of het belastinggeld wel goed is besteed.

Netwerksturing

Hoezeer de principiële betrokkenheid en gedeelde motivatie in deze casus niet beduidend hoog is, is het verrassend dat een netwerksturing vanuit de overheid in deze casus iets sterker naar voren komt dan de prestatiegerichte sturing. Waar een enkele respondent niet spreekt van een netwerksturing, zijn

alle andere respondenten het erover eens dat het ministerie probeert om een netwerk te faciliteren en te bemiddelen. In de interviews geven beide organisaties aan dat zij zich in een netwerk manifesteren met een verscheidenheid aan actoren. Zo hebben zij onderling connecties, maar ook met leerlingen, schoolhoofden, docenten, onderzoekers en andere organisaties en ministeries. Het ministerie OCW bevindt zich vanzelfsprekend ook in dit netwerk, maar veelal om de reden dat zij verschillende partijen in dit netwerk ook subsidiëren, waardoor meerdere opdrachtnemer-opdrachtgever relaties bestaan binnen hetzelfde netwerk.

Opvallend hierbij is dat beide RWT's een verschuiving zien in de opdrachtnemer-opdrachtgever relatie naar een partnerschap. Dit is in deze casus 4 keer benoemd, terwijl het bij de andere casussen niet aan bod is gekomen. De bedoeling bij dit partnerschap is dat de partijen als gelijken worden gezien met de overheid. Het ministerie wordt dan niet als autoritaire overheid gezien en er worden samen beslissingen gemaakt. Het ministerie wordt dan niet gezien als slechts subsidieverstrekker, maar als een gelijke samenwerkende partij. Echter, dat is het idee. In de praktijk zien de RWT's alsnog dat het ministerie het lastig vindt om een onberispelijk partnerschap aan te gaan, doordat de overheid dan eigenlijk het toezicht en de controle op afstand zet en er geen invloed meer op kan uitoefenen op een onafhankelijke instelling. De realiteit laat toch zien dat de instellingen alsnog hun belangen dienen te conformeren aan de doelstellingen van de overheid. Dat zal dan altijd blijven knellen, doordat OCW uiteindelijk degenen zijn die erboven staan en verantwoording zullen vragen voor wat de RWT's hebben uitgevoerd. Een gelijkwaardig partnerschap zal dus waarschijnlijk nooit in de puurste vorm gerealiseerd kunnen worden.

“Maar waar we het net over hadden, dat partnerschap, dat knelt. Dat zal altijd blijven knellen, van ja uiteindelijk zijn zij degenen die betalen en zij zijn degenen die verantwoording vragen voor wat je gedaan hebt.” - medewerker RWT-instelling 1

Hierop voortschrijdend, gaan in de interviews zowel de OCW-accounthouder alsmede de medewerker van RWT 2 in op het begrip co-creatie, dat net een stapje verder gaat dan een samenwerkingsverband. Hierbij wordt betracht dat een vorm van samenwerking te bevorderen, waarbij alle partijen gelijk zijn en invloed hebben op het proces en het resultaat van de samenwerking. Dit beginsel vraagt om een open dialoog van gelijke partijen, enthousiasme en vooral veel betrokkenheid bij het behalen van gedeelde doelstellingen in het netwerk. De medewerker van RWT 2 geeft aan dat zij het gevoel hebben dat zij wel als gelijkwaardige partijen kunnen spreken tijdens de dialoog.

“Als ik kijk naar de overleggen waar ik bij zit, vind ik wel gewoon dat wij gelijkwaardig kunnen spreken. En is het niet zo van wij moeten stil zijn en wij moeten luisteren. We staan ergens voor. Maar we hebben niet gelijke belangen. [...] Kijk, dat wij op een gegeven moment wel vanuit de kennisrol

zeggen van dit is beter, maar dat het soms politiek geen draagvlak heeft. En dat is wel waar een departement zich tussen moet bewegen.” - medewerker RWT 1

Hoewel nieuwe ideeën en belangen worden gehoord, hebben zij dus niet altijd gelijke belangen met het ministerie, wat soms kan verschillen door de politieke dynamiek, zoals eerder beschreven. Dit maakt het vaak lastig om tot een goed compromis te komen. Toch wordt aangegeven dat wordt gepoogd om afstemming van belangen te zoeken en om samen op te trekken. Het ministerie faciliteert dan vaak overleggen waar ook andere partijen kunnen aansluiten, zodat middels een goede interactie toch kan worden gezocht naar een gezamenlijke doelstelling. Hierbij worden situaties geschetst dat de RWT hun eigen belangen en doelen vrij kunnen uiten, zonder dat meteen wordt opgelegd wat zij moeten doen. Het is dus niet zo dat het ministerie eist dat iets moet gebeuren, hoezeer dat ook weleens gebeurt, maar dan wil OCW wel altijd graag de mening horen van andere partijen over hoe ze hiermee samen moeten omgaan, wat kenmerkend is voor netwerksturing. De RWT's beschikken immers over een expertiserol, waardoor hun mening wordt gerespecteerd. Het tonen of opstarten van eigen initiatieven wordt ook gestimuleerd in deze dialoog.

4.1.5 Conclusie RWT's

Hoewel de principiële betrokkenheid groot is in deze casus, is de gedeelde motivatie dat minder. Zoals Ansell & Gash (2006) beogen in hun collaboratieve governance model, zijn deze twee factoren cumulatief ten opzichte van elkaar: pas wanneer er een hoge principiële betrokkenheid is, kan de gedeelde motivatie ook hoog zijn. Echter is dat in deze casus niet het geval. Ondanks dat er een open en informele communicatie plaatsvindt tussen het ministerie en de instellingen, lijkt dat geen voorwaarde te zijn voor het behalen van doelconsensus. Het ministerie faciliteert dan vaak overleggen waar ook andere partijen kunnen aansluiten, zodat middels goede interactie toch kan worden gezocht naar een gezamenlijke doelstelling. Het ministerie probeert dan ook een goede informatiedeling te bewerkstelligen door goed op de hoogte te zijn van de belangen van de instellingen, maar dit betekent niet dat zij op één lijn liggen. Voornamelijk om deze reden lijkt het voor het ministerie lastig om netwerkgericht te sturen. De realiteit laat zien dat zij geen gelijke partij zijn in het netwerk en dat instellingen alsnog hun belangen conformeren aan de doelstellingen van de overheid. De instellingen vullen hierbij aan dat zij alsnog met een autoritaire overheid die opdrachtgever is te maken hebben en dat deze overheid ook afhankelijk is van de politieke dynamiek, wat soms in strijd kan zijn met hun belangen. Dit zorgt ervoor dat de overheid soms als onbetrouwbaar of onvoorspelbaar kan worden gezien, wat de outcomes negatief kan beïnvloeden.

Dit expliciteert voornamelijk dan ook dat de sturing vanuit het ministerie de meeste overeenkomsten vertoont met de hiërarchische sturing, zoals beschreven door Weber (1978, zoals beschreven door

Sager & Rosser, 2006), waar publieke doelen in politieke processen worden gedefinieerd en het beleid wordt uitgevoerd door de uitvoerende instellingen. Tevens coördineert het ministerie op de taken en bevoegdheden van de instellingen, doordat zij voornamelijk handelen op basis wat in de wet staat beschreven hoe deze instellingen te werk dienden te gaan. RWT's hebben immers een wettelijk verankerde taak, waarvan de taken en bevoegdheden duidelijk zijn omschreven in de desbetreffende wet van de instelling. Dit is dan ook in lijn is met het idee van de rechtmatige overheid (Van der Steen et al., 2015), waarin duidelijke kwaliteitseisen en richtlijnen voor de verschillende rollen, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de mate van autonomie zijn opgesteld. Het uitgangspunt hierbij is dat het overheidshandelen legitiem en rechtmatig dient te zijn, wat duidelijk naar voren komt in deze casus. Beide RWT's begrijpen ook waarom er op basis van deze wetten gestuurd wordt en handelen hiernaar. Echter doet deze onpersoonlijke benadering af aan de samenwerking en daarmee ook de uiteindelijke effectiviteit ervan.

In het verlengde van de hiërarchische sturing, waar strak toezicht wordt gehouden op het rechtmatig handelen volgens de gegeven kaders, wordt ook strak toezicht gehouden op de geleverde producten en diensten, zoals beschreven in deze kaders. Echter kan er niet echt worden gesproken van een prestatiegerichte sturing (Van der Steen et al., 2015; Koppenjan, 2012), omdat er meer ex-ante wordt gecoördineerd en niet ex-post. Hierdoor mist het ministerie een goede grip op de uiteindelijke outcomes. In deze casus wordt slechts gestuurd op efficiëntie door duidelijke p-maal-q-afspraken te hanteren, maar daar blijft het ook wel bij. Vanuit het ministerie worden dan ook geen duidelijke effectiviteitsmetingen gedaan, omdat het moeilijk is om een duidelijke impact te meten van de meeste diensten die worden uitgevoerd door de RWT-instellingen. Juist om de uiteindelijke outcomes te verbeteren, dienen meer van dit soort metingen gedaan te worden.

4.2.1 Zbo's: de governance kaders

Zbo's zijn in de zin van artikel 1 Kaderwet zbo's (2015) bestuursorganen van de centrale overheid die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister en die op grond van een wettelijke regeling met openbaar gezag zijn bekleed. Zbo's hebben dus zelfstandige taken en bevoegdheden die door de wetgever direct aan hen zijn toebedeeld. De consequentie van deze verzelfstandiging van de uitvoering van opgedragen taken is dat een meer horizontale verhouding tussen de minister en de uitvoeringsorganisatie ontstaat. Veelal worden zbo's ingesteld indien er behoefte is aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid wat van algemeen belang is. De taken van zbo's kunnen worden uitgevoerd door het desbetreffende ministerie, maar dat zou betekenen dat de minister eindverantwoordelijk dient te zijn voor elke beslissing die wordt genomen. Door deze taken uit te laten voeren door een zelfstandig bestuursorgaan, wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij onafhankelijke deskundigen. Het ministerie BZK is coördinerend

verantwoordelijk voor de zbo's, maar de vakministers van de departementen zijn verantwoordelijk voor hun eigen zbo's als het gaat om de sturing en bedrijfsvoering (hoofdstuk 3 Kaderwet zbo's, 2015).

Tevens zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verantwoordelijke minister en het zbo vastgelegd in de Kaderwet zbo's (2015). Zbo's staan op afstand van de minister, waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid weliswaar van toepassing is, maar de minister is niet voor alle details in het doen en laten van een zbo verantwoordelijk. Zbo's dienen ten minste te voldoen aan dezelfde eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid die voor de hele openbare dienst gelden (artikel 19 Kaderwet zbo's, 2015). Hoewel zbo's zelfstandig zijn, heeft de minister toch enige zeggenschap over een zbo. Zo is de minister verantwoordelijk voor het beleid dat een zbo uitvoert en voor het toezicht daarop. Zoals eerder benoemd, zijn de ministers en staatssecretarissen echter niet verantwoordelijk voor de besluiten die zbo's op grond van hun wettelijke opdracht nemen. Zij zijn daarentegen wel verantwoordelijk voor een adequate sturing en adequaat toezicht op de zbo's. Op basis van jaarverslagen kan toezicht worden gehouden op de taakuitoefening en het gevoerde beleid. Het jaarverslag beschrijft voorts het gevoerde beleid met betrekking tot de kwaliteitszorg. Indien naar het oordeel van de minister een zbo zijn taak ernstig verwaarloost, kan de minister noodzakelijke voorzieningen treffen om de taak alsnog goed uit te laten voeren (artikel 18 Kaderwet zbo's, 2015). Gezien de subsidieverstrekking, stelt hoofdstuk 4 van de Kaderwet zbo's dat er sprake is van een subsidierelatie bij zbo's. De subsidietitel is echter niet van toepassing bij uitkeringen aan publiekrechtelijke zbo's. Daarbij is de financiering geregeld in de betreffende wet. Zo hebben de twee zbo's in dit onderzoek een rechtspersoonlijkheid ontvangen en zijn daarom een krachtens publiekrecht ingesteld bestuursorgaan (artikel 21 Kaderwet, 2015).

4.2.2 Systeemcontext

Uit de interviews in deze casus komt naar voren dat het ontstaan en bestaan van de desbetreffende zbo's en de bijbehorende relaties bij wet zijn ingeregeld. Een verschil ten opzichte van de andere casussen is dat bij zbo's de instellingen niet zijn ontstaan vanuit een bepaalde behoefte uit het veld waarin ze nu opereren, maar op verzoek vanuit de Tweede Kamer voor de oprichting de organisaties. Met deze wetsvoorstellen wordt beoogd bepaalde taken en werkzaamheden op specifieke terreinen onder de verantwoordelijkheid van één organisatie te plaatsen. Op deze manier wordt de betrokkenheid en inbreng vanuit het veld bewerkstelligd, evenals de onafhankelijkheid van de politiek. Desondanks een grote onafhankelijkheid, merken alle medewerkers van de zbo's op dat zij alsnog ook afhankelijk zijn van de politieke besluitvorming. Veelal moeten de instellingen meebewegen op deze besluiten, maar over het algemeen heeft de politiek alleen invloed op grote en

meeslepende organisatorische veranderingen, zoals fusies. Een medewerker van zbo 1 geeft hierbij een voorbeeld ter toelichting:

“Tenzij het kabinet iets opdraagt, dan moeten wij daar gehoor aan geven. Bijvoorbeeld bij de Commissie van Rijn, daarin werd besloten om een deel van het geld over te hevelen van de tweede naar de eerste geldstroom, dat moet OCW dan natuurlijk ook bij ons neerleggen. Dat gaat gewoon gebeuren. Dan kunnen we wel heel zelfstandig zijn, maar wat betreft moeten we gewoon luisteren en moet het geld overgeheveld worden, dus ja dat soort dingen, maar dan praat je wel echt over grote zaken.” - medewerker zbo 1

Hoewel de zbo's dienen mee te bewegen op wat de politiek hen opdraagt, zien zij geen scheve machtsverhoudingen in de samenwerking. In alle interviews hebben namelijk alle respondenten aangegeven dat de zbo's als gelijke partij worden gezien ten opzichte van het ministerie. Ten behoeve van de samenwerking werkt dit erg stimulerend om als instelling toe te treden in dit samenwerkingsverband.

4.2.3 Collaboratie dynamieken

Principiële betrokkenheid

Ook in deze casus geven alle respondenten aan dat de principiële betrokkenheid tussen het ministerie en de zbo's groot is. In de tabel in bijlage 3 is dan ook te zien dat veel codes met een strekking van principiële betrokkenheid voorkomen in deze casus, zoals veel face-to-face en laagdrempelig contact. Zo zijn er dan ook vele periodieke overlegmomenten ingeregeld, waar beide partijen elkaar op de hoogte houden. Tevens geven beide partijen aan dat als er ad hoc als zaken spelen binnen het ministerie dan wel de instellingen, dat het contact makkelijk via de mail of telefoon verloopt om elkaar vragen te stellen. Er is dan ook 11 keer de code toegekend aan het delen van belangen en informatie. Dit wordt dan ook als zeer prettig ervaren, doordat deze laagdrempeligheid, open communicatie en het elkaar frequent zien de informatiedeling bevordert. Tevens geven alle respondenten in deze casus aan dat de contacten met de desbetreffende contactpersonen goed is. Toch geeft een enkeling in de interviews aan dat juist deze veelvuldige contacten en overleggen voor verwarring kan zorgen. Dit vindt zeer waarschijnlijk zijn oorzaak in de gescheiden accounthoudersrollen, waarin het beleidsinhoudelijke vlak wordt gescheiden van het financiële vlak en er dus meerdere contactpersonen zijn voor één organisatie.

“Maar soms merk je dan toch in de dagelijkse uitwerking dat er dan toch ergens contact is geweest en dat dan toch moeilijk is, omdat er zo ontzettend veel lijntjes lopen. Dus op zich zijn de rollen duidelijk

afgesproken, dus we weten van elkaar hoe het zit en wat de daadwerkelijke rol is. Maar als jij kijkt naar de echte uitwerking daarvan en je zit in overleg en je kijkt naar hoe dat dan gaat, dat kan af en toe weleens door elkaar lopen.” - OCW-accounthouder zbo 2

De desbetreffende accounthouder benoemt dat het belangrijk is om bij wijlen te benoemen hoe de lijnen lopen, zodat er geen verwarring ontstaat over wie welke verantwoordelijkheden heeft en bij wie men moet zijn voor bepaalde vragen. Het ministerie lijkt hiervan op de hoogte te zijn en tracht hierover duidelijkheid te scheppen. Tevens wordt de onafhankelijke positie van de zbo's duidelijk erkend, doordat een blijk aan waardering wordt gegeven aan de expertise en kennis van de instellingen. Juist omdat deze instellingen op afstand van het ministerie staan, zijn de zbo's over het algemeen in staat om eigen besluiten te nemen en heeft het ministerie daar geen invloed op. Na het afstemmen van informatie en belangen, hebben de zbo's de vrijheid om op basis van hun excellentie te opereren. Desondanks de grote betrokkenheid van het ministerie, zal het ministerie niet sturen op wat de zbo's moeten doen. Alleen in gevallen waar bijsturing nodig is, zal het ministerie ingrijpen, maar dat komt eigenlijk vrij weinig tot niet voor.

Gedeelde motivatie

Hoewel de gedeelde motivatie vanuit beide partijen aanwezig is, blijkt uit de interviews dat in relatie tot de principiële betrokkenheid, deze niet erg groot is. In bijlage 3 is uit de tabel af te lezen dat de codes met dergelijke strekking weinig voorkomen. Zo wordt in totaal slechts 25 keer een bepaalde vorm van gedeelde motivatie beschreven. Dit komt waarschijnlijk door de grote onafhankelijkheid van de zbo's, waardoor de afstand tussen het ministerie en de zbo's groter is dan bij andere soort instellingen. De zbo's worden dan ook erg vrijgelaten in hun handelen wegens hun expertise. Dit wordt vooral mogelijk gemaakt door het feit dat het ministerie vertrouwt in hun uitvoering van de taken en hun uiteindelijke maatschappelijke doelen dicht bij elkaar liggen. Het wederzijds vertrouwen blijkt goed te zijn op vrijwel alle vlakken, vanuit het perspectief bezien van zowel het ministerie als de zbo's. Zo hebben ze voldoende vertrouwen in elkaars kennis en vaardigheden, maar ook in elkaars handelen. Door de veelvuldige overlegmomenten en structurele monitoring, stellen beide partijen elkaar tijdig op de hoogte als iets niet goed dreigt te gaan, waardoor er transparantie ontstaat. Omdat men altijd weet van elkaars situatie kan men hier goed op anticiperen, wat de voorspelbaarheid bevordert. De grote mate van betrouwbaarheid en voorspelbaarheid wordt bevestigd door beide partijen:

“De periodieke overleggen hebben wel een bepaalde vertrouwensband gecreëerd en dat je gewoon open naar elkaar kan communiceren. Het is niet dat we werken met dubbele agenda's. Er komen geen verrassingen vanuit OCW of dat ze ineens op ons dak vallen van goh wat hebben jullie nu ineens

bedacht. Ook als Prinsjesdag voorbij is, dan is het ook niet ineens een verrassing als er iets gekort is of iets erbij komt. Dat wordt altijd wel besproken vooraf. Dat zorgt onderling voor vertrouwen.” -

medewerker zbo 1

“Op zich sta je nooit echt voor verrassingen of zo. Wat je merkt, is dat ze vanuit hun kennis ook veel dingen zien, dus zij zien dingen ook gebeuren in de keten die voor OCW niet zichtbaar zijn, dus zij komen ook weleens met voorstellen of opmerking of dergelijke die wij dan niet zien aankomen omdat wij dat niet kunnen zien. En dat is in principe ook 1 van hun taken, dat zij vanuit de uitvoering adviseren over dingen aan de minister die er mogelijk spelen. Maar ik denk omdat we elkaar regelmatig spreken, hebben we niet vaak dat er opeens iets voorbijkomt waarbij we super verrast over zijn, dus het zorgt zeker voor een bepaalde mate van voorspelbaarheid.” - OCW-accounthouder zbo 1

Tevens komt in elk interview naar voren dat beide partijen zo veel mogelijk tijd steken in het proberen begrijpen van elkaars waarden en belangen, zodat samen gezocht kan worden naar doelconsensus. In deze casus komt ten opzichte van de andere casussen veel prominenter naar voren dat de instellingen veel vrijer worden gelaten in het opstellen van hun eigen doelstellingen en dus niet ‘rekening houden’ met de doelen die worden geformuleerd door het ministerie. Dit wordt door elke respondent beschreven. De instellingen formuleren zelf hun strategisch plan, wat dan wel wordt afgestemd met het ministerie om na te gaan of het niet buitensporig is. Het ministerie heeft daar dus wel een reactie daarop, maar er is geen sprake van een interventie van de overheid. In overleggen wordt dan besproken welke richting zij beide op willen gaan en dat zij ook vanuit één mond kunnen praten. Het ministerie is dan welwillend om mee te denken vanuit het perspectief van de instellingen, maar de grote mate van zelfstandigheid als zbo blijft voorop staan: als de zbo’s vragen om mee te denken dan zullen ze dat doen, maar in principe zijn de zbo’s vrij zelfstandig en mogen ze in die zin doen wat ze zelf voor ogen hebben.

4.2.4 Sturingsmechanismen

Hiërarchische sturing

Hoewel in elke casus de hiërarchische sturing sterk aanwezig is, lijkt dat in deze casus minder het geval te zijn. Van alle codes omtrent de sturing, is uit de tabel uit bijlage 3 af te lezen dat ongeveer 35% van de data gecodeerd met de inhoud die een hiërarchische sturing impliceert. Dit lijkt wellicht veel in verhouding tot de andere soorten sturingen, maar veelal wordt in deze dataset weerlegd waarom er een hoge mate van hiërarchische sturing is door de grote onafhankelijke posities van zbo’s wanneer er wordt gesproken over een hiërarchische sturing. Zo wordt door de OCW-accounthouders meermaals aangegeven dat zbo’s in principe volgens hun wettelijke taak moeten handelen, doordat in

de desbetreffende wetten al hun taken duidelijk staan beschreven. Het opleveren van bepaalde diensten of producten zijn dan ook heel concreet beschreven, wat zij heel afgebakend dienen op te leveren. Dus in die zin ligt daar dan de nadruk op het handelen volgens wet- en regelgeving. Echter wordt er niet streng top-down gestuurd om volgens deze wetten te handelen. De instellingen voelen namelijk zelf de verantwoordelijkheid om te opereren namens deze wetten en behoeven geen aansturing hierop. Alleen wanneer de instellingen zelf met initiatieven komen voor nieuwe projecten, dienen zij toestemming te vragen van het ministerie, wat wel kenmerkend is voor een autoritaire positie van de overheid. Hoewel de opdrachtgeversrol van het ministerie wordt erkend, en daarmee ook een autoritaire positie, geven alle respondenten in de interviews aan dat de onafhankelijkheid ervoor zorgt dat niet al te veel wordt gestuurd op hun wijze van uitvoering. De respondenten zien dus geen strakke hiërarchische lijn vanuit een centrale overheid.

“Je moet ook niet de teugels te strak houden, en dat je daar ook wat ruimte in wil laten. Want ze moeten die vrijheid hebben om binnen hun wettelijke taak te kijken of bepaalde accenten anders gelegd kunnen worden, zodat zij hun wettelijke taak beter kunnen uitvoeren bijvoorbeeld. Dus ik denk dat je hem zeker niet strakker zou willen hebben, want dan zit je echt te veel er bovenop. Het blijft natuurlijk ook een onafhankelijke organisatie.” - OCW-accounthouder zbo 2

Wat misschien tegenstrijdig lijkt omtrent de vrijheid die wordt gegeven aan de zbo's, zijn er in verhouding wel veel data gecodeerd met een strekking van veel toezicht en controle vanuit het ministerie. Het ministerie stuurt dan vooral ook meer achteraf op de verantwoording, waardoor er meer sprake is van ex-post coördinatie dan een ex-ante vorm van coördinatie. Alleen wanneer de instellingen de kantjes ervan af lopen, zullen ze aan het lijntje worden gehouden, maar zoals al eerder genoemd, is dat eigenlijk niet voorgekomen. Ook wanneer er grote veranderingen plaatsvinden, zal het ministerie een meer actief sturende rol op zich nemen, maar dit is dus ook in zeer uitzonderlijke gevallen.

Prestatiegerichte sturing

In deze casus komt de prestatiegerichte sturing nog minder naar voren dan de hiërarchische sturing. Slechts 30% van de codes omtrent de sturingsvormen is gecodeerd die een prestatiegericht sturing indiceren, namelijk 51 van de 166 codes bevatten dergelijke strekking. Dit uit zich merendeels in het feit dat alle respondenten in deze casus aangeven dat, hoewel vooraf duidelijke afspraken worden gemaakt over eindproducten, doelen en prestaties, er geen duidelijke prestatieafspraken zijn gemaakt om deze te meten. Uit de interviews blijkt dat de realisatie van de te bereiken doelen verantwoord worden in een jaarverslag en dat daarop wordt gecontroleerd. Er lijkt dan ook iets meer gestuurd te worden op efficiëntie dan op effectiviteit. Zo stuurt het ministerie erop om meer gecentraliseerd

inkopen te doen opdat de zbo's gunstige inkooprijzen krijgen doordat deze dan zijn vastgesteld. Onder andere wordt over deze inkooprijzen gerapporteerd in het jaarverslag. Een enkele respondent geeft aan dat de verantwoording te uitgebreid is, doordat er te gedetailleerd naar de cijfers wordt gevraagd:

“Je bent soms wel heel erg gebonden aan regeltjes en dan denk ik van ja... dat gaat toch helemaal nergens over. Een voorbeeld hiervan is de WNT, de Wet normering topinkomen. Nou, op zich een hele goeie zaak om te voorkomen dat bestuurders zich verrijken op last van de belastingbetaler, maar het gaat echt te ver. Maar dan moet je toch die hele verantwoording doen. Want ja, we gaan natuurlijk wel complete verantwoording naar De Kamer sturen. Ik snap het wel, ik werk eraan mee, maar het geeft natuurlijk wel wat irritatie. Het is allemaal extra werk.” - medewerker zbo 2

Op basis van de kaders vanuit de wettelijke taken zijn dus wel een set aan criteria benoemd die moeten worden opgenomen in deze jaarverantwoording, maar qua prestatie wordt eigenlijk alleen ernaar gekeken of er wel of niet aan is voldaan. De instellingen zijn daar verantwoordelijk voor tegenover de minister. Er zijn dus geen concrete indicatoren om de prestaties in kaart te brengen. De criteria die worden meegenomen in het jaarverslag zijn dan ook vooral financieel van aard en niet beleidsinhoudelijk. Daarbij geven zowel de OCW-accounthouders als de medewerkers aan dat het dan ook moeilijk is om de strategische doelstellingen te vertalen naar meetbare prestaties. In de wet staat namelijk concreet beschreven welke producten of diensten opgeleverd moeten worden en het is het streven om dit te behalen. Hooguit kunnen alleen uitspraken worden gedaan over het aantal producten, diensten of euro's, maar dat zegt in principe niks over de kwaliteit van de geleverde prestaties. De instellingen worden dan ook alleen afgerekend indien zij hun taken verzaken. Hierop voortschrijdend kan logischerwijs ook geen effectiviteitsmeting worden gedaan. Beide OCW-accounthouders geven aan dat het ook is lastig om een bepaalde impact te meten, doordat je niet het effect kan meten wat het uitgevoerde beleid heeft op (groepen) individuen. Daarnaast is het ook de vraag of het rendabel is om dergelijke metingen te doen, doordat het een flinke investering in tijd en geld is.

“En zeker ook als je kijkt naar het onderzoek wat nu loopt, het is best wel een gigantisch ding en dat vraagt ook heel veel van zo'n organisatie, want ze moeten ook allemaal de interviews geven en cijfers beschikbaar stellen, dus dat vraagt ook best wel veel van de organisatie zelf. Dus de vraag is ook in hoeverre het dan efficiënt is om dit elk jaar opnieuw te gaan doen.” - OCW-accounthouder zbo 2

Wel wordt bij elke instelling een vijfjaarlijks evaluatieonderzoek gedaan, waarin concreet wordt gekeken naar het functioneren van de instellingen. Hier wordt meer gekeken in hoeverre de instellingen de wettelijke taak rechtmatig uitvoeren. Tevens wordt nagegaan in hoeverre de

instellingen de aanbevelingen van het vorige evaluatieonderzoek hebben vormgegeven en wat hun lerend vermogen daarin is. Dus daar is wel een set aan onderzoeksvragen voor, maar allemaal terug redenerend op hoe die wettelijke taak wordt uitgevoerd. Er wordt dus geëvalueerd op procesniveau en niet op prestatieniveau.

Netwerksturing

In deze casus komt de netwerksturing het meest prominent naar voren. In de tabel in bijlage 3 is te zien dat er in verhouding in deze casus veel codes met een strekking van een netwerksturing zijn. Dit uit zich vooral in de data waarin alle respondenten in deze casus aangeven dat zij te maken hebben met overwegend een samenwerkende overheid. De respondenten (met uitzondering van een enkele respondent) in deze casus geven veelal aan dat door de onafhankelijke positie van de zbo's, de instellingen daarom ook als gelijkwaardige partij met het ministerie worden gezien in het netwerk. Dit is 12 keer benoemd in deze casus, wat ten opzichte van de andere casussen erg vaak is. Over het algemeen dienen de instellingen dan ook problemen en vraagstukken in het netwerk zelf aan te pakken. Indien dat niet gebeurt, zal het ministerie wel een actieve rol daarin spelen, maar de mogelijkheden die het ministerie heeft zijn dan beperkt doordat zij bijvoorbeeld het examenstelsel op afstand hebben gezet door een ZBO ervan te maken. De gedachte daarachter is om het participatiemotief te stimuleren, waar het belangrijk is om belanghebbenden actief te betrekken in een samenwerking.

Hierbij wordt dan ook de uitvoerende rol van de instellingen benadrukt wegens hun kennis en expertise op hun eigen terrein. Het nemen van eigen initiatieven wordt hierbij gestimuleerd vanuit de overheid, door de instellingen vrij te laten opereren. Dit is maar liefst 14 keer benoemd in deze casus. Deze instellingen staan immers dicht op het veld en zien dan ook welke behoeften daar zijn en kunnen hier goed op inspelen. Zij hebben hierdoor ook een adviserende rol ten opzichte van het ministerie. Zo geven de accounthouders enkele voorbeelden waarin wordt toegelicht dat de zbo's het ministerie adviseren over zaken die zij niet kunnen zien omdat zij op een te hoog niveau daarin zitten. Op basis van deze signalen zal het ministerie ingrijpen en samen met de instellingen in het netwerk de vraagstukken aanpakken. Er wordt dus getracht een samenwerking in het netwerk op te bouwen, doordat gezamenlijk beter op vraagstukken kan worden gereageerd.

Gezien de interactieprocessen, worden deze ook niet gestuurd door het ministerie, maar organiseren de instellingen zelf hun netwerk. Zelfs de periodieke overleggen met het ministerie zijn op verzoek van de zbo's geïnitieerd. Voorheen hadden zij geen vaste overlegmomenten, terwijl hier wel behoefte aan was. Juist nu deze overleggen zijn ingebed in het proces, kunnen de zbo's veel makkelijker en opener communiceren over wat er in het veld gebeurt en hierover het ministerie te adviseren. Tevens

worden dan ook de interactieprocessen met andere partijen in het netwerk gefaciliteerd door de instelling zelf. De accounthouders waarderen en accepteren dan ook deze interacties van en met de zbo's.

“De instelling faciliteert eigenlijk helemaal zelf de interacties in het netwerk. Zij zijn zelf de ketenregisseur van de hele keten, dus zij hebben het contact met andere partijen en zij zijn daar zelf ook verantwoordelijk voor. Dus de interacties regelen ze dan gewoon zelf. Daar heeft OCW verder geen rol in. Wij zijn dan wel zeker betrokken daarbij, als je kijkt naar als er beslissingen moeten worden genomen of als er dingen spelen, dan worden wij daar absoluut bij betrokken. En dan hebben we ook overleggen met alle ketenpartners bij elkaar.” - OCW-accounthouder zbo 2

Bovenstaand citaat laat ook duidelijk zien dat de overheid zich in een netwerk begeeft waar samen wordt gewerkt richting een bepaald doel. Tijdens deze contactmomenten met verschillende partijen, worden belangen afgestemd om tot een gemeenschappelijk doel te komen. Een medewerker van zbo 1 licht hierbij toe dat zij samen met het netwerk aan een visie werken die in lijn ligt met hun strategie. Dit zorgt ervoor dat zij zich schikken op de belangrijke spelers in het veld om daar een band mee op te bouwen. Het ministerie stuurt deze samenwerking en visie niet; zij worden zelf betrokken in dit proces. Het netwerk krijgt hierdoor een actievere rol, waardoor het ministerie zelf ook kan meebewegen in het netwerk. De partijen krijgen de mogelijkheid om hun belangen op elkaar af te stemmen en zo tot eventuele compromissen te komen.

*“De instellingen moeten zelf uitkomen tot een compromis, dat komt niet vanuit OCW. Nee, het ministerie OCW staat echt helemaal los van dat netwerk. Dat zijn gewoon autonome ontwikkelingen binnen het onderwijsveld waar wij onze contacten mee hebben om aan de mensen te komen.” -
medewerker zbo 2*

De instellingen zijn dan ook verantwoordelijk voor het opbouwen en behouden van contacten. Het ministerie heeft dus geen actieve rol in het verbinden van partijen binnen een netwerk. Alleen in sporadische gevallen zal het ministerie wel tips uitwisselen over met welke andere partijen de instelling zou kunnen praten, maar stuurt hier verder niet op. Daar waar nodig, trachten zij de interactieprocessen te verbeteren, maar dit is eigenlijk een kerntaak belegd bij de instellingen zelf. Het is dus geheel aan het netwerk om de samenwerking te bevorderen.

4.2.5 Conclusie zbo's

De resultaten van deze casus geven aan dat net als bij de RWT-instellingen de principiële betrokkenheid groot is, maar de gedeelde motivatie minder. Echter ligt de oorzaak in deze casus

anders. Wegens de grote onafhankelijk van de zbo's wordt de afstand tussen het ministerie en de zbo's groter dan bij andere soort instellingen. Dit lijkt geen invloed te hebben op de mate van vertrouwen en voorspelbaarheid, doordat juist het laagdrempelige en face-to-face contact zorgen voor transparantie in elkaars belangen, handelen, kennis en expertise. Hierbij wordt de veronderstelling van Emerson en collega's (2012) bevestigd dat de principiële betrokkenheid ervoor zorgt dat er een open debat bestaat om alle participanten in het debat op de hoogte houden van de verschillende perspectieven en alle verschillende relevante belangen in evenwicht houden. In dit open debat is het voornaamste doel om de individuele en gedeelde belangen en waarden te identificeren en de significante informatie daarvan te analyseren. Dit zorgt dat participanten consensus vinden over een gedeelde reeks waarden of doelen. Het onafhankelijke karakter van de zbo's stelt de instellingen in staat om eigen doelen te formuleren die niet in lijn hoeven te zijn met de doelen van het ministerie. Toch wordt wel aangegeven dat deze doelen in de praktijk wel vaak op elkaar aansluiten. De autonomie en de vrijheid in hun handelen wegens hun expertiserol heeft volgens alle respondenten in deze casus dan ook een positieve doorwerking op de uiteindelijke outcomes.

In lijn met het onafhankelijke karakter van de zbo's, is te zien dat deze horizontale netwerksturing veel prominenter aanwezig is dan de hiërarchische en prestatiegerichte sturing, wat een positieve relatie lijkt te hebben met de uiteindelijke outcomes. De zbo's worden wegens hun kennis rol als gelijkwaardige partij met het ministerie worden gezien in het netwerk, wat volgens Sørensen (2016) een vereiste is in een netwerkgerichte sturing. Over het algemeen dienen de zbo's samen met andere partijen de problemen en vraagstukken in het netwerk zelf aan te pakken. In navolging van Ansell & Gash (2008) is dan te zien dat de horizontale afstemming het antwoord om complexe publieke problemen effectief aan te pakken, doordat deze vorm van horizontale interactie deliberatief, multilateraal en consensusgericht is en de focus heeft op de gezamenlijke productie van resultaten en oplossingen wat de uiteindelijke outcomes ten goede komt. Hierbij is het dan ook aan het veld zelf om samenwerkingsverbanden en interactieprocessen te organiseren. Dit laat zien dat het minister minder hands-on rollen aanneemt en meer hands-of rollen aanneemt ten behoeve van het netwerk. Zo neemt het ministerie in deze casus meer de rol aan van een netwerkparticipant, doordat het ministerie wordt betrokken bij besluitvorming met alle ketenpartners en dus niet alleen de besluiten opdraagt. Sørensen (2016) ziet de overheid in deze positie als een gelijkwaardige participant in het netwerk. Echter kan de rol als netwerkparticipant evenwel leiden tot complexe situaties omdat de overheid hierbij zowel actor als regisseur is, wat in deze casus ook het geval is, doordat is aangegeven dat de lijnen soms door elkaar lopen.

Tevens zorgt het onafhankelijke karakter ervoor dat er niet veel hiërarchisch wordt gestuurd vanuit het ministerie. De instellingen voelen namelijk zelf de verantwoordelijkheid om rechtmatig te handelen in lijn van de wetten die hen aangaan en behoeven hier dus geen verdere aansturing op. Beide partijen

erkennen dat dit de outcomes bevordert. Alleen wanneer de zbo's besluiten willen nemen aangaande ingrijpende veranderingen, moeten zij in overleg met het ministerie hier toestemming voor vragen, wat wel kenmerkend is voor de autoritaire positie van ministeries (Bruijn & Dicke, 2006).

4.3.1 Privaatrechtelijke stichtingen: de governance kaders

De Algemene wet bestuursrecht [Awb] (2018) bevat de algemene regels voor de verhouding tussen de overheid en individuele burgers, bedrijven en organisaties. Hierbij wordt een verschil gemaakt tussen a-organen en b-organen. Publiekrechtelijke stichtingen behoren onder de a-organen. Volgens artikel 1.1 (Awb, 2018) wordt dergelijk bestuursorgaan verstaan als een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld of een ander persoon of college, die zonder met enig openbaar gezag is bekleed. In de regeling OCW-subsidies wordt nader invulling gegeven aan de voorschriften voor uitsluitend niet-onderwijsinstellingen, waaronder privaatrechtelijke stichtingen vallen. Volgens Artikel 4.37 (Awb, 2018) kan de subsidieontvanger verplichtingen worden opgelegd inzake de aard en omvang van de activiteiten waarvoor subsidie wordt verleend; de administratie van aan de activiteiten verbonden uitgaven en inkomsten; de te verzekeren risico's en het afleggen van rekening en verantwoording aangaande de verrichte activiteiten en de daaraan verbonden uitgaven en inkomsten, voor zover deze voor de vaststelling van de subsidie van belang zijn. Over het algemeen dienen de stichtingen te voldoen aan deze verplichtingen.

Op grond van artikel 22 van de kaderregeling OCW-subsidies (2019) toont de subsidieontvanger, indien de subsidie €125.000 of meer bedraagt, aan de hand van een activiteiten- en financieel verslag aan dat de activiteiten waarvoor de subsidie is verstrekt, zijn verricht en dat is voldaan aan de aan de subsidie verbonden verplichtingen. Hierop wordt toezicht gehouden. Onder artikel 5.11 (Awb, 2018) wordt onder toezichthouder verstaan: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. De stichtingen zijn dan ook georganiseerd volgens een raad van toezicht-model. Het integraal toezicht op het beleid van het bestuur en op de algemene gang van zaken in de stichting is hiermee opgedragen aan een raad van toezicht. Deze raad bestaat uit een aantal afgevaardigden en deze functioneren als adviseur en klankbord voor het bestuur, bewaken een zorgvuldig besluitvormingsproces binnen de stichting en is verantwoordelijk voor het goedkeuren van het jaarplan, de begroting en het jaarverslag. Dit verslag wordt gecontroleerd door een accountant en wordt vervolgens teruggekoppeld aan de subsidieverstrekker, ofwel het desbetreffende ministerie.

4.3.2 Systeemcontext

Er bestaat een veelvoud aan soorten stichtingen die worden gesubsidieerd door het ministerie. In deze casus worden twee privaatrechtelijke stichtingen meegenomen in de analyse. Uit de interviews komt naar voren dat wettelijke bepalingen richting geven aan het handelen van een stichting. Het voornaamste beginsel hierbij is dat de stichting wettelijk gezien een bepaald maatschappelijk doel verwezenlijkt. Uit de interviews is een duidelijke trend te vinden over deze wijze waarop de stichtingen zijn ontstaan. Uit alle interviews in deze casus komt namelijk naar voren dat de stichtingen zijn opgericht door initiatieven uit de sector. Zo beschrijft de accounthouder van organisatie 1 dat er een bepaalde behoefte ontstond onder de studentenbonden, hogescholen en universiteiten om gezamenlijk objectieve studiekeuze-informatie te verzamelen en te verspreiden. Vervolgens zag het ministerie het belang van dit initiatief in en dat dit wettelijk moest worden verankerd om de onafhankelijkheid en objectiviteit te borgen. Uiteindelijk heeft de vorming van een stichting met zijn eigen bestuursvorm ervoor gezorgd dat onafhankelijkheid en objectiviteit meer wordt geborgd. Hoewel de stichtingen een maatschappelijk doel verwezenlijken, geven beide OCW-accounthouders meerdere malen in de interviews aan dat zij onbillijk zijn vastgegroeid in deze subsidierelatie. Uit deze interviews valt op te maken dat het ministerie als het ware ‘in de waan van de dag’ deze stichtingen nog steeds subsidiëren, terwijl deze wettelijke taken in principe ook door andere partijen zou kunnen worden uitgevoerd:

“Het blijft gewoon zo dat zij dingen doen die nu wel in de markt gezet kunnen worden. Maar in die tijd, waren die dingen er nog niet. Toen had je nog geen ICT-bedrijven die gespecialiseerd waren in het toepassen van ICT in onderwijsinstellingen. Dus wij waren wij, dus OCW, op zoek naar instellingen of bedrijven of organisaties die daar een slag in konden maken. En als je met de bril van nu bekijkt, dan zou je het misschien anders begonnen zijn, maar daar kan je nu niet meer naar terug”

- OCW-accounthouder organisatie 1

“De relatie met zo 'n organisatie is natuurlijk zo historisch gegroeid. Je hebt dan wel een mooi samenwerkingsverband, maar het betekent dan ook dat vaste kosten zo historisch gegroeid zijn. We hebben nu een subsidierelatie, maar eigenlijk doen ze zo een grote wezenlijke taak voor ons, dat we niet kunnen zeggen dat we dit jaar even geen subsidie geven. - OCW-accounthouder organisatie 2

Naast de vastgegroeide relaties, spelen machtsverhoudingen en politieke dynamieken ook een grote rol in de systeemcontexten van de organisaties. Waar de organisaties moeite hebben met tegenstrijdige belangen van verschillende stakeholders, ontstaat een machtsdynamiek waarin de organisaties zichzelf zien als een kleine partij in de politieke arena. Doordat zij relatief een klein volume hebben, kunnen zij snel onder vuur liggen. Vooral de medewerker van organisatie 2

benadrukt hierbij dat zij om deze reden steunen nodig hebben van een autoritaire partij zoals het ministerie, die hiertegen opgewassen is.

“Want zeker in het onderwijsveld, is het allemaal wel heel politiek gevoelig en hebben de stakeholders soms ook wel overeenkomstige belangen, maar daar waar het niet is, kom je er zelf gewoon niet uit. Dan gaat het recht van de sterkste gelden. En dat is maatschappelijk niet altijd het meest wenselijk. En in die situaties mag van mij het ministerie er een klap op geven en zeggen van het is maatschappelijk belangrijker en dan wel hierom en hierom, in plaats van dat de sterksten krijgen wat ze willen.” - medewerker organisatie 2

Voornamelijk wanneer partijen er niet samen uitkomen, wordt de kwestie een politieke kwestie. Ook de desbetreffende accounthouder erkent het perspectief van de organisatie en ziet dat er tijdens belangenverstrengelingen moet worden ingegrepen. Echter houden zij ook in aanzienlijk oogenschouw dat het ministerie niet een bepaalde plaats mag innemen en onafhankelijk keuzes dient te maken in dit netwerk. Zij mogen geen partijen het voordeel geven, al is de betrokkenheid bij de organisatie nog zo groot.

4.3.3 Collaboratie dynamieken

Principiële betrokkenheid

Over het algemeen kan worden gesteld dat de principiële betrokkenheid tussen het ministerie en de organisaties groot is. Uit de tabel in bijlage 3 kan worden afgelezen dat in deze casus ongeveer 12% van de data is gedoceerd met een strekking van een sterke betrokkenheid vanuit beide partijen bezien. Zo komt allereerst in alle interviews met zowel de OCW-accounthouders alsmede de medewerkers van de organisatie duidelijk naar voren dat er veel face-to-face contact plaatsvindt tussen het ministerie en de organisaties. Deze code komt 6 keer voor in deze casus. Ook in dit geval zijn er vaste vierjaarlijkse formele overlegmomenten ingepland tussen het ministerie en de desbetreffende partijen, waardoor herhaaldelijke interacties in de tijd worden gefaciliteerd. Dit contact is redelijk gecentreerd, doordat in deze overlegmomenten met een vast contactpersoon de stand van zaken wordt besproken en wordt nagegaan of er eventuele knelpunten in het proces voorkomen. Hierbij geven de OCW-accounthouder en de medewerker van organisatie 2 nadrukkelijk aan dat het contact intensiever wordt in het geval van politieke belangenverstrengeling tussen betrokken stakeholders. De OCW-accounthouder dient dan dieper in de inhoud te zitten van de organisatie om adequaat hierop te kunnen handelen, waardoor veelvuldig overleg tussen de partijen is benodigd. Het contact kan oplopen tot wekelijkse overleggen en contact via de mail en telefoon. Ook komt in deze casus sterk naar voren dat de ervaring van het contact erg persoonsgebonden is. Dit is 6 keer benoemd in deze

casus. Zo geven de beide medewerkers van de organisaties meerdere malen aan dat zij het belangrijk vinden dat de OCW-accounthouder inzicht heeft in de politieke situatie waarin de organisaties zich bevinden en welke invloed dat heeft op het handelen van die organisatie.

“Als er veel speelt, ben je wel heel erg afhankelijk van het ministerie of daar iemand zit die dat wel heel goed begrijpt. Anders ben je wel een beetje aan de leeuwen overgeleverd. [...] Dus het is dan wel fijn dat je dan bij het ministerie iemand hebt die die dynamiek onderkent. Die ook snapt hoe wij werken en wat de belangen van de verschillende stakeholders kunnen zijn, dat die dat kan aanvoelen.” - Medewerker organisatie 2

Beide accounthouders van het ministerie onderkennen dan ook het belang van het robuuste interactieproces, wat kenmerkend is voor de principiële betrokkenheid. Het wordt dan ook als noodzakelijk geacht om belangen kenbaar te maken en informatie over zaken waar de andere partij geen inzicht in heeft te delen. Het lijkt erop dat hierdoor een stuk meer acceptatie en waardering ontstaat voor de andere partijen. Dit licht de OCW-accounthouder van organisatie 2 toe met het voorbeeld dat hoewel zij vinden dat de organisaties soms langzaam of inefficiënt te werk gaan, dat door het gesprek aan te gaan met deze partijen duidelijk wordt om welke reden het proces soms zo verloopt. Er ontstaat meer begrip voor de situatie en om deze reden kan dan ook makkelijker worden meegedacht in het gedachtegoed van de organisatie. Het ministerie hecht dan ook veel waarde om op deze wijze in het gesprek samen te zoeken naar oplossingen op vraagstukken waar zij elkaar kunnen aanvullen. Hieruit resulteert onder andere het beleidsprogramma voor de organisaties, waarin de projecten en activiteiten voor dat subsidiejaar worden benoemd. In de gezamenlijkheid is dan bedacht wat zij van elkaar verwachten en wat zij willen bereiken. Aan de hand van deze activiteiten en projecten wordt stapje voor stapje het einddoel behaald.

Gedeelde motivatie

Aansluitend op de principiële betrokkenheid, komt de gedeelde motivatie van de samenwerking tussen het ministerie en de organisatie prominent naar voren, zoals is af te lezen uit de tabel in bijlage 3. In deze casus komt in de interviews 27 keer een code naar voren met de tendens van een hoge mate van een gedeelde motivatie, waar de kern ligt in de welwillendheid om met elkaar mee te denken. Zo komt 13 keer in de interviews naar voren dat het beide partijen zo veel mogelijk tijd steken in het proberen begrijpen van elkaars waarden en belangen en zo met elkaar kunnen meedenken. Op deze manier wordt duidelijk waarom de partij op een bepaalde manier handelt en kan hierop ook beter worden geanticipeerd. Dit maakt het ook makkelijker om tot doel consensus te komen, omdat ernaar wordt gezocht waar de gemeenschappelijke idealen zitten. Een tegenstrijdig mechanisme wat hieronder ten grondslag ligt, geeft een accounthouder terecht aan, dat het bestaan van de instellingen

nog altijd afhankelijk zijn van de subsidierelatie en dat de organisaties zo veel mogelijk proberen om hun doelen te laten overlappen met de doelen van het ministerie.

“Zij (de instellingen) zijn onafhankelijk en stellen zelf hun organisatiedoelen. En daarin kijken zij natuurlijk wel van h e wat is het belang of behoefte van OCW hierbij, dus natuurlijk spelen ze wel daarop in met haakjes en onderwerpen, zodat ze daar geld voor kunnen krijgen. Vervolgens bepalen wij dan op basis van dat plan of we hun subsidie willen geven. En dan op niveau van waar besteed je dan aandacht aan, daar zit dan ruimte.” - OCW-accounthouder organisatie 2

Uit het citaat van de OCW-accounthouder kan worden geconcludeerd dat wordt gepoogd samen doelen te formuleren en deze samen aan te scherpen totdat deze worden goedgekeurd en daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. Echter kan dan niet altijd sprake zijn van een volle 100% doel consensus, omdat de doelen van het ministerie altijd leidend zullen zijn. Hoewel niet altijd een ‘eerlijke’ doel consensus kan worden bereikt, wordt wel meermaals het nut van de samenwerking belicht. Een veelgehoorde opvatting is dan ook dat het ministerie bepaalde taken bij een onafhankelijke partij belegt omdat zij de kennis en expertise hebben die het ministerie zelf niet heeft.

4.3.4 Sturingsmechanismen

Hiërarchische sturing

Uit de gecodeerde data blijkt ook in deze casus dat de hiërarchische sturing het meest naar voren komt van de drie sturingsvormen. In de tabel in bijlage 3 is te zien dat van alle codes omtrent de sturing, bijna 50% van de data is gecodeerd met de inhoud die een hiërarchische sturing impliceert (72 van de 146 codes). Alle respondenten in deze casus geven dan ook dat de hiërarchische sturing het meest duidelijk aanwezig is. Allereerst wordt dit duidelijk, doordat het ministerie de wet als centrale methode gebruikt voor ex-ante coördinatie, waarbij interpersoonlijke relaties ondergeschikt zijn aan onderliggende procedures en protocollen. In de interviews van deze casus komt dan ook 21 keer de code voor die impliceert dat het ministerie stuurt op taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Vanuit de Awb (2018) zijn dan duidelijke kwaliteitseisen en richtlijnen voor de verschillende rollen, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en de mate van autonomie vastgesteld voor de privaatrechtelijke stichtingen, maar ook voor het ministerie zelf. Zo geven beide OCW-accounthouders aan dat een formeel en gestandaardiseerd proces is ingeregeld om toezicht en controle te garanderen. In dit proces verplichten zij de stichtingen om jaarlijks de inkomsten en uitgaven te verantwoorden, die vervolgens een extra check krijgt van een accountant. Indien dit verslag een accountantsverklaring heeft gekregen, wordt door DUS-I een extra check ingeregeld om na te gaan of de financiële verantwoording rechtmatig is. De uitkomsten hiervan worden vervolgens meegenomen

in een monitorgesprek tussen de OCW-accounthouder en de contactpersoon bij de organisatie. Dit is een proces wat beide OCW-accounthouders op dezelfde manier beschrijven. Teneinde deze reden kan worden gesteld, dat het ministerie conform artikel 4.37 van de Awb (2018) de stichtingen verplichtingen oplegt met betrekking tot de activiteiten, administratie en verantwoording. Zij sturen strak erop dat de verrichte activiteiten achteraf deugdelijk worden verantwoord in juridische procedures, wat onder andere laat zien dat het ministerie te werk gaat volgens de wettelijke grondslag. Daarenboven komt in de interviews sterk naar voren dat het ministerie een strakke top-down sturing hanteert vanuit een centrale overheid, die door zowel alle OCW-accounthouders als medewerkers wordt bevestigd. Dit is voornamelijk te zien doordat het ministerie grotendeels oplegt welke activiteiten verricht moeten worden en hier streng op toeziet.

“Want er is nu een sturing die best eigenlijk top-down is, er is best veel sturing hier op de dingen die daar gebeuren en dat zou best wel wat anders kunnen. Maar we hebben best wel een grote vinger in de pap daar.” - OCW-accounthouder organisatie 1

Een ander belangrijk punt dat hiermee gepaard gaat heeft betrekking tot de autoriteit en het gezag van het ministerie. Zowel de OCW-accounthouders als de medewerkers van beide stichtingen beschrijven meerdere situaties waarin het ministerie een erkend gezag heeft om andere (groepen) personen te leiden. Vooral in situaties van belangenverstrengeling tussen partijen, toont het ministerie een dwingend karakter.

“Na ja, dan merk je gewoon dat daar dan een besluit werd genomen waar toch de koepels zich niet in konden vinden, dus wordt het politiek en komt het hier. [...] Op een gegeven moment gaat het er gewoon om wie het meeste belang hierbij heeft bij en wie kan bepalen wat er gebeurt. En organisatie X heeft nu geen grond om te bepalen van we gaan linksaf of rechtsaf. En wij als OCW hebben die wel en krijgen dat gezag wel, even kort gezegd.” - OCW-accounthouder organisatie 2

Ook wanneer er bepaalde activiteiten moeten worden uitgevoerd die niet door andere partijen kunnen worden uitgevoerd, zal het ministerie een dwingende rol op zich nemen. Hierbij geeft de OCW-accounthouder van organisatie 1 wel de nuancering dat niet altijd op een dwingende wijze wordt gestuurd. Zo zijn er eenmaal een aantal activiteiten die op grond van de wet moeten worden uitgevoerd; de minister heeft samen met De Kamer dan besproken dat het ministerie hiervoor verantwoordelijk is en om deze reden zal het ministerie hierop ook strak aansturen. Maar op andere activiteiten, waar de organisaties zelf met het initiatief komen om deze uit te voeren (en het binnen hun taakomschrijving past), zal het ministerie hier minder strak op aansturen. Het is dus ook afhankelijk van de activiteit of er wel of niet streng op wordt toegezien.

Prestatiegerichte sturing

Net als in de andere casussen, is de prestatiegerichte sturing niet sterk aanwezig. Deze trend is dan ook duidelijk af te lezen in de tabel in bijlage 3, waaruit is af te lezen dat slechts 35 van de 146 codes omtrent sturing een strekking hebben van een prestatiegerichte sturing. Dit uit zich merendeels in het feit dat alle respondenten in deze casus aangeven dat, hoewel er een activiteiten-jaarplan met bijbehorende doelen en p-maal-q-afspraken vooraf wordt opgesteld, er geen duidelijke prestatieafspraken zijn gemaakt. Dit is ook in lijn met de constatering betreffende de hiërarchische sturing: de nadruk wordt meer gelegd op het legitiem en rechtmatig handelen dan op het behalen van resultaten. Het proces aangaande hoe iets uiteindelijk tot stand komt, lijkt voorop te staan. Al vanaf het moment van de subsidieaanvraag tot de verantwoording ervan, wordt er ex-ante gecoördineerd.

“Ik stuur niet aan op welke prestaties, maar ik stuur er wel op dat ze soms in hun aanvraag concreter zijn. Omdat het soms ook wel hoog of heel globaal is, waarvan je dan denk van ja hier kan toch niemand op tegen zijn weet je wel... Maar wat zie ik dan aan het eind van het jaar? Dus het meer SMART maken van hun doelen, daar stuur ik wel op. Maar dan niet zo zeer wat het dan moet zijn.” -

OCW-accounthouder organisatie 2

Er wordt dus wel ex-ante procesmatig gestuurd op het handelen van de organisatie. Gezien de ex-post metingen over het uitgevoerde beleid, zijn alle respondenten het erover eens dat het effect ervan vaak moeilijk of niet is te meten, maar dat dit wel kan verschillen per activiteit. Zo kunnen concrete of kwantificeerbare activiteiten goed getoetst worden, maar veelal worden effectiviteitsmetingen bemoeilijkt omdat men niet duidelijk inzichtelijk kan maken of het effect daadwerkelijk kan worden toebedeeld aan het uitgevoerde beleid of aan externe factoren. Een voorbeeld dat hierbij wordt gegeven is het meten of een leerling de juiste studiekeuze heeft kunnen maken door middel van duidelijke informatie. De rationele afweging in informatie speelt namelijk een kleine rol in het studiekeuzeprocess, doordat persoonlijke omstandigheden als voorbeeldfuncties en gezinssituaties meer invloed op de studiekeuze kunnen uitoefenen. Er kan dus wel een kwaliteitsmeting van de verzamelde informatie worden gedaan, maar niet hoe dit bijdraagt aan de doelstelling. Daarenboven geeft zowel een OCW-accounthouder als een medewerker van de organisatie aan dat prestatie meting ook geen doel op zich moet worden. Het kost namelijk veel tijd en geld, terwijl er waarschijnlijk weinig conclusies aan kunnen worden verbonden, doordat het daadwerkelijke effect niet makkelijk te herleiden zijn uit het uitgevoerde beleid. De vraag is dus wat de opbrengsten zijn van dergelijke metingen. Wel worden evaluaties gedaan op grond van ervaringen van stakeholders in het proces. Zo maakt het ministerie gebruik van de contacten in het veld, waaraan ze vragen hoe tevreden ze zijn over het werk van de organisatie en hoe zij te werk gaan. Deze antwoorden worden dan ook

teruggekoppeld aan de organisatie zelf, zodat de organisatie daar ook van kan leren. Op deze manier kan er dus wel worden gestuurd op bijvoorbeeld efficiëntie, maar het blijft sporadisch.

Netwerksturing

Gezien de netwerksturing in deze casus kan worden gesteld dat deze iets meer naar voren komt dan de prestatiesturing, maar alsnog beduidend minder dan de hiërarchische sturing. Ongeveer 25% van de data correspondeert met een beschrijving van de netwerksturing, wat in de tabel in bijlage 3 is weergegeven. Dit uit zich bovenal in het fenomeen dat de organisaties zich in verschillende netwerken bevinden en gecoördineerd worden door het ministerie. Het is wel per netwerk afhankelijk welke rol het ministerie hierin speelt. Vooral organisatie 2, die zich verkeert in een netwerk met veel (tegenstrijdige) verschillende belangen, vraagt om meer interventies van het ministerie. Het ministerie faciliteert dan overleggen tussen de verschillende partijen, zodat zij elkaars belangen kenbaar kunnen maken. Het is dan aan de organisaties zelf om te komen tot een compromis, doordat de organisaties als privaatrechtelijke stichting de bevoegdheid hebben tot het nemen van besluiten onder eigen verantwoordelijkheid. Echter is deze faciliterende rol niet altijd voldoende toereikend en zal het ministerie een meer bemiddelende rol op zich nemen in het geval van spanningen en conflicten tussen de netwerkleden.

“Want in principe is het aan de organisatie zelf om met die verschillende belangen rekening te houden en dan op tijd te signaleren op het moment dat er iets fout loopt. En als ze er echt niet uit komen, OCW er dan bij te betrekken. Dus dan zetten we even X erbuiten en we hadden gezegd van nou wij nemen de regie over, om met elkaar te gaan bedenken wat voor oplossingen er nu moet komen. Maar dat is alleen bij het uiterste geval dat OCW erbij wordt gehaald en dat er dan 9 van de 10 gevallen er gewoon samen uit komen. In principe zouden zij dat gewoon moeten kunnen.” - OCW-accounthouder organisatie 2

Dit wordt ook bevestigd door de medewerker van de desbetreffende organisatie, maar maakt hierbij wel de opmerking dat het ministerie meer een duidelijke visie moet ontwikkelen om betere sturing te geven aan het netwerk. Uit de overige gesprekken komt dan ook niet duidelijk naar voren dat het ministerie haar visie over de doelen en prioriteiten uitdraagt naar de netwerkleden. Er kan ook geen duiding worden gemaakt over de mate waarin het ministerie poogt in dergelijke situaties de netwerkleden te beïnvloeden door de constructie van belangen, relaties en visies van mogelijke toekomstperspectieven. Een medewerker vertaalt dan ook duidelijk deze wens:

“Ik vind dat de overheid best een bepaalde richting mag geven als het gaat om het maatschappelijke belang. Want zeker in het onderwijsveld, is het allemaal wel heel politiek gevoelig en hebben de

stakeholders soms ook wel overeenkomstige belangen, maar daar waar het niet is, kom je er zelf gewoon niet uit. En in die situaties mag van mij de minister zeggen van deze richting gaan we uit.” -

medewerker organisatie 2

Bij de andere organisatie wordt dit ook gezien, maar is de wens om een duidelijke visie te creëren niet prominent aanwezig - wellicht omdat daar ook niet veel belangenverstrengeling aan te pas komt. De accounthouder geeft hierbij dan ook de nuancering dat het per netwerk kan verschillen welke rol in het netwerk het ministerie aanneemt. De accounthouder van organisatie 1 betuigt dat het ministerie over het algemeen een actieve rol speelt in de aansturing van het netwerk, doordat zij zo veel mogelijk probeert mee te denken met de organisatie en deze waar nodig probeert te verbinden aan andere partijen. Op deze manier proberen zij samen met alle partijen te kijken wat ze voor elkaar kunnen betekenen en hoe de publieke waarde kan worden vergroot. Zij kijken dan samen hoe nieuwe initiatieven uitwerken in het veld en gaan vervolgens met onderwijsinstellingen aan de slag. Juist omdat zij in het veld staan, hebben zij daarin de positie dat zij het beste kunnen inzien waar behoefte aan is. Echter bemerkt de accounthouder hierbij dat het wel moet passen in het stukje beleid wat het ministerie heeft bedacht. Dus hoewel het ministerie een actieve rol speelt in de netwerksturing, blijft het ministerie een zekere autoritaire positie behouden, waardoor zij niet kunnen worden gezien als gelijkwaardige netwerkparticipant.

4.3.5 Conclusie privaatrechtelijke stichtingen

Uit de voorgaande gegevens kan worden geconcludeerd dat er in deze casus een betrekkelijk hoge mate van principiële betrokkenheid en gedeelde motivatie is, zoals door Ansell & Gash (2008) beschreven. Ook wordt in deze casus meermaals aangegeven dat de mate van betrokkenheid erg persoonsgebonden is. Er zijn vaste herhaaldelijke overlegmomenten en eigenlijk alleen wanneer er (politieke) problemen spelen, zal de OCW-accounthouder dieper op de inhoud zitten van de instelling om adequaat hierop te kunnen handelen, waardoor veelvuldig overleg tussen de partijen is benodigd. Hierbij wordt de veronderstelling van Emerson en collega's (2012) bevestigd dat hoewel een face-to-face dialoog de samenwerking positief beïnvloedt, het niet altijd noodzakelijk is, maar vooral wanneer conflicten laag zijn en gedeelde waarden en doelstellingen duidelijk zijn. Beide partijen geven in deze casus aan dat dit goed werkt in de samenwerking. Gezien de netwerksturing, komt deze minder naar voren dan de hiërarchische sturing, maar wel iets meer dan de prestatiegerichte sturing. Het ministerie heeft niet een erg actieve rol in het netwerk, doordat zij eigenlijk de facilitering van het netwerk overlaten aan de instellingen zelf, waarbij het aan de instellingen is om zelf de verschillende belangen af te stemmen met andere partijen in het netwerk. Alleen op het moment van spanningen en conflicten tussen de netwerkleden zal het ministerie een bemiddelende rol op zich nemen. Ook hier speelt de

autonomie en vrijheid in handelen een grote rol in de effectiviteit van de samenwerking en de uiteindelijke outcomes.

Het ministerie tracht meer rekening te houden met het perspectief van de organisaties door naar de wensen en belangen van de organisatie te luisteren te kijken naar wat zij doen hoe het ministerie hierbij kan helpen. Er wordt dan ook gezocht naar doelconsensus (Ansell & Gash, 2008), maar men heeft het idee dat de instellingen toch hun doelen conformeren aan de doelen van het ministerie, omdat de doelen van het ministerie leidend zijn. Hierin is ook deels te zien dat de hiërarchische top-down sturing vooraanstaand is in de sturing vanuit het ministerie. Het ministerie wordt namelijk als een autoritaire partij gezien. In navolging van de beheersingsgerichte sturing van Propper et al. (2004) kan het ministerie met deze machtsbron dan ook bepaald gedrag afdwingen middels wet- en regelgeving. Er wordt gebruik gemaakt van strakke ex-ante coördinatie, doordat wetten en richtlijnen inrichting geven aan een formeel en gestandaardiseerd proces om toezicht en controle te garanderen. Er wordt dan ook voornamelijk gestuurd op de verantwoording van het proces. De focus lijkt daarom meer te liggen op de rechtmatigheid, dan op de doelmatigheid of doeltreffendheid.

Het is dan ook duidelijk te zien dat de nadruk wordt gelegd op het legitiem en rechtmatig handelen en niet op het behalen van bepaalde resultaten, wat juist voorop staat volgens de prestatiegerichte sturing van Van der Steen et al. (2015). De prestatiegerichte sturing lijkt dan in deze casus evenzo miniem voor te komen. Dit uit zich vooral in het feit dat er weinig wordt gestuurd op efficiëntie en effectiviteit. Zo worden geen concrete of kwantificeerbare activiteiten getoetst, doordat veelal effectiviteitsmetingen niet van de grond komen omdat men niet duidelijk inzichtelijk kan maken of het effect daadwerkelijk kan worden toebedeeld aan het uitgevoerde beleid of externe factoren. Wel worden duidelijke p-maal-q-afspraken vooraf opgesteld, zodat in ieder geval op de kosten realistische en ramingen kunnen worden gedaan, die ervoor zorgen dat de instellingen zo efficiënt mogelijk de middelen kunnen besteden, wat Pierre (2006) beoogt in zijn *managerial system*. Toch wordt aangegeven dat deze sturing te beperkt is voor het behalen van een effectievere samenwerking en zo ook negatief doorwerkt op de outcomes.

4.4.1 BIS-instellingen: de governance kaders

De culturele instellingen en cultuurfondsen die subsidie van het Rijk krijgen, vormen samen de landelijke basisinfrastructuur. Deze bestaat uit podiumkunsten, rijksmusea, beeldende kunst, letteren, cultuurfondsen van het Rijk, architectuur, design en nieuwe media. Het verloop van het subsidiëringsproces en het toezicht hierop heeft bij de BIS-instellingen een geheel eigen karakter, in vergelijking tot de andere casussen. Dit komt doordat de BIS-instellingen geen vaste regeling hebben voor de subsidieverstrekking. In navolging van hoofdstuk 2 van de Regeling op het specifiek

cultuurbeleid 2018 stelt de minister bij ministeriële regeling eenmaal per vier jaar regels vast voor de verstrekking van subsidies in de op die periode volgende periode van vier kalenderjaren. Deze ministeriële regeling bevat in ieder geval een omschrijving van de activiteiten die voor de subsidie in aanmerking komen, de criteria die bij de subsidieverlening gehanteerd worden en een financieel kader waarbinnen de subsidieverstrekking geschiedt. Deze subsidie moet elke vier jaar opnieuw door de instelling worden aangevraagd met een activiteitenplan en meerjarenbegroting waarbij de organisatie zelf de precieze invulling van de activiteiten formuleert.

Vervolgens brengt de Raad van Cultuur een advies uit over de samenstelling van de BIS en welke instellingen het meest passend zijn in dit vierjarige kader. Op basis hiervan beslist de minister over de toekenning van subsidies en zal deze besluiten bekendmaken op Prinsjesdag. In navolging van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid 2018 beslist de minister gelijktijdig op alle aanvragen van de verschillende instellingen die zichzelf aanbieden. Dit wordt gedaan op basis van een vergelijking van hun geschiktheid om bij te dragen aan de doelstellingen van de bij of krachtens de wet gestelde regels volgens artikel 3.8-3.24 van de Regeling op het specifiek cultuurbeleid 2018. Op deze wijze wordt het kader ingevuld met de verscheidene instellingen die een vast bedrag aan subsidie verkrijgen voor de komende vier jaren. Tevens kunnen de instellingen losse projectsubsidies aanvragen. Vervolgens dient hierop toezicht gehouden te worden krachtens artikel 2.15 (Regeling op het specifiek cultuurbeleid, 2018). Dit wordt gewaarborgd doordat de instellingen die instellingssubsidies ontvangen na het eerste, tweede en derde jaar van de periode waarvoor subsidie is verleend, een jaarrekening en een prestatieverantwoording indienen over het betreffende jaar. De prestatieverantwoording bevat een beknopt inzichtelijk kwantitatief overzicht van de activiteiten die zijn verricht in het jaar waarop het bestuursverslag betrekking heeft. De rol van het ministerie bestaat hierbij uit het vaststellen van modellen voor het bestuursverslag, de jaarrekening en de prestatieverantwoording.

4.4.2 Systeemcontext

Ook in deze casus is uit de interviews een duidelijke trend te behalen over het ontstaan van de instellingen en de inrichting daarvan. Een aantal decennia geleden was er geen grote behoefte aan het ondersteunen van kunst- en cultuurinstellingen. Er ontstond echter wel een bepaalde behoefte in het culturele veld dat er bijvoorbeeld meer onderzoek, informatie(deling), aandacht, facilitering en netwerken omtrent kunst en cultuur moesten plaatsvinden. Zo zijn kleine stichtingen en vereniging opgestart die dit mogelijk maakten. Uiteindelijk is door de overheid hier gehoor aan gegeven en is er een duidelijke inrichting gegeven aan het organiseren van dit soort organisaties, middels de basisinfrastructuur regeling. Vele kleine stichtingen en vereniging zijn gefuseerd tot een consortium die past binnen de taken en activiteiten van de basisinfrastructuur. Deze regeling is dan ook een

directe reactie op behoeften en impulsen uit het veld. Hoewel organisaties tegen elkaar moeten “concurreren” om in de BIS te komen, lijkt er geen sprake te zijn van uitgelaten machtsverhoudingen of politieke dynamieken tussen deze organisaties of het ministerie.

In vergelijking tot de andere casussen, zijn de BIS-instellingen relatief kleine instellingen in omvang en budget. Waar bij andere instellingen vaak meerdere accounthouders voor de verschillende activiteiten zijn aangesteld voor een instelling, is bij de BIS-instellingen het geval dat slechts één accounthouder wordt gekoppeld aan een instelling. Dit resulteert dikwijls erin dat de accounthouder dicht op het beleid zit en daardoor ook dicht op de sturing en het toezicht van hun aangewezen organisatie. Bovendien wordt aangekaart dat het accounthouderschap niet wordt gescheiden in een beleidsinhoudelijke en financiële controle, waardoor de accounthouder bijvoorbeeld vaak financiële checks moet doen, waarvoor hij/zij eigenlijk te weinig financiële kennis heeft. Een veelgehoorde opvatting hierbij is dan ook om het accounthouderschap te verdelen over een beleidsinhoudelijke en financiële accounthouder en deze informatie aan elkaar terug te koppelen, zodat de accounthouder niet te veel opgaat in de organisatie en dat er door de te grote betrokkenheid blinde vlekken ontstaan in het toezicht.

4.4.3 Collaboratie dynamieken

Principiële betrokkenheid

In deze casus lijkt de principiële betrokkenheid erg groot te zijn, doordat alle respondenten in deze casus een beschrijven dat zij een hoge mate van verbinding tot elkaar voelen. Maar liefst 54 codes in deze casus hebben een strekking van principiële betrokkenheid. Uit de interviews met zowel de OCW-accounthouders alsmede de medewerkers van de BIS-instellingen komt naar voren dat dat het contact erg nauw en dat de lijntjes kort zijn. Dit is 12 keer benoemd in deze casus. Zo geeft de medewerker uit de BIS-instelling 2 aan dat ze naast de formele overlegmomenten zeker een keer in de twee weken een informeel overlegmoment hebben. Er wordt meermaals aangegeven dat beide partijen het ook belangrijk vinden dat ze op de hoogte zijn van elkaars standpunten en dat deze manier van informatiedeling de samenwerking ten goede komt. Hierbij geven de BIS-instellingen aan dat veel ruimte aan hen wordt geboden om hun mening te laten blijken. Dit bevordert dan ook hun taken om de doelstellingen te vervullen, doordat ze kritisch mogen zijn, maar ook van mening kunnen verschillen in een gesprek zonder dat daarover onenigheid ontstaat. Toch geven ook hier geven beide medewerkers van de organisatie aan dat het verloop van het contact en de ervaring daarvan erg persoonsgebonden is.

“De informatiedeling vind ik heel open. Je kunt OCW natuurlijk generaliseren, maar het is denk ik heel persoonsgebonden. Want toen ik hier net begon, had ik een ander contactpersoon en daar verliep het overleg gewoon veel stroever mee. Het is dus ook gewoon persoonsgebonden of iemand open staat voor het aanhoren van jouw mening en het belangrijk vindt om inhoudelijk met jou mee te denken. Gelukkig heb ik het daar nu wel mee getroffen. Dus ik denk dat dat ook een relevant fenomeen is in de contacten tussen OCW en de instellingen.” - Medewerker BIS-instelling 2

Daarnaast geven de BIS-instellingen ook aan dat je erop moet vertrouwen dat de accounthouder de belangen van de organisatie zo goed mogelijk behartigt. Hoewel veelvuldig overleg plaatsvindt, hebben de organisaties niet altijd in de hand welke besluiten doorslaggevend zijn. Juist wanneer zij te maken hebben met een accounthouder die dit inziet en zo veel mogelijk tracht mee te denken en te conformeren aan de belangen van de organisatie, maakt dat het mogelijk om tijdens de overleggen met open vizier elkaar standpunten kenbaar te maken. Dit schept duidelijkheid, doordat beide partijen weten waar ze aan toe zijn omdat meteen kan worden uitgesproken of iets wel of niet kan over wat ze zouden willen zien. Deze wijze van afstemmen, maakt het dan ook makkelijker om samen tot besluiten te komen. Bij het nemen van gezamenlijke besluiten, staat dan ook voorop dat beide partijen samen een gedeelde betekenis creëren door gemeenschappelijk doelen te formuleren door menigmaal hierover te discussiëren. De instellingen voelen een sterk belang dat OCW de doelstelling haalt die zij hebben opgesteld op het gebied van de kunstsector. Hier worden dan ook de belangen van de organisaties zelf behartigd, doordat zij deze doelen ook zelf willen behalen. Hierdoor ontstaat vanzelf een gedeeld belang.

Gedeelde motivatie

Net als de principiële betrokkenheid is de gedeelde motivatie hoog in deze casus. Uit de tabel in bijlage 3 is af te lezen dat kenmerken van een gedeelde motivatie 32 keer zijn benoemd. Gezien de gedeelde motivatie om een samenwerkingsverband aan te gaan, komt uit de interviews komt naar voren dat beide partijen de nadruk leggen op het begrijpen en waarderen van elkaars waarden en belangen. Zoals al eerder benoemd, zorgen de veelvuldige overlegmomenten ervoor dat men van elkaar waar de organisaties voor staan. De medewerkers van de BIS-instellingen geven aan dat zij het gevoel hebben dat hun mening als belangrijk wordt geacht door het ministerie en deze ook echt wordt gehoord.

“Onze doelstellingen liggen erg dicht op elkaar. Maar soms zeggen we ook van weet je, die doelstelling van OCW is misschien iets te beperkt. Stel nu dat je hem nu zo zou interpreteren, helpt dat dan niet beter? Dat is dus een gesprek dat je voert. Dus wij kunnen er ook invloed op uitoefenen. En omdat wij als organisatie met onze voeten staan die sector staan, weten wij soms ook net iets meer

dan OCW weet. Het is dus een ander perspectief. En dat snappen en accepteren ze ook wel.”-

medewerker BIS-instelling 2

Het ministerie legt de klemtoon op het organiseren van doelconsensus tussen de twee partijen, door goed te luisteren naar wat de organisatie wil. Wat hierbij opvallend is, is dat beide OCW-accounthouders in de interviews bepleiten dat zij groot belang hechten aan het opbouwen van goede relaties met de contactpersonen van de organisaties, zodat zij optimaal de organisatie kunnen ondersteunen bij de uitvoering van hun taken. In de interviews van de BIS-instelling heerst dus een gevoel van grote betrokkenheid tot elkaar om vraagstukken samen aan te pakken. Het ministerie ziet hoe de onafhankelijkheid en kennisexpertise van de organisaties helpt bij het uitvoeren van het beleid. In deze relatie bestaat dan ook een aanzienlijke mate van vertrouwen in elkaars handelen. Dit beeld wordt dan ook bevestigd door de OCW-accounthouder van BIS-instelling 1:

“Je wil ook niet alle regels dichttimmeren. Je wil ook de creatieve culturele instellingen zelfs hun gang kunnen laten gaan, binnen de grenzen natuurlijk. Want als je alles dichttimmert, dan kan je het net zo goed zelf doen. Bij de cultuurfondsen krijgen de instellingen van ons subsidie en dat is dan ook wel op basis van vertrouwen dat je dan wel weet dat ze gewoon een goede partij zijn om het werk met hun kennis en expertise onafhankelijk uit te voeren. Laat ze dan vooral hun eigen ding doen, want zij weten wat ze doen.”

Ook hier speelt de informatiedeling een significante rol bij de betrokkenheid, doordat het contact op het inhoudelijke vlak op gelijkwaardig niveau verloopt. Zo delen de organisaties beleidsmatige informatie die voor het ministerie relevant kan zijn, maar ook vice versa. En zo zien de BIS-instelling op hun beurt ook de waarde van het ministerie in, in hoe zij kunnen helpen bij het versterken van strategische plannen en het onderhouden van een netwerk. Zo geeft de medewerker uit de BIS-instelling 2 aan dat indien je deze twee factoren goed aan elkaar koppelt, je vervolgens altijd op een hele waardevolle lijn uitkomt waarin het maatschappelijk belang optimaal wordt bediend. Beide partijen zijn dus erg te spreken over de manier van samenwerking en hoe ze op deze wijze samen outcomes behalen.

4.4.4 Sturingsmechanismen

Hiërarchische sturing

Evenals bij de andere casussen, komt in de interviews naar voren dat het ministerie strak stuurt op het handelen volgens de wet- en regelgeving. In de interviews met de BIS-instellingen is dan ook een behoorlijk deel van de codes gecodeerd met een hiërarchische sturing als strekking, namelijk 71 van

de 193 codes. Vooral het karakter van de basisinfrastructuur in de culturele sector zorgt ervoor dat de organisaties zich dienen te houden aan strak omliggende kaders betreffende juridische en financiële regels. Er is dan ook 19 keer benoemd dat men in deze casus handelt volgens wet- en regelgeving. Dit uit zich vooral in de waterdicht geformuleerde regeling op specifiek cultuurbeleid. Zoals de regeling op specifiek cultuurbeleid opdraagt, dienen de BIS-instellingen op basis van die regeling een aanvraag in, onderbouwd met een vierjarig beleidsplan en activiteitenplan. Dit beleidsplan vormt dan de basis van die vierjarige subsidie-afspraken. Het is dan ook van tevoren bekend wanneer de stukken aangeleverd moeten worden en er wordt duidelijk op gestuurd dat de organisaties niet te laat deze stukken kunnen aanleveren. Daarnaast hebben zij ook een meldingsplicht indien zij afwijken van hun vooraf besproken beleidsplan. De verantwoordingsprocessen worden dan ook in alle interviews als erg gestructureerd beschreven, doordat de taken en verantwoordelijkheden aan het begin van het proces duidelijk zijn afgebakend. Er zijn dus veel verantwoordingsmomenten, zodat het toezicht op het handelen van de organisatie geborgd blijft.

“Het bestuursverslag en het financieel verslag... Nou, daar wordt wel heel streng naar gekeken of het alle elementen bevat zoals in richtlijn 6.40 staat beschreven. Ja, dus de accountant checkt al die regels aan de voorkant al en dan nog eens een keertje OCW. En dat vind ik prima. Het is maatschappelijk geld, dus ik snap die rol ook wel.” - Medewerker BIS-instelling 2

“En tot in den treure en soms te veel wordt er gekeken naar wat er in al die jaarverslagen staat. Naast dat accounthouders alle verantwoordingsverslagen checken, hebben wij ook nog een buddy die ook nog extra checkt op financieel gebied of het wel helemaal duidelijk is en of het wel goed is gegaan. Dus daar gaan best wel wat checks overheen, want voor je het weet heb je een onrechtmatigheid aan je broek en dat wil je natuurlijk ook niet hebben. - OCW-accounthouder BIS-instelling 1

Zoals de OCW-accounthouder van BIS-instelling 2 beschrijft, bestaat er de facto een relatie die eigenlijk heel formeel en ambtelijk is ingericht, doordat de accounthouders de duidelijke taak hebben om na te gaan of de instellingen zich aan hun beleidsplan houden. Volgens vaste protocollen en strikte checklists conform het cultuurbeleid oefenen de accounthouders toezicht en controle uit. Deze strakheid is dan ook nodig doordat de BIS-instellingen een vierjarige subsidie krijgen, wat een relatief lange periode is om op aan te sturen. Om deze reden is dan ook bewust gekozen om in de tussenjaren “een vinger aan de pols te houden”, zodat er tussentijds kan worden bijgestuurd op momenten en niet na vier jaar wordt verrast over de resultaten die wel of juist niet zijn behaald. Hoewel de toezicht- en controlemechanismen bij de BIS-instellingen hard worden gehandhaafd, heerst er onder de geïnterviewde respondenten geen onpersoonlijke hiërarchische lijn met de bijbehorende top-down sturing. In het geval van deze casus, wordt er een genuanceerder beeld geschetst over de hiërarchische

sturing. Hoofdzakelijk omdat de gedeelde motivatie en principiële betrokkenheid vanuit beide partijen groot is, hecht het ministerie waarde aan de opvattingen vanuit de organisaties en het veld. Uiteindelijk komt de sturing wel van bovenaf, in die zin dat het ministerie een subsidie verstrekt en dus uiteindelijk bepaalt wat de organisaties met dat geld moeten doen en ministerie opdraagt om bepaalde onderdelen mee te nemen in het beleidsplan. Echter worden deze besluiten genomen op basis van een beleidsplan dat door de organisaties zelf wordt opgesteld en dit terugkoppelen aan het ministerie. Er wordt dus eigenlijk een meer bottom-up benadering gehanteerd.

Ook in deze casus is het handelen volgens de regels van uiterst belang, maar geven de OCW-accounthouders iets meer beleidsvrijheid aan de instellingen. Zo betoogt een accounthouder dat je de instellingen moeten laten doen waar ze goed in zijn, zonder dat ze worden belemmerd door vaste regels en een hoge verantwoordingslast. Toch wordt wel benadrukt door beide accounthouders, dat het ministerie enigszins wel kaders moet hanteren, omdat het om publiek geld gaat en dat dat goed besteed moet worden binnen de regels waaraan voldaan moet worden. “Dus je wil ook als overheid natuurlijk een bepaalde grip hebben”, expliciteert een OCW-accounthouder, “maar die grip kan je wel degelijk hebben zonder dat je op ieder detail aanstuurt.” Ook de medewerkers van de BIS-instellingen ervaren dit, doordat meermaals wordt benadrukt dat zij niet ervaren dat er een nadruk wordt gelegd op toezicht en controle, terwijl zij toch veel moeten verantwoorden. Dit laat zien dat het ministerie niet geheel als een centrale overheid te werk gaat die een strakke coördinatie nodig heeft om de organisaties aan te sturen, maar eerder neigt naar een platte organisatie en vooral aanstuurt op de formaliteiten.

Prestatiegerichte sturing

Vanuit een marktgericht perspectief bekeken, is het opmerkenswaardig dat uit alle interviews van de BIS-instellingen naar voren komt dat nauwelijks of niet wordt gestuurd op het behalen van prestaties. Zo is in de tabel in bijlage 3 af te lezen dat slechts 56 van de 193 codes gecodeerd is met een strekking van een prestatiegerichte sturing. De strategische doelstellingen zijn door het ministerie niet vertaald naar meetbare prestaties. De medewerkers geven in de interviews wel aan dat zij in de jaarverantwoording conform de regeling van het specifiek cultuurbeleid verantwoorden op vier vaste prestatie-criteria: het aantal schoolgebonden en niet-schoolgebonden activiteiten, het aantal (website)bezoekers en unieke (website)bezoekers. Echter is een veelgehoord kritiekpunt vanuit de BIS-instellingen dat deze kwantitatieve criteria niet altijd recht doen aan de realiteit, doordat zij niet een bepaalde impact in kaart kunnen brengen. Formeel gezien moet het ministerie wel toetsen of de organisatie deze prestatie-criteria haalt, maar het inhoudelijke gesprek lijkt waardevoller en relevanter te zijn dan deze prestatie-indicatoren. Het is dus belangrijk om in een inhoudelijk monitorgesprek de zaken waar het misloopt goed te kunnen verantwoorden. Dit zorgt voor een stuk transparantie in de

verantwoording. Toch zien de OCW-accounthouders ook in dat dit niet genoeg is om te sturen op de effectiviteit en efficiëntie.

“Wij sturen op vijf verschillende bovensectorale ondersteunende instellingen die inhoudelijk ontzettend veel van elkaar verschillen, behalve dat ze dan allemaal voor de hele sector ondersteuning bieden. Dus zo ’n standaardlijstje met indicatoren doet dan weinig recht aan wat je wil weten aan hun specifieke activiteiten en hoe dat dan bijdraagt aan het behalen van de doelen.” - OCW-accounthouder BIS-instelling 2

Het ministerie mist dus een overzicht met prestatie-indicatoren die de prestaties van organisaties inzichtelijk maken. Dit komt voornamelijk doordat de verwachtingen over eindproducten vanuit het ministerie ook niet duidelijk zijn geformuleerd. Er is dan wel een beleidsplan, waarin inhoudelijk staat beschreven welke activiteiten de organisaties dienen uit te voeren, maar hierin staat niet beschreven aan welke effectiviteitscriteria de uitgevoerde plannen moeten voldoen. “Dat is wel iets waarvan ik denk dat dat echt beter kan”, licht een accounthouder toe, “want als je dan ziet wat voor afspraken er zijn, dan zijn die redelijk vaag. Dan heb je ook niet echt een knuppel om mee te slaan.” Dit zou ook enig gevaar met zich mee kunnen brengen voor de effectiviteit. De accounthouder van BIS-instelling uit dan ook zijn zorgen hierover. Dit zou namelijk ertoe kunnen leiden dat de instellingen deels gebruik zouden kunnen maken van de situatie door wellicht een eigen focus in de interpretatie te kiezen. Dit wekt de indruk dat er voor de instellingen ruimte bestaat om in het eigenbelang te kunnen handelen. Aangezien er geen harde kwantitatieve prestatie-criteria zijn, kunnen de organisaties in een inhoudelijk jaarverslag hierom heen draaien. Deze vrees lijkt dan ook niet ongegrond, doordat deze impliciet wordt bevestigd door de medewerker uit de BIS-instelling 2:

“Tegelijkertijd is het bestuursverslag een inhoudelijke verantwoording. En daar staat in wat je hebt gedaan en wat het effect daarvan was en wat het resultaat dan was, maar dat is dan natuurlijk wel door onze bril. Ik probeer dan ook quotes van bezoekers in het verslag op te nemen. Ik moet dan wel eerlijk zeggen dat ik geen quote ga opnemen van iemand die zei dat ie er helemaal niks aan vond en niks geleerd had.”

Beide accounthouders zien dit gevaar in en vermelden dat zij momenteel bezig zijn met het formuleren van meer passende criteria. De medewerkers van de organisaties geven aan hierbij te willen helpen, doordat het hen ook helpt bij de jaarverantwoording. De medewerker van de BIS-instelling 2 merkt op dat er in de jaarverantwoording meer moet worden ingegaan op de impact van het beleid, dus wat het beleid echt voor effect had op een individu. Daarenboven geven beide partijen in de interviews aan dat er nauwelijks ex-post evaluaties worden gehouden. De evaluaties die

plaatsvinden zijn meer procesmatig dan beleidsinhoudelijk van aard. Het ministerie zorgt tijdens de formele overlegmomenten voor ruimte in feedback. In de volgende overlegmomenten wordt dan gekeken of de organisaties gevolg hebben gegeven aan de opmerkingen die ze vorig jaar hebben gekregen van het ministerie. Maar dit zegt dus niks over de impact van het uitgevoerde beleid. De medewerkers van beide BIS-instellingen geven aan dat zij dit weleens zelf initiëren middels stakeholder- en klanttevredenheidsonderzoeken. Onder de afnemers of mensen die worden geraakt door het beleid, worden enquêtes afgenomen waarin de respondenten bevraagd worden wat zij bijvoorbeeld geleerd hebben. Deze resultaten nemen zij dan op in een apart verslag. Echter gebruiken de organisaties deze gegevens meer voor hun eigen professionalisering en verbeterlag in het uitvoeren van het beleid. Het ministerie stuurt hier zelf niet op aan.

Netwerksturing

In vergelijking tot de andere casussen, komt de netwerksturing bij de BIS-instellingen veel duidelijker terug in de sturingsmechanismen, wat ook blijkt uit de cijfers in de tabel in bijlage 3. Zo is in de interviews met de OCW-accounthouders en de medewerkers meer dan een derde van de data gecodeerd met een strekking van een netwerksturing. Dit sluit wellicht ook aan op het feit dat ook een groot deel van de data is gecodeerd met codes aangaande de gedeelde motivatie en principiële betrokkenheid, die een nauwgezet samenwerkingsverband met goede relaties kenmerken. In deze casus zijn dan ook zowel beide OCW-accounthouders als beide medewerkers van de organisatie erg positief over de rol van het ministerie in de verschillende netwerken. Alle respondenten in deze casus geven aan dat het ministerie een overwegend actieve rol heeft in het netwerk en invloed uitoefent op het verloop en de uitkomsten van het netwerk. Zo verbindt het ministerie de organisaties aan partijen waar nodig door contacten te delen. Dit gebeurt ook vice versa. Er worden dan ook vele overleggen tussen de verschillende partijen gefaciliteerd. De overheid participeert dus zelf in het proces van zelfbesturing. Beide organisaties geven een blijk van waardering aan het ministerie doordat zij benadrukt zaken ook echt samen oppakken en dat het ministerie welwillend is om de instellingen te helpen bij het behalen van de (gezamenlijk geformuleerde) doelen. In de tabel in bijlage 3 komt duidelijk naar voren dat er in deze casus in verhouding met de andere casussen veel meer wordt gestreefd naar doelconsensus. In deze casus is dat namelijk 12 keer benoemd. Ook vanuit het perspectief van de OCW-accounthouders komt aan het licht dat zij dit als een belangrijke waarde zien.

“Er wordt altijd wel gezegd van oh ja de ministeries, dat is toch altijd wel een ding is dat wij hoger staan, maar we proberen wel altijd te benadrukken dat we het met zijn allen doen. Want ze zijn onze belangrijkste uitvoerders.” - OCW-accounthouder organisatie 1

Hoewel een veelvoorkomende mening is dat het ministerie wordt gezien als een netwerkparticipant, ziet het ministerie zelf in dat zij geen gelijkwaardige netwerkparticipant zijn. Het ministerie kan namelijk niet volledig de autoritaire positie opgeven, doordat zij alsnog moeten aansturen op de maatschappelijke doelen en de processen die hieraan voorafgaan. Ook in deze casus geldt dat het ministerie pas een directieve rol op zich neemt op het moment dat organisaties uit de pas lopen. Op deze momenten zal het ministerie op haar autoriteit beroepen om de organisaties aan te sturen om op een andere manier te gaan werken, zodat de gewenste resultaten worden bereikt. Verrassend genoeg erkennen beide organisaties deze positie van de overheid in het netwerk en doet dat niet af aan de gelijkwaardige relatie tussen de organisatie en de overheid.

“Ik zie ze wel als een gelijke partij, maar ik zie ze ook als een gelijke partij op het moment dat ze directief zijn, omdat ik snap waar hun opdracht vandaan komt. Dus met dat begrip, snap ik soms wel dat zeggen van nee dat kunnen we niet doen, we gaan het zo doen en dit gaat we uitzetten en we gaan dit onderzoek doen en ik beleg dat bij die groep en niet op een andere manier. Ja. Vanuit de diverse rollen die je hebt, snap ik de verschillende manieren van aansturen.” - medewerker BIS-instelling 2

Door de hoge mate van betrokkenheid en gedeelde motivatie, is het dan ook vanzelfsprekend dat het ministerie en de instellingen elkaars perspectieven begrijpen en samen beslissingen nemen op basis van goed afgestemde belangen. Een factor die hierop invloed heeft is dat de sturing op de BIS-instellingen ook erg responsief van aard is. Zo reageert het ministerie op behoeftes vanuit het veld en neemt deze mee in de aansturing op te behalen resultaten. Zoals al eerder vermeld, zijn beide partijen goed op de hoogte van elkaars wensen en belangen, wat het makkelijker maakt om gedeelde doelstellingen te formuleren. In principe wordt er wel van bovenaf gestuurd, maar wel in nauwgezet overleg met alle stakeholders. Wat ook ten opzichte van de andere casussen erg markant is, is dat in deze casus het ministerie wél een duidelijke visie lijkt over te brengen aan het veld. Een verklaring dat het in deze casus meer gebeurt, is wellicht omdat de doelstellingen en activiteiten al vooraf zijn vastgesteld via de BIS-regeling en organisaties hier eigenlijk niet van kunnen afwijken. Dit schept dan ook duidelijkheid. Op basis van deze duidelijke visie kan dan ook gerichte sturing worden gegeven aan het netwerk.

4.4.5 Conclusie BIS-instellingen

Al met al kan worden gesteld dat in de casus van de BIS-instellingen een veel grotere principiële betrokkenheid en gedeelde motivatie bestaat tussen het ministerie en de instellingen, dan we in de voorgaande casussen hebben gezien. In navolging van Emerson et al. (2012) en Ansell & Gash (2008) is in deze casus ook te zien dat een omgeving waarin ruimte is voor open communicatie voor meer betrokkenheid zorgt. Zo is er sprake van laagdrempelig en veel face-to-face contact, waardoor beide

partijen in deze samenwerking op de hoogte zijn van elkaars belangen en verwachtingen en ze makkelijker hierop kunnen inspelen. Hier wordt wel benadrukt dat deze grote mate van betrokkenheid erg persoonsgebonden is en het dus per accounthouder verschilt of zij zich kunnen inleven in de situatie van de instellingen door kennis te hebben over de historische context en hierdoor bereid is mee te denken. Nu lijken deze verhoudingen erg goed te zijn. Daarenboven is er een heel duidelijk gevoel van wederzijds vertrouwen en begrip, wat volgens Ansell & Gash kenmerkend is voor een hoge mate van principiële betrokkenheid. Doordat beide partijen zich kunnen inleven in het perspectief van andere partijen, is het makkelijker om tot een gezamenlijk doel te komen dat de gehele kunst- en cultuursector ondersteunt. Hierbij wordt aangegeven dat dit zeker de outcomes ten goede doet, doordat er goed wordt ingespeeld op wat de sector benodigt.

Dit speelt dan ook waarschijnlijk een grote factor bij het feit dat het ministerie in deze casus overwegend netwerkgericht sturing geeft, doordat het ministerie verscheidene hands-on en hands-off rollen - zoals beschreven door Sørensen (2016) en Wilson et al., (2017) - aanneemt ten behoeve van de netwerken waarin het ministerie en de instellingen zich begeven. Zo kan het ministerie enerzijds worden gezien als netwerkpartner, doordat het ministerie verschillende partijen aan elkaar kan verbinden waar nodig. Verder hebben zij ook een actieve rol in het beïnvloeden van perspectieven, zodat er een duidelijke visie over de doelen en prioriteiten ontstaat die het culturele netwerk uitdraagt. Echter geven beide partijen aan dat het ministerie niet als een gelijke partij kan worden gezien in het netwerk, omdat zij toch een bepaalde autoriteit hebben om doorslaggevende besluiten te nemen. Desalniettemin hebben de instellingen wel het idee dat zij als gelijkwaardige deelnemer kunnen spreken in overleggen en accepteren zij de verschillende posities in het netwerk, wat ervoor zorgt dat de samenwerking als prettig en effectief kan worden gezien door het laagdrempelige contact.

Hoewel het definitieproces zoals door Emerson (2018) is beoogd, voor duidelijke verwachtingen van doelen zorgt, zorgt het niet voor duidelijke verwachtingen van prestatiecriteria waaraan de instellingen verantwoordelijk voor worden gehouden. De prestatie-indicatoren die worden gehanteerd, lijken ook niet passend te zijn voor de verrichte activiteiten omdat deze te algemeen geformuleerd zijn. Dit is een belangrijke factor die ervoor zorgt dat het ministerie niet erg prestatiegericht sturing geeft. De strategische doelstellingen worden niet vertaald naar meetbare prestaties, wat volgens Van der Steen et al. (2015) noodzakelijk is voor een presterende overheid. Nochtans wordt er wel jaarlijks en vijfjaarlijks geëvalueerd op het proces, zodat de instellingen hiervan kunnen leren. Echter gebeurt dit alleen nog op procesniveau en niet op prestatieniveau, waardoor geen impact kan worden gemeten. Dit staat ook haaks op het idee dat er meer volgens het hiërarchisch model sturing wordt gegeven dan volgens het prestatiegerichte model. Er moet namelijk veel worden verantwoord over de geleverde diensten via vaste kaders en kanalen, wat volgens het proces van subsidieverstrekking tot evaluaties met formele overlegmomenten vast zijn ingeregeld in de BIS-regeling. Standaardisatie door het

handelen volgens wet- en regelgeving is dus ook in deze casus een prominente sturingsvorm, zoals Van der Steen et al. (2015) weergeven in de rechtmatige overheid. Er zit hier dus zeker een verbeteringslag in ten aanzien van de prestatiebesturing door de focus van verantwoording meer te verschuiven van rechtmatigheid naar doelmatig- en doeltreffendheid.

In deze casus lijkt vooral een combinatie van hiërarchische en netwerksturing gehanteerd te worden, wat wellicht tegenstrijdig klinkt. Toch lijkt hier een goede balans te zijn gevonden tussen het handelen volgens wet- en regelgeving en het faciliteren van een netwerk waarin partijen op gelijke voet met elkaar kunnen communiceren om tot doelconsensus te komen. Echter wordt hierdoor misschien het sturen op prestaties uit het oog verloren, doordat te veel wordt gestuurd op de vaste protocollen die niet altijd passend zijn voor elke instelling. Omdat in deze casus - meer dan in de andere casussen - duidelijk naar voren komt dat deze soort sturing juist bijdraagt aan een vooral prettige, maar ook effectievere samenwerking, kan worden geconcludeerd dat deze sturing bijdraagt aan het behalen van de gewenste outcomes.

4.5 Vergelijking casussen

4.5.1 Sturingsrelaties

De mate van principiële betrokkenheid, gedeelde motivatie en capaciteit voor collectieve actie verschilt per casus. Zo is de principiële betrokkenheid over het algemeen groot in alle casussen, wat betekent dat er sprake is van een open debat met inclusieve en transparante communicatie die ervoor zorgen dat beide partijen vrij kunnen spreken over hun belangen en hiervan elkaar op de hoogte houden (Ansell & Gash, 2006; Emerson et al., 2012). Er wordt dan ook in elke casus gepoogd om elkaars belangen en perspectieven te begrijpen en rekening mee te houden. Hoewel Ansell & Gash (2006) in hun collaboratieve governance model beogen dat de principiële betrokkenheid en gedeelde motivatie cumulatief zijn ten opzichte van elkaar, is dat niet het geval bij de RWT's en zbo's. Vooral bij de RWT's geldt dat de mate van vertrouwen vanuit de instellingen naar het ministerie toe laag is, wat wordt veroorzaakt door politieke dynamieken waaraan de instellingen zich dienen te conformeren. Dit tast dan ook de voorspelbaarheid aan, doordat bij wijlen een andere koers wordt uitgevaren door het ministerie. Er wordt dan ineens op andere doelstellingen meer het accent gelegd, terwijl de instellingen eigenlijk willen doorgaan waarmee ze bezig zijn. Vaak is dan ook de visie van het ministerie leidend en kan er niet worden gesproken van doelconsensus, wat juist kenmerkend is voor de gedeelde motivatie (Emerson et al., 2012). Bij de andere instellingen komt deze politieke dynamiek ook terug, maar lijkt het geen grote invloed te hebben op de mate van betrouwbaarheid en voorspelbaarheid. Dit komt vooral doordat het ministerie een grote nadruk lijkt te leggen op het

begrijpen en waarderen van de instellingen en vice versa. Vooral in de casus van de BIS-instellingen is opvallend dat de zowel de principiële betrokkenheid alsmede de gedeelde motivatie erg hoog is.

Tevens wordt in elke casus de capaciteit voor gezamenlijke actie in de samenwerkingsverbanden sterk gewaardeerd. Dit betekent dat zowel de OCW-accounthouders als de medewerkers van de instellingen het idee hebben dat zij het belang van de samenwerking zien om de capaciteit van zowel zichzelf als anderen te vergroten om een gemeenschappelijk doel te bereiken. De resultaten komen dan alleen tot stand op het moment dat zij zouden samenwerken en niet wanneer zij afzonderlijk van elkaar te werk zouden gaan (Himmelman, 1994, zoals beschreven in Emerson et al., 2012). Zo wordt vooral de kennis en expertise gewaardeerd van de instellingen, die veelal leiden tot adviezen aan het ministerie. Vanuit het andere perspectief gezien, hechten de instellingen logischerwijs veel waarde aan de subsidierelatie, want middels deze subsidiestromen trachten zij de doelstellingen waar te maken. In elke casus komt sterk naar voren dat de herhaaldelijke interactieprocessen goed doen aan het behalen van de doelen, doordat telkens wordt bijgepraat waar verbetering zit in het proces. Echter is het element 'leiderschap' in de capaciteit voor gezamenlijke actie in geen enkele casus teruggevonden als factor die hierop van invloed is. Dit komt omdat er geen duidelijke rolverdeling is tussen het ministerie en de instellingen waar een duidelijke leider kan worden aangewezen. Uiteraard handelt iedereen volgens het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar alsnog wordt de minister niet gezien als leider in deze samenwerkingsverbanden.

4.5.2 Sturingsvormen

De mate van het gebruik van bepaalde sturingsvormen vanuit het ministerie verschilt sterk per casus. De OCW-accounthouders die het toezicht hebben op de organisaties verschillen sterk in de wijze waarin zij opereren. Zo zitten enkele accounthouders dicht op de sturing en toezicht van hun aangewezen organisatie. Zo wordt in de casus van de RWT's vooral een hiërarchische sturing wordt toegepast vanuit het ministerie. Verder komt deze sturing ook sterk voor in de andere casussen, doordat elke instelling gebonden is aan het rechtmatig handelen volgens wet- en regelgeving. Vanuit het ministerie zorgt toezicht en controle ervoor dat de uitgevoerde activiteiten in lijn zijn met deze wetten en regels die de kaders vormen voor het handelen. De instellingen kunnen wel zelfstandig activiteiten ontplooiën die bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelstellingen. Echter dienen de additionele activiteiten te allen tijde overlegd te worden met het ministerie. Verder wordt het ministerie ook gezien als een autoritaire partij, wat kenmerkend is voor de hiërarchische sturing (Wilson, 1989, zoals beschreven in Sager & Rosser, 2006). Dit geldt minder in het geval van de zbo's en de BIS-instellingen. Zij hebben meer het idee dat zij wegens hun kennis en expertise als onafhankelijke en daarmee ook gelijke partij worden gezien. Dit sluit ook aan op de mate van netwerksturing in de casussen. Bij de zbo's en de BIS-instellingen lijkt deze in verhouding groot. Hier

hebben vooral de instellingen zelf - en dus niet de overheid - de actieve rol om interactieprocessen te faciliteren waar ook zelfstandig moet worden gezocht naar compromissen tussen de netwerkparticipanten. In de andere casussen geldt dit minder. Vanuit het ministerie wordt geen eenduidige sturing gegeven aan het netwerk waarin de instellingen zich begeven. Waarschijnlijk ligt de oorzaak ten grondslag aan de subsidiëringen door meerdere directies of zelfs door meerdere ministeries en daarom ook op verschillende manieren worden aangestuurd. Er blijkt dan geen eenduidige visie te zijn tussen deze verschillende overkoepelende partijen.

De prestatiegerichte sturing wordt in elke casus erg onderbelicht. Ten opzichte van de hiërarchische en netwerksturing komt deze beduidend minder voor in alle casussen. Dit komt veelal doordat het ministerie niet stuurt op effectiviteitsmetingen opdat zij de strategische doelstellingen niet kunnen vertalen naar meetbare prestaties. Een veelgehoord kritiekpunt is dat de criteria die worden gebruikt om de prestaties te meten niet adequaat zijn voor de uit te voeren activiteiten of niks zeggen over de impact. Juist het formuleren van duidelijke meetbare criteria en verwachtingen zijn volgens Van der Steen et al. (2015) noodzakelijk voor een presterende overheid. Wel wordt in elke casus gelet op efficiëntie middels de jaarlijkse verantwoording, maar hier wordt verder niet actief op gestuurd. Een lijn die hieruit te trekken is dat er vooral wordt gestuurd op de rechtmatigheid en niet per se op de doelmatig- en doeltreffendheid.

4.5.3 Outcomes

De meningen over de mate van tevredenheid over de te realiseren beleidsdoelstellingen zijn verdeeld. Zo hebben zowel de OCW-accounthouders en medewerkers van de instelling in elke casus “wel het idee” dat de gewenste maatschappelijke outcomes worden behaald en dat dit is mogelijk gemaakt door het samenwerkingsverband, waarin diensten worden geleverd die voldoen aan de verwachtingen. Echter wordt in lijn met de prestatiegerichte sturing in geen van de gevallen een concrete ex-ante en ex-post evaluatie gedaan, waardoor er geen duidelijke indicatie is of de samenwerking daadwerkelijk effectief was. Toch geven de respondenten aan dat zij de samenwerking effectief vinden, veelal omdat zij beschouwen dat deze outcomes niet behaald konden worden zonder deze samenwerking. Met name de sterke betrokkenheid en verbondenheid is hierop direct herleidbaar, wat vooral veel voorkomt in de casussen waar een netwerksturing overheersend is. Verder lijkt de hiërarchische sturing in de basis nodig te zijn, doordat er moet worden gestuurd op het handelen volgens wet- en regelgeving. Echter moet deze sturing niet te ver doorwerken in de samenwerking, doordat juist een vrijheid in handelen de outcomes positief beïnvloedt. Desondanks de beperking in de sturing vanuit de overheid en enkele beperkingen in de sturingsrelaties, kan geconcludeerd worden dat in elke casus de samenwerking als succesvol wordt gezien.

5 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

In hoofdstuk 1 werd het probleem geschetst dat het binnen het ministerie OCW veelal lastig is om optimaal sturing te geven aan de extern gesubsidieerde instellingen in een samenwerkingsverband. Dit mondt uit in een onnodige afzwakking van de kwaliteit van de samenwerking en de uiteindelijke outcomes. Derhalve streeft het ministerie OCW ernaar om de verscheidene rollen en taken tussen departementale beleidsmakers en beleidsuitvoerders in uitvoeringsorganisaties helderder te identificeren middels regels en wetten. Alvorens aan het onderzoek werd verwacht dat de knelpunten in de samenwerking niet alleen liggen in de formele regels en wetten, maar ook in de sociale relatie. Zolang het ministerie en uitvoeringsorganisatie geen wederzijds begrip en betrokkenheid voelen tot elkaar, zal de formele scheiding en verdeling van elkaars verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet optimaal kunnen functioneren. Op basis van deze samenwerkingsvormen kan vervolgens een adequate sturing worden ingericht. Bij het ministerie OCW mist een duidelijke nuancering hoe een balans kan worden gevonden tussen een contractuele en sociale relatie om de outcomes te verbeteren. Om deze reden is in dit onderzoek getracht antwoord te geven op de vraag hoe de sturingsvormen en sturingsrelaties tussen het ministerie OCW en de gesubsidieerde instellingen kunnen worden vormgegeven om de outcomes van de samenwerking te optimaliseren.

Om deze centrale onderzoeksvraag te beantwoorden is een viertal casussen bestudeerd waarin is onderzocht (1) hoe sturingsvormen en (2) sturingsrelaties in theorie kunnen worden vormgegeven, (3) hoe de sturingsvormen en sturingsrelaties in de praktijk worden ingericht door het ministerie OCW, (4) in welke mate de verschillende sturingsvormen en sturingsrelaties invloed hebben op de outcomes van de samenwerking en (5) welke eventuele tekortkomingen zich voordoen in de sturingsvorm en sturingsrelatie. In hoofdstuk 2 zijn de eerste twee deelvragen beantwoord op basis van theoretische perspectieven. Vervolgens is vanuit de empirie een antwoord gegeven op deelvragen 3, 4 en 5. In dit hoofdstuk wordt op basis van de bestudeerde theorie en de empirische resultaten uit de praktijk de centrale vraagstelling van het onderzoek beantwoord. Hieronder zullen deze onderzoeksbevindingen aan conclusies en aanbevelingen worden verbonden. Vervolgens wordt gereflecteerd op dit onderzoek, waarin wordt ingegaan op het proces van het onderzoek en welke beperkingen er zijn te identificeren. Op basis hiervan worden aanbevelingen gedaan voor eventueel vervolgonderzoek.

5.1 Conclusies

Systeemcontext

Zoals het model van Emerson en collega's (2012) beoogt, ontstaat een samenwerking binnen een meerlagige context van politieke, juridische, sociaaleconomische en andere invloeden. Uit de

bevindingen is dan ook vastgesteld dat de samenwerking tussen het ministerie en de instellingen tot stand is gekomen in een context van historisch gegroeide relaties, politieke dynamieken en machtsverhoudingen. In dit onderzoek is dit ook bevonden. Echter, waar de modellen van Ansell & Gash (2006) of Emerson et al. (2012) geen onderscheid maken in het type historische context, is uit de bevindingen gebleken dat er een onderscheid kan worden gemaakt in persoonlijke en organisatorische historie. Zo komt uit elke casus naar voren dat een positieve persoonlijke voorgeschiedenis tussen OCW-accounthouder en medewerkers van de instellingen een positief effect heeft op de effectiviteit van het samenwerkingsproces. Dit is dan ook niet geheel verwonderlijk, doordat de theorie omtrent collaboratieve governance beoogt dat een hoge persoonlijke betrokkenheid uiteindelijk voor meer principiële betrokkenheid zorgt en daardoor ook gemakkelijker gezamenlijk aan de doelstellingen gewerkt kan worden (Emerson et al., 2012). In het verleden hadden sommige instellingen een negatieve relatie met de vorige OCW-accounthouders, maar dit lijkt verder geen effect te hebben op de samenwerking met een nieuwe OCW-accounthouder. Tevens geldt deze historisch gegroeide relatie ook in een aantal casussen op organisatorisch vlak, waar instellingen al jaren - soms zelfs decennialang - een subsidierelatie hebben met het ministerie, waardoor het ministerie vaak ook geen aanpassingen meer kan doen in de subsidie omdat bepaalde regels al zijn vastgegroeid in de subsidierelatie.

Verder is opvallend dat elke instelling onderhevig is aan een bepaalde politieke dynamiek en daarop dient mee te bewegen. Hierin is te zien dat in elke casus politieke besluitvorming invloed heeft op het handelen van de instellingen en in sommige gevallen - met name in de casus van de RWT's - de betrouwbaarheid en voorspelbaarheid aantast in de samenwerking. De invloed van machtsverhoudingen is ook duidelijk in elke casus. Echter geldt voor de zbo's en de BIS-instellingen dat deze machtsverhoudingen minder zichtbaar zijn, doordat ze zich meer identificeren als gelijke partij. Dit komt waarschijnlijk doordat in deze casussen het verschil in machtsverhoudingen wordt verkleind door het wederzijds begrip (Ansell & Gash, 2006) toe te laten nemen middels het stimuleren en het aangaan van directe dialoog tussen het ministerie en deze instellingen. Hoewel elke instelling afhankelijk is van de subsidie die het ministerie verstrekt, zou in de andere casussen de barrière van machtsverhoudingen verkleind kunnen worden door deze gedeelde motivatie te versterken.

Sturingsrelaties

In de collaboratieve governance literatuur wordt gesteld dat horizontale samenwerkingsverbanden leiden tot effectieve outcomes (Koppenjan, 2012). Volgens Emerson et al. (2012) en Ansell & Gash (2006) wordt een effectieve sturingsrelatie dan beïnvloed door een hoge mate van principiële betrokkenheid en een gedeelde motivatie. Dit betekent dat binnen de samenwerking het besef moet bestaan dat elke partij zich open en bereidwillig opstelt om tot samenwerken te komen. Hierbij is het

allereerst noodzakelijk dat (face-to-face) communicatie plaatsvindt waar elke partij open hun belangen en informatie kan uitwisselen. Zo is in elke casus ook bevestigd dat herhaaldelijke vaste en formele overlegmomenten ervoor zorgen dat iedereen goed van elkaar weet waar zij staan en wat ze willen en kunnen doen. Volgens Ansell & Gash (2006) draagt dit bij aan de verbondenheid, maar in de praktijk blijkt dat dit ook bijdraagt aan het creëren van vertrouwen en voorspelbaarheid tussen de partijen onderling. Juist de veelvuldige overlegmomenten zorgen ervoor dat partijen onderling afspraken met elkaar maken. Indien de partijen deze afspraken nakomen, ontstaat er vertrouwen en kan er worden gesteld dat de afspraken een bepaalde mate van voorspelbaarheid waarborgen in de uitvoering van de taken om gemeenschappelijke doelen te behalen. Echter komt uit de praktijk naar voren dat juist deze veelvuldige contactmomenten voor verwarring kunnen zorgen. Dit vindt zeer waarschijnlijk zijn oorzaak in de verschillende accounthoudersrollen, waarin het beleidsinhoudelijke vlak wordt gescheiden van het financiële vlak en er dus meerdere contactpersonen zijn voor één organisatie. Hierdoor wordt soms niet iedereen goed geïnformeerd, wat juist het behalen van de doelstellingen en daarmee de outcomes tenietdoet. In de andere casussen waar dit accounthouderschap niet is gescheiden in verschillende rollen, zijn de financiële en beleidsinhoudelijke taken belegd bij één accounthouder. Hier is juist te zien dat deze accounthouders veelal een hechte relatie hebben met de instelling door wederzijds vertrouwen, transparantie en nauwe communicatie, wat ertoe leidt dat wederzijdse doelen worden geformuleerd en behaald, wat de uiteindelijke outcomes positief beïnvloedt.

Deze gemeenschappelijke doelen moeten dan ook samen geformuleerd worden door de verschillende belangen met elkaar af te stemmen, zodat er doelconsensus ontstaat. De verschillende partijen voelen dan een bepaalde betrokkenheid tot elkaar doordat zij eenzelfde visie met elkaar delen. Vooral in de casus van de BIS-instellingen is opvallend dat zowel de principiële betrokkenheid alsmede de gedeelde motivatie erg hoog is. Dit komt vooral doordat de OCW-accounthouders bepleiten dat zij groot belang hechten aan het opbouwen van goede relaties met de contactpersonen van de organisaties, zodat zij optimaal de organisatie kunnen ondersteunen en helpen bij het uitvoeren van hun taken. Het perspectief van de instellingen sluit zich hierbij aan en zien ook dat dit een verklarende factor is voor de effectiviteit van de samenwerking. Hier wordt dan ook bevestigd dat een bevordering van goede relaties middels een gedeelde motivatie van grote invloed is op de outcomes. Juist in de casussen waar de gedeelde motivatie lager is, zijn ook meer knelpunten in de samenwerking gevonden die ook doorwerken in de outcomes.

Sturingsvormen

Waar Jessop (2011) bepleit dat een overheid een mix aan verschillende sturingsvormen dient te hanteren om optimale resultaten te behalen, zien we in de praktijk dat veelal een mix wordt gebruikt,

maar waar één soort sturing altijd de overhand neemt. Zo komt de hiërarchische sturing in 3 van de 4 casussen het sterkst naar voren doordat elke instelling gebonden is aan het handelen volgens wet- en regelgeving en hierop ook sterk wordt gecontroleerd. Alleen in het geval van de zbo's is deze soort sturing minder, doordat de zbo's duidelijk op afstand van het ministerie zijn geplaatst en autonoom te werk gaan. Zij zijn ten opzichte van de andere casussen minder verbonden aan een autoritaire overheid waar een top-down sturing kenmerkend is (Weber, 1978, zoals beschreven in Sager & Rosser, 2006). Verder is in de (hiërarchische) sturingstheorie niet omschreven dat er op bepaalde momenten in de samenwerking meer hiërarchisch gestuurd dient te worden. In de praktijk is namelijk bevonden dat indien er sprake is van problemen, de instellingen meer top-down gestuurd worden en het ministerie een meer leidende rol zal aannemen. Dit wordt echter niet als onprettig ervaren door de instellingen. Daar waar juist minder wordt gestuurd op regels en richtlijnen, is wel te zien dat er een betere relatie bestaat tussen het ministerie en de instelling, wat de outcomes verhoogd.

Verder verschilt het erg per casus, en soms zelfs per instelling, hoe er vanuit het ministerie wordt gestuurd. Waar bijvoorbeeld bij de RWT's en privaatrechtelijke stichtingen meer een hiërarchische sturing aan bod komt, is bij de zbo's en BIS-instellingen een netwerksturing sterk belicht. De mate waarin een netwerksturing terugkomt, lijkt gerelateerd te zijn aan de mate van principiële betrokkenheid en gedeelde motivatie. En daar is al eerder bevestigd dat deze twee factoren bijdragen aan een hogere effectiviteit binnen de samenwerking en dus ook op de outcomes. Dit komt vooral dat er een duidelijke doelconsensus en visie bestaat in het netwerk en men weet hoe men samen tot een bepaald doel kan komen. Tevens wordt bevestigd dat gelijkwaardige relaties in een netwerksturing zorgen voor het behalen van betere outcomes (Sørensen, 2016; Wilson et al., 2017). Autonomie ligt hier deels aan ten grondslag, doordat hierdoor wederzijdse afhankelijkheid plaatsvindt, in plaats van dat slechts de instellingen afhankelijk zijn van het ministerie. Wat hiermee in lijn is, maar niet in het model van Sørensen (2016) of Emerson en collega's (2012) is bevonden, is dat het nemen van eigen initiatieven hierbij erg belangrijk is. Het gevoel van gedeeld eigenaarschap heeft een prominente doorwerking in de uiteindelijke outcomes.

Wat de casussen verder wel met elkaar gemeen hebben, is dat de prestatiegerichte sturing eigenlijk altijd miniem is. In elke casus wordt er meer een focus gelegd op het rechtmatig handelen dan op de doelmatigheid en doeltreffendheid. Zo worden veelal geen prestatie-criteria opgesteld en effectiviteitsmetingen gedaan. Daarbij wordt veelal aangegeven dat evaluaties vaak veel tijd en moeite kosten en vaak in twijfel wordt getrokken of de opbrengsten van deze evaluaties opwegen met de kosten. Verder dienen in deze vorm van sturing gerichte afspraken te worden gemaakt over prestaties, waarop beide partijen erop kunnen vertrouwen dat de ander de afspraken op een volledige en eerlijke wijze naleeft (Van der Steen et al., 2015). Dit wordt in enige vorm wel gedaan middels de jaarplannen en -verantwoording, maar echt concrete afspraken zijn dit niet. Wel wordt via de jaarverantwoording

in elke casus gestuurd op efficiëntie (Pierre, 2011), doordat er gestuurd wordt op het middelenbeheer. Toch wordt er weinig gestuurd op de output, wat de uiteindelijke outcomes negatief kan beïnvloeden.

Outcomes

Het is gebleken dat de aard van de sturingsrelaties een bepalende rol speelt binnen de outcomes van de samenwerkingsverbanden. Met name de sterke betrokkenheid en verbondenheid is hierop direct herleidbaar, doordat veelvuldige overlegmomenten ervoor zorgen dat men meer van elkaars belangen afweet en hiernaar kan handelen. Deze communicatie staat aan de basis van wederzijds begrip en een gedeelde motivatie. Dit is dan ook lijn met de instellingen waar meer een netwerksturing wordt gehanteerd, doordat de partijen binnen het netwerk als gelijke partij worden gezien door een grote mate van autonomie en eigen initiatieven nemen. Dit wordt dan ook juist bewerkstelligd door een sterk vertrouwen in elkaar. Verder lijkt de hiërarchische sturing in de basis nodig te zijn, doordat er moet worden gestuurd op het handelen volgens wet- en regelgeving. Echter moet deze sturing niet te ver doorwerken in de samenwerking, doordat juist een vrijheid in handelen de outcomes positief beïnvloedt. Tevens wordt een prestatiegerichte sturing erg weinig gehanteerd, wat juist belangrijk is om goede prestaties te bewerkstelligen en hiermee de gewenste outcomes te behalen.

5.2 Aanbevelingen ministerie OCW

De doelstelling van dit onderzoek is om aanbevelingen aan te reiken voor handelingsperspectieven voor het ministerie OCW, die tot mogelijke verbeteringen in de samenwerking kunnen zorgen opdat de outcomes worden geoptimaliseerd. Deze volgen logischerwijs uit de conclusies, waarin middels de theoretische en empirische insteek een aantal knelpunten naar voren zijn gekomen.

Inrichten van een eenduidig accounthouderschap

Uit de bevindingen is gebleken dat vanuit het ministerie geen eenduidige sturing wordt gegeven aan de verschillende instellingen. De oorzaak van deze problematiek is tweeledig: ten eerste wordt in sommige gevallen een instelling door meerdere directies of zelfs door meerdere ministeries gesubsidieerd en dus ook op verschillende manieren aangestuurd. Er lopen dan vele verschillende lijnen in de communicatie. Dit is ook het geval wanneer het accounthouderschap is verdeeld over zowel een financiële als beleidsinhoudelijke accounthouder. Er blijkt dan geen eenduidige visie of missie te zijn tussen deze verschillende personen of partijen en er is ook niet afgestemd hoe samen toezicht wordt gehouden op de instellingen. Hierbij speelt veelal dat informatie niet goed naar elkaar wordt gecommuniceerd of teruggekoppeld. Ten tweede blijkt ook dat de accounthouders binnen het ministerie ook sterk verschillen in de wijze waarin zij opereren. Zo zitten enkele accounthouders dicht

op de sturing en het toezicht van hun aangewezen organisatie, indien zij het accounthouderschap alleen op zich nemen en zowel financiële als beleidsinhoudelijke taken hebben. De hierdoor ontstane hechte werkrelatie met de instelling komt het wederzijds vertrouwen, de transparantie en communicatie met de instelling zeker ten goede. Echter kan een te hechte band met de instellingen onbedoelde risico's op bijvoorbeeld blinde vlekken en tunnelvisie met zich meebrengen. Het is daarom van belang dat er altijd een extra check op het toezicht wordt gehouden. Helderheid over wie welke rollen en taken vervult binnen een overheid of uitvoeringsorganisatie, is volgens Van der Steen en collega's (2015) essentieel binnen een goede sturingsrelatie. Een eenduidig accounthouderschap creëert namelijk helderheid voor de betrokkenen personen binnen de samenwerking tussen het ministerie en de instellingen. Vanuit het ministerie zouden dan richtlijnen opgesteld kunnen worden die invulling geven aan dit accounthouderschap. Denk hierbij aan het aantal personen dat je op een account plaatst. En zorg bij een duidelijke scheiding tussen financiële en beleidsinhoudelijke accounthouders ervoor dat zij hun werkzaamheden via heldere kanalen aan elkaar terugkoppelen. Op deze manier wordt geborgd dat de OCW-accounthouders voldoende capaciteit hebben om toe te zien op de sturing en maakt de lijnen in de communicatie duidelijker. Bedenk hierbij ook wat de minimale en maximale looptijd is voor een accounthouder, aangezien soms te veel verschil zit in aantal jaren betrokkenheid bij een bepaalde instellingen. Er dient een balans in gevonden te worden tussen enerzijds genoeg kennis en ervaring over de instelling hebben en anderzijds verkokering in de belangen van de instelling.

Gedeelde motivatie versterken

Tevens is in een aantal casussen gebleken dat waar de gedeelde motivatie lager is er ook meer knelpunten in de samenwerking zijn die doorwerken in de outcomes. Dit probleem ligt vooral in het gebrek aan doelconsensus. De gemeenschappelijke doelen moeten dan ook samen geformuleerd worden door de verschillende belangen met elkaar af te stemmen, zodat deze doelconsensus ontstaat. De verschillende partijen voelen dan een bepaalde betrokkenheid tot elkaar doordat zij eenzelfde visie met elkaar delen. Waar juist in de BIS-instellingen dit volop gebeurt, kan hier een voorbeeld aan worden genomen. Volgens Emerson en collega's (2012) bestaat deze gedeelde motivatie uit een viertal elementen: vertrouwen, begrip, interne legitimiteit en betrokkenheid. Gezien de betrokkenheid, dienen OCW-accounthouders een groot belang te hechten aan het opbouwen van goede relaties met de contactpersonen van de organisaties, zodat zij optimaal de organisatie kunnen ondersteunen en helpen bij het uitvoeren van hun taken. In lijn met het eenduidige accounthouderschap, zou hieraan meer inrichting kunnen worden gegeven. Verder spelen er soms knelpunten in het vertrouwen, doordat de politieke dynamiek de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van het ministerie kan aantasten. Zowel het ministerie alsmede de instellingen zullen altijd onderhevig blijven aan deze politieke dynamiek, maar in het vervolg zouden de OCW-accounthouders meer begrip kunnen tonen voor eventuele

politieke veranderingen. Betrach daarom dergelijke veranderingen beter en op tijd bespreekbaar te maken en probeer meer mee te denken in het perspectief van de instellingen. Op deze manier kan ook beter gezamenlijk naar oplossingen gezocht worden en zullen de machtsverhoudingen minder in de weg staan. Er is namelijk gebleken dat vooral deze scheve machtsverhouding een negatief effect heeft op de outcomes. Er dient actief te worden gestuurd op het verminderen van verschil in machtsverhoudingen. Dit sluit ook aan op de volgende aanbeveling.

Autonomie verhogen

Verder is uit de bevindingen gebleken dat instellingen met veel autonomie - met name bij de zbo's - vaak betere outcomes behalen in het netwerk. Zoals Sørensen (2016) beoogt, zorgen gelijkwaardige relaties in een netwerksturing voor het behalen van betere outcomes. Het gevoel van gedeeld eigenaarschap ten opzichte van het ministerie heeft een prominente doorwerking in de uiteindelijke outcomes, doordat de instellingen met hun kennis en expertise eigen initiatieven kunnen nemen. Betrach daarom het vertrouwen in de expertise van de andere instellingen te borgen en ook waardering te uiten voor deze expertiserol van de instellingen. Op deze manier kunnen de instellingen een meer autonome rol nemen in het netwerk en kan er op gelijke voet besluiten worden genomen. Hierbij dient dan wel alsnog het handelen volgens regels en richtlijnen in ogenschouw te worden genomen. Het is belangrijk om een balans te vinden in enerzijds te letten op wettelijke kaders en anderzijds ruimte vrij te laten om binnen de wettelijke kaders te kijken of bepaalde accenten anders gelegd kunnen worden, zodat instellingen hun taak beter kunnen uitvoeren.

Prestatiemanagement

Uit alle casussen is gebleken dat het prestatie management erg miniem is bij het ministerie. Juist een goede sturing op prestaties hebben een positieve doorwerking op de outcomes. Volgens Koppenjan & Klijn (2015) dienen de doelstellingen te worden vertaald naar prestatie-indicatoren middels een goede set aan meetpunten om te kunnen volgen of een organisatie op koers ligt. De gebruikte prestatie-indicatoren hebben meestal slechts betrekking op de processen en zeggen wel iets over de output maar niet over de outcomes of zijn soms zelfs niet passend voor de uitgevoerde activiteiten. Bepaal daarom voorafgaand aan het samenwerkingsverband welke concrete bijdrage wordt verwacht aan de beleidsdoelstellingen en stel hierop vervolgens gezamenlijk prestatie-indicatoren vast. Hierbij moet natuurlijk ook voor beide partijen helder zijn van het uiteindelijke doel is. Ook via (tevredenheids)onderzoeken onder de stakeholders kunnen sets aan criteria worden opgesteld die iets zeggen over de impact van het uitgevoerde beleid. Daarnaast komt uit de casussen naar voren dat het ministerie alleen lijkt in te grijpen wanneer dingen misgaan. Vooral als er fouten worden geconstateerd, worden deze op operationeel niveau besproken tijdens de formele en informele

overlegmomenten. Door het weglaten van feedback op de prestaties ontnemt het ministerie de instellingen de kans om te leren en prestaties bij te stellen. Goede feedback op de effectiviteit van de prestaties (mits dit gemeten kan worden) zorgt ervoor dat medewerkers in een organisatie zich bekwaamer en gemotiveerd voelen over het leveren van goede prestaties, wat de outcomes ten goede doet.

Structureel evalueren

In lijn met het prestatie management, lijkt er alleen gestuurd te worden op het proces en niet op de geleverde prestaties. Hoewel er bij de BIS-instellingen structureel om de 4 jaar en bij de zbo's om de 5 jaar wordt geëvalueerd, zijn deze evaluaties nog niet verankerd in de andere casussen. Juist in de casussen waar evaluaties plaatsvinden, kan gezamenlijk leren, zoals Emerson et al. (2012) in hun raamwerk beogen, gestimuleerd worden. Bij de andere casussen wordt het gezamenlijk leren van proces niet expliciet genoemd en dit kan wellicht zijn oorzaak vinden in het feit dat er geen (structurele) evaluaties plaatsvinden. Tevens zeggen deze evaluaties meer iets over het proces en niet over de prestaties. Juist in een goede principaal-agent relatie dient vooraf duidelijk te zijn welke diensten en taken moeten worden verricht binnen welke deadlines en prestatie-evaluatiecriteria die zullen worden gehanteerd voor input- en outputmetingen (Gutiérrez, 2012; Marvel & Marvel, 2009). Hiermee krijgt het ministerie beter inzicht in de relatie tussen de financiële middelen, verrichte activiteiten en de effectiviteit van deze activiteiten. Het is daarom belangrijk om de evaluaties structureel op te nemen in het verantwoordingsproces en na het doen van een nieuwe evaluatie, stil te staan in hoeverre de punten uit de voorgaande evaluatie zijn meegenomen door de instelling. Overleg vooral samen met de instellingen wat concrete punten zijn om over te evalueren. Dit iteratieve proces zorgt er dan ook voor dat de samenwerkende partijen een gedeeld gevoel ontwikkelen voor doelgerichtheid en blijven bijhouden hoe dit doel bereikt kan worden.

5.3 Reflectie en aanbevelingen vervolgonderzoek

Terugkijkend op het reeds uitgevoerde onderzoek kan worden vastgesteld dat uit de verscheidene casussen inzichtelijke bevindingen zijn gedaan over de sturingsvormen en sturingsrelaties tussen het ministerie en de gesubsidieerde uitvoeringsinstellingen. Hieruit zijn aanbevelingen voortgevloeid, die voor het ministerie de rollen en soort aansturing kan aanscherpen en daarmee de uitgevoerde activiteiten door de instellingen beter tot hun recht laten komen in het maatschappelijk kader. Hiermee is de beoogde doelstelling behaald. Toch zijn gedurende het onderzoek een aantal beperkingen aan het licht gekomen. Deze implicaties zijn drievoudig: deze paragraaf plaatst een aantal kanttekeningen ten aanzien van de gebruikte theorie, de onderzoeksopzet (dataverzameling en -analyse) en de bevindingen. Op basis hiervan kunnen er een aantal punten worden getrokken voor vervolgonderzoek.

Een allereerste notie is dat de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag voornamelijk berust op de collaboratieve governance en metagovernance theorie. Dit zijn twee zeer grote hoofddisciplines binnen de bestuurskundige literatuur, waardoor kan worden gesteld dat het onderzoek rijk aan variabelen was, maar dat misschien juist dit grote aantal aan variabelen op bepaalde punten afbreuk heeft gedaan aan de duidelijkheid. Dit komt mede doordat er in beginsel overlap bestond tussen de verschillende variabelen binnen de theorieën omtrent collaboratieve governance en netwerksturing. Toch is in dit onderzoek een duidelijk onderscheid geprobeerd te maken tussen de samenwerking ministerie-instelling en de samenwerking ministerie-netwerk, zodat het overlap in variabelen niet duiden op dezelfde onderzoekslocus. Een betere afkadering en vermindering van het aantal theoretische variabelen had achteraf gezien wel de duidelijkheid kunnen verhogen. In de praktijk was het echter niet lastig om tussen deze variabelen onderscheid te maken, doordat in de interviewvragen voor de respondent vaak wel duidelijk was of de vragen de samenwerking tussen ministerie-instelling of de samenwerking ministerie-netwerk betrof.

Voorts kent het onderzoek een beperkt aantal respondenten, doordat slechts vier of vijf respondenten per casus geschikt waren voor ondervraging. Ondanks deze beperkte groep respondenten is voor iedere instelling wel minstens één OCW-accounthouder en één beleidsuitvoerder betrokken in het onderzoek. Beide respondenten hebben de expertiserol en kennis van de relationele verbintenis tussen het ministerie en de gesubsidieerde instellingen, doordat zij betrokken zijn in deze samenwerking. Er zijn dan ook verder geen direct betrokkenen. In deze samenwerkingsrelatie tussen beleid en uitvoering is vaak dan ook maar één OCW-accounthouder die als vast aanspreekpunt kan worden aangewezen. In een gering aantal instellingen is het geval dat er meerdere (financiële en beleidsinhoudelijke) OCW-accounthouders verbonden zijn aan een instelling, door een veelvoud aan activiteiten van die instellingen. In deze gevallen had wellicht een groter aantal OCW-accounthouders benaderd kunnen worden. In vervolgonderzoek zou om deze reden meer respondenten in de samenwerking meegenomen kunnen worden.

Bij de beantwoording van de interviewvragen hebben de respondenten ook zoveel mogelijk uit het perspectief van de desbetreffende instelling gesproken en niet afdelings- of directie-breed. De instellingen per casus zijn logischerwijs niet identiek aan elkaar, waardoor ook verschillen zijn bevonden tussen eenheden (ofwel de instellingen) binnen de meervoudige geneste casestudy. Binnen een casus is er soms geen eenduidige lijn te trekken doordat de eenheden een andere optiek bevatten of dat een enkeling een andere mening heeft. De uitkomsten zijn dus niet identiek en doet af aan de generaliseerbaarheid voor de casus. Desalniettemin konden de verschillende casussen wel goed met elkaar worden vergeleken, waardoor wel conclusies konden worden getrokken uit wat het effect is van de variatie in de aangetroffen sturingsrelaties en sturingsvormen op de outcomes. Vooral omdat de

gevonden uitkomsten uit de casussen sterk gebonden zijn aan de context van de onderzochte casus, kon worden gekeken naar de oorzaken van de verschillen lagen. Hiermee konden wel de juiste bevindingen worden gedaan. Het onderzoek bevat dus een lage externe validiteit, maar een hoge interne validiteit. Echter zou in vervolgonderzoek deze externe validiteit verhoogd kunnen worden door de generaliseerbaarheid te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door meer accounthouders en medewerkers van de instellingen mee te nemen per casus.

Gezien de betrouwbaarheid, moet worden opgemerkt dat ik als onderzoeker werkzaam was binnen het ministerie waarop het onderzoek zich richtte. Er is helaas ook geen mogelijkheid geweest om gebruik te maken van intercodeurbetrouwbaarheid, waar een buitenstaander een extra check zou kunnen doen op de data om bias zo veel mogelijk te beperken. Wel zijn collega's vooraf nagegaan of de verzamelingsmethoden goed waren, zodat hier met extra ogen naar werd gekeken. Echter zou het voor de dataverzameling wel kunnen betekenen dat de respondenten die werden benaderd het idee hadden dat dit onderzoek in naam van het ministerie werd uitgevoerd, wat niet het geval is. Hoewel dit werd verduidelijkt alvorens het interview werd gehouden, kan het vertekende of sociaal wenselijke antwoorden hebben opgeleverd. Door de anonimiteit te garanderen is dit beoogd te probleem zo veel mogelijk in te dammen. Om deze reden is dan ook expliciet gekozen om de namen van de instellingen niet te noemen in het onderzoek of beschrijvingen die eventueel duidelijk een implicatie geven welke instelling het is te vermijden. Daarenboven is ook het gedachtepatroon van het onderzoekersperspectief bijgehouden in Atlas.ti, wat ervoor zorgt dat het denkproces zichtbaar is. Om deze reden is de transparantie gewaarborgd over hoe tot bepaalde resultaten is gekomen. Dit betekent dat het onderzoek een lage interne betrouwbaarheid en een hoge externe betrouwbaarheid bevat. Deze interne betrouwbaarheid zou in vervolgonderzoeken verhoogd kunnen worden door gebruik te maken van intercodeurbetrouwbaarheid, waarin wordt gepoogd zo veel mogelijk de bevindingen vrij te stellen van interpretaties. Een tweede of derde check op deze interpretatie zorgt ervoor dat bias zo veel mogelijk wordt ingeperkt.

Tot slot is ten aanzien van de bevindingen moeilijk een conclusie te trekken over de relatie tussen de sturingsrelatie en sturingsvormen met de outcomes. Er zijn namelijk talloze criteria om een samenwerking te beschrijven, maar er zijn geen duidelijke criteria die aangeven wat een effectieve samenwerking impliceert en hoe deze leidt tot 'betere' outcomes. Het is dus lastig om vanuit de interviews een verband te zien tussen de sturingsrelaties, sturingsvormen en de outcomes daarvan. In de interviews werd dan ook gevraagd of en wanneer de respondent vindt dat de gewenste outcomes zijn behaald met de samenwerking. Op basis van deze antwoorden valt nog wel een conclusie te trekken over de effectiviteit van de samenwerking, maar veelal hebben respondenten een eigen subjectieve perceptie van 'een effectieve samenwerking' of 'gewenste outcomes' en zijn zich niet altijd geheel bewust van het bestaan van bepaalde aspecten die samenhangen met deze variabelen en

kunnen dus niet onderbouwen waarom ze iets vinden en dat het gewoon “een onderbuikgevoel” is. Bij vervolgonderzoek zou de keuze gemaakt kunnen worden deze factoren te operationaliseren en te meten aan de hand van een reeds getoetste meetschaal en de ervaringen van deze factoren meer te kwantificeren naar een schaal. Toch zegt de subjectieve ervaring van de respondenten wel degelijk iets over de effectiviteit, vooral als een groep hetzelfde denkt over de mate van effectiviteit. Zeker als zij inzien dat er bepaalde veranderingen benodigd zijn, kunnen zij wel duidelijk aangeven welke tekortkomingen moeten worden aangepakt om de effectiviteit te vergroten. Om deze reden is dan ook in dit onderzoek een duidelijk verband gevonden tussen de ervaringen van de sturingsrelaties, sturingsvormen en de effectiviteit daarvan op de outcomes. Met de resultaten kunnen dan ook concrete aanbevelingen worden gedaan voor zowel de praktijk alsmede de wetenschap ten aanzien van de focuspunten in de sturing vanuit ministeries op extern gesubsidieerde instellingen om de outcomes te verhogen.

6 REFERENTIES

- Adriaanse, P. C. (2007). *Terugvordering van onrechtmatige staatssteun. Knelpunten en oplossingen in het Nederlandse recht*. Leiden: Universiteit Leiden.
- Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. *Public administration review*, 66, 56-65.
- Albareda, L., & Waddock, S. (2018). Networked CSR governance: A whole network approach to meta-governance. *Business & Society*, 57(4), 636-675.
- Algemene Rekenkamer. (2017). *Instellingen op afstand van het rijk*. Verkregen op 21 maart 2019, van <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/instellingen-op-afstand-van-het-rijk/documenten/publicaties/2017/04/11/instellingen-op-afstand-van-het-rijk>
- Algemene wet bestuursrecht. (2018, 13 juni). Verkregen op 21 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2018-06-13>
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(0), 543–571. doi:10.1093/jopart/mum032
- Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2016). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Auditdienst Rijk. (2018). *Onderzoeksrapport: onderzoek naar de sturing richting Nuffic bij OCW*. Den Haag: Directeur-Generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie.
- Baarda, B. (2014). *Dit is onderzoek. Handleiding voor kwantitatief en kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Bing, L., Akintoye, A., Edwards, P. J., & Hardcastle, C. (2005). The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK. *International Journal of project management*, 23(1), 25-35.
- Bingham, L. B. (Ed.). (2008). *Big ideas in collaborative public management*. New York: M.E. Sharpe.
- Blankesteyn, M. L., Faasse, P., Koens, L., & Meulen, B. (2014). *Rapport: Verstand op Veilig: de waarde van publieke kennisinstellingen voor de veiligheid van Nederland*. Den Haag: Het Rathenau Instituut.
- Blokhuis, M., & Slootmaker, J. (2002). De rol van de eigenaar. *Agentschappen: Innovatie in bedrijfsvoering*, 104-111.
- Boeije, H. (2009). *Analysis in qualitative research*. Londen: Sage publications.
- Boogers, M. (2013). *Oratie. Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*. Twente: Universiteit Twente.
- Bossche, A. M. Van den. (2016). Over de EU-grenzen aan fiscale concurrentie tussen lidstaten: interne markt, Unietrouw, staatssteun. *SEW: Tijdschrift voor Europees en economisch recht*, nr 7, pp 293 - 315.
- Bouckaert, G., B. Peters & K. Verhoest (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bovens, M. (2005). *Public accountability: A framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain*. Unpublished paper.
- Branden, T., Verschuere, B., & Steen, T. (Eds.). (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. Londen: Routledge.
- Braster, J. F. (2000). *De kern van casestudy's*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review*, 75(5), 647-663.

- Carlson, C. (2007). *A practical guide to collaborative governance*. Portland: Policy Consensus Initiative.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. 2018. *Overheid: Uitgaven aan onderwijs en studietoelagen vanaf 1900*. Verkregen op 8 maart 2019, van <https://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80509ned>
- Comptabiliteitswet. (2016, 1 januari). Verkregen op 21 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2019-01-01>
- Creswell, J. W. (2017). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*. Londen: Sage Publications.
- Crosby, B. C., & Bryson, J. M. (2010). Leading across frontiers: how visionary leaders integrate people, processes, structures and resources. In *The New Public Governance*. (pp. 216-238). Londen: Routledge.
- Da Cruz, N. F., Simões, P., & Marques, R. C. (2013). The hurdles of local governments with PPP contracts in the waste sector. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31(2), 292-307.
- Dan, S., & Pollitt, C. (2015). NPM Can Work: An optimistic review of the impact of New Public Management reforms in central and eastern Europe. *Public Management Review*, 17(9), 1305-1332.
- De Rynck, F., Temmerman, C., & Voets, J. (2018). Lokale netwerken als instrument voor centraal beleid?. *Bestuurskunde*, 27(2), 57-68.
- De Wulf, N. (2018). Openbaar bestuur en beleidsvorming. In *Een plattegrond van de macht. Inleiding tot politiek en de politieke wetenschappen* (pp. 433-469). Gent: Academia Press.
- Dollery, B., & Akimov, A. (2008). Are shared services a panacea for Australian local Government? A critical note on Australian and international empirical evidence. *International Review of Public Administration*, 12(2), 89e102.
- Dollery, B., Akimov, A., & Byrnes, J. (2009). Shared services in Australian local Government: Rationale, alternative models and empirical evidence. *Australian Journal of Public Administration*, 68(2), 208e219.
- Dollery, B., & Grant, B. (2009). Tortoises and Hares: The Race to Shared Services Across Australian State and Territory Jurisdictions. *International Journal of Public Administration*, 33(1), 43e54.
- Field, A. (2013). *Discovering statistics using IBM SPSS Statistics. (4th edition)*. Los Angeles: Sage.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.
- Gutiérrez, Ó. (2012). On the Consistency of the First-Order Approach to Principal-Agent Problems. *Theoretical Economics Letters*, 2, 157-161. <http://dx.doi.org/10.4236/tel.2012.22028>
- Hansson, L. (2013). Hybrid steering cultures in the governance of public transport: A successful way to meet demands? *Research in Transportation Economics*, 39(1), 175-184.
- Hazeu, C. A. (2006). Wet maatschappelijke ondersteuning. In De Kam, C.A., & Ros, A.P. (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën* (pp. 163-176). Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hodge, G. A., & Greve, C. (2017). On public-private partnership performance: A contemporary review. *Public Works Management & Policy*, 22(1), 55-78.
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration, An Introduction (3rd edition)*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2013). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. Londen: Routledge.
- Linker, P. J. (2006). *Sturing in de Rijksdienst*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Janssen, M., & Joha, A. (2006b). Motives for establishing shared service centers in public administrations. *International Journal of Information Management*, 26(2), 102-115.

- Janssen, M., Joha, A., & Zuurmond, A. (2009). Simulation and animation for adopting shared services: Evaluating and comparing alternative arrangements. *Government Information Quarterly*, 26(1), 15-24
- Jessop, B., (2011), Metagovernance, in: Bevir, M. (ed.), *The sage Handbook of governance*. Sage Publications Ltd.: London.
- Kaderregeling OCW-subsidies. (2019, 1 juli). Verkregen op 16 juli 2019 van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037603/2019-07-01>
- Kaderwet zelfstandigebestuursorganen. (2015, 1 januari). Verkregen op 21 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020495/2015-01-01>
- Keast, R. (2011). Joined-up governance in Australia: how the past can inform the future. *International Journal of Public Administration*, 34(4), 221-231.
- Koppenjan, J. (2012). Hoe plakken we verknipte dienstverlening? *Openbaar Bestuur*, 22(8/9), 35-40.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.H. (2004). Managing uncertainty in networks: A network approach to problem solving and decision making. New York: Routledge.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. H. (2015). *Governance networks in the public sector*. Londen: Routledge.
- Koppenjan, J., Termeer, C., & Karré, P. M. (2018). Wat maakt slimme sturing slim? *Bestuurskunde*, 27(2), 3-13.
- Korsten, A. F. A. (2006). *Samenwerken in ketens en ketenmanagement. Organisatiekanteling en samenwerking ten behoeve van betere overheidsdienstverlening*. Verkregen op 3 april 2019, van <http://www.arnokorsten.nl/samenwerking-in-ketens-en-ketenmanagement>
- Korsten, A. F. A. (2011). New public management. Verkregen op 3 april 2019, van <http://www.arnokorsten.nl/new-public-management>
- Kort, I. M., Verweij, S., & Klijn, E. H. (2016). In search for effective public-private partnerships: An assessment of the impact of organizational form and managerial strategies in urban regeneration partnerships using fsQCA. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(5), 777-794.
- Lavoie, J.A., & Dwyer, J. (2010) Analysing Contractual Environments: Lessons for Indigenous Health in Canada, Australia and New Zealand. *Public Administration*, 88, 665-679. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01784.x>
- Margerum, R. D. (2001). Organizational commitment to integrated and collaborative management: Matching strategies to constraints. *Environmental Management*, 28(4), 421-31.
- Marvel, M.K., & Marvel, H.P. (2009). Shaping the Provision of Outsourced Public Services: Incentive Efficacy and Service Delivery. *Public Performance and Management Review*, 33, 183-213.
- McLaughlin, K., Osborne, S. P., & Ferlie, E. (Eds.). (2002). *New public management: Current trends and future prospects*. London: Routledge.
- Milward, H., & Raab, J. (2006). Dark networks as organizational problems: Elements of a theory. *International Public Management Journal*, 9(3), 333-360.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). *Onderzoek naar de herpositionering van zbo's*. Verkregen op 20 februari 2019, van https://www.politiekemonitor.nl/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvioaf0kku7zz/vjgpg81wa6yi/f=/blg282634.pdf
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2014). *Handreiking Diensten van Algemeen Economisch Belang*. Verkregen op 10 mei 2019, van <https://europadecentraal.nl/nieuwe-daeb-handreiking-biedt-overheden-praktische-ondersteuning/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Evaluatie Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 2012-2016*. Verkregen op 20 februari 2019, van

- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33147-4.html>
- Osborne, S. (2010). *The New Public Governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Strokosch, K. (2016). Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? *Public Management Review*, 18(5), 639-653.
- Osei-Kyei, R., & Chan, A. P. (2015). Review of studies on the Critical Success Factors for Public Private Partnership (PPP) projects from 1990 to 2013. *International Journal of Project Management*, 33(6), 1335-1346.
- Pestoff, V. & Brandsen, T. (2007). *Co-production: the third sector and the delivery of public services*. London: Routledge.
- Pierre, J. (2011). *The politics of urban governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pierre, J. (Ed.). (2016). *Partnerships in urban governance: European and American experiences*. New York: Springer.
- Ploch, T., Juttman, R. E., Klazinga, N. S., & Mackenbach, J. P. (2006). *Handboek gezondheidszorgonderzoek*. Utrecht: Bohn Stafleu van Loghum.
- Plug, P. J., Timmerman, R., & Dekker, A. (2004). *Aansturen van verzelfstandigde organisaties*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2004). *Public management reform: A Comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Poppo, L., & Zenger, T. (2002). Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic management journal*, 23(8), 707-725.
- Provan, K., Sydow, J., & Podsakoff, N. (2017). *Network citizenship behavior: Toward a behavioral perspective on multi-organizational networks*. Culture and Behavioral Strategy. Research in Behavioral Strategy Series, ed. by TK Das. Charlotte, NC: IAP.
- Purdy, J. M. (2012). A framework for assessing power in collaborative governance processes. *Public administration review*, 72(3), 409-417.
- Qvist, M. (2017). Meta-governance and network formation in collaborative spaces of uncertainty: The case of Swedish refugee integration policy. *Public Administration*, 95(2), 498-511.
- Regeling op het specifiek cultuurbeleid. (2018, 25 februari). Verkregen op 21 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027597/2019-06-25>
- Richter, P. C., & Bruehl, R. (2017). Shared service center research: A review of the past, present, and future. *European Management Journal*, 35(1), 26-38.
- Rijksoverheid. (z.j.). *Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen (DUS-I)*. Verkregen op 3 juni 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactgids/dienst-uitvoering-subsidies-aan-instellingen-dus-i>
- Rijksoverheid. (z.j.) *Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Stafdiensten*. Verkregen op 20 februari 2019, van <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/organisatie/organogram/stafdiensten>
- Roach, C. M. (2016). An Application of Principal Agent Theory to Contractual Hiring Arrangements within Public Sector Organizations. *Theoretical Economics Letters*, 6(01), 28.
- Sager, F., & Rosser, C. (2009). Weber, Wilson, and Hegel: Theories of modern bureaucracy. *Public Administration Review*, 69(6), 1136-1147.
- Saint-Onge, H., & Armstrong, C. (2004). *The Conductive Organization: Building Beyond Sustainability*. Amsterdam: Elsevier.
- Saunders, M., Lewis, P., Thornhill, A., Booij, M., & Verckens, J. P. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek*. Londen: Pearson Education.
- Smyth, H., & Edkins, A. (2007). Relationship management in the management of PFI/PPP projects in the UK. *International Journal of Project Management*, 25(3), 232-240.

- Sørensen, E. (2016). Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 98–114. doi:10.1177/0275074005282584
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2016). *Theories of democratic network governance*. Berlijn: Springer.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839.
- Steinberg, R. (2008). *Principal-agent theory and nonprofit accountability, working paper no. 2008-03*. Indianapolis: Working Paper Series, Indiana University.
- Stoker, G., & Wilson, S. (2004). *British local government into the 21st century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Strikwerda, J. (2003). *Shared service centers II: Van kostenbesparing naar waardecreatie*. Assen: Uitgeverij Van Gorcum.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2017). *Working across boundaries: collaboration in public services*. New York: Palgrave Macmillan.
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public administration review*, 66, 20-32.
- Thune, T., & Gulbrandsen, M. (2011). Institutionalization of university-industry interaction: an empirical study of the impact of formal structures on collaboration patterns. *Science and Public Policy*, 38(2), 99-107.
- Torfing, J., & Triantafillou, P. (2011). Introduction to interactive policy making, metagovernance and democracy. In J. Torfing & P. Triantafillou (Eds.). *Interactive policy making, metagovernance, and democracy* (pp. 1-29). Colchester: ECPR Press.
- Van Delden, P. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening*. Utrecht: Eburon Uitgeverij.
- Vandendriessche, F. (2016). De recente wijzigingen aan het Decreet Intergemeentelijke Samenwerking. *Tijdschrift Gemeenterecht*, 255-261.
- Vanhondeghem, A., Dooren, W. van, Rynck, F. de, Verschuere, B., & Op De Beeck, S. (2013). *Handboek bestuurskunde: organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Brugge: Vandenbroele.
- Van der Steen, M., Hajer, M.A., Scherpernisse, J., Van Gerwen, O.J., & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Van der Steen, M., Scherpernisse, J., Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Van de Walle, S. S., & Hammerschmid, G. G. (2011). Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future: COCOPS Project Background Paper (Working Paper 1) (No. COCOPS Working Paper Nr 1).
- Van Reeve, P., & Pennings, E. (2016). On the relation between multimarket contact and service quality: Mutual forbearance or network coordination? *Strategic Management Journal*, 37(10), 2121-2134.
- Van Thiel, S. (2003). Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kernministerie. *Management in overheidsorganisaties*, nr. 39, pp. 1-26.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Van Thiel, S. (2016). A principal-agent perspective. In *Theory and practice of public sector reform* (pp. 54-70). Londen: Routledge.
- Van Vliet, O.P. (2007). Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie bij ‘Shared Services Centers’. *Overheidsmanagement*, nr. 1, pp. 9 – 16.

- Veeneman, W.W., Schipholt, L.L., & Van de Velde, D. (2006). *De ademende concessie. Van goed aanbesteden naar goed beheren van concessies in het openbaar vervoer*. Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologische Speurwerk, 23 en 24 november 2006, Amsterdam.
- Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, H. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma.
- Ward, R.C. (2007) The Outsourcing of Public Library Management: An Analysis of the Application of New Public Management Theories from the Principal-Agent Perspective. *Administration and Society*, 36, 627-648.
- Warsen, R., Nederhand, J., Klijn, E. H., Grotenbreg, S., & Koppenjan, J. (2018). What makes public private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review*, 20(8), 1165-1185.
- Warsen, R., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2019). Mix and Match: How Contractual and Relational Conditions Are Combined in Successful Public–Private Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(3), 375–393. doi:10.1093/jopart/muy082
- Wet subsidiëring landelijke onderwijsondersteunende activiteiten. (2013, 12 augustus). Verkregen op 21 maart 2019, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034162/2016-08-12>
- Whitehead, M., (2003), In the shadow of hierarchy: Meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands. *Area*, 35(1), 6-14.
- Wilson, C. E., Morrison, T. H., Everingham, J. A., & McCarthy, J. (2017). Steering Social Outcomes in America’s Energy Heartland: State and Private Meta-Governance in the Marcellus Shale, Pennsylvania. *The American Review of Public Administration*, 47(8), 929-944.

Bijlage 1: Interviewleidraad

In onderstaande tabel wordt de topiclijst gepresenteerd die fungeert als leidraad tijdens het afnemen van de interviews met de werknemers van het ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de op afstand gesubsidieerde organisaties. In de vragen in de interviewleidraad zullen deze organisaties worden benoemd als organisatie X; tijdens het interview zal hier de naam van de desbetreffende organisatie genoemd worden. Zoals besproken in hoofdstuk 3, zijn de interviews semigestructureerd afgenomen. Dit betekent dat de onderwerpen die besproken zijn tijdens de interviews in sommige opzichten kunnen afwijken van de onderwerpen die genoemd zijn in de topiclijst, doordat in sommige interviews op bepaalde onderwerpen meer wordt gefocust of doorgevraagd. Deze (nieuwe) onderwerpen kunnen eventueel mee worden genomen in de volgende interviews. Vragen die in een later stadium zijn toegevoegd door nieuwe inzichten en niet voortvloeien uit het theoretisch kader, zullen worden aangegeven met een asterisk*.

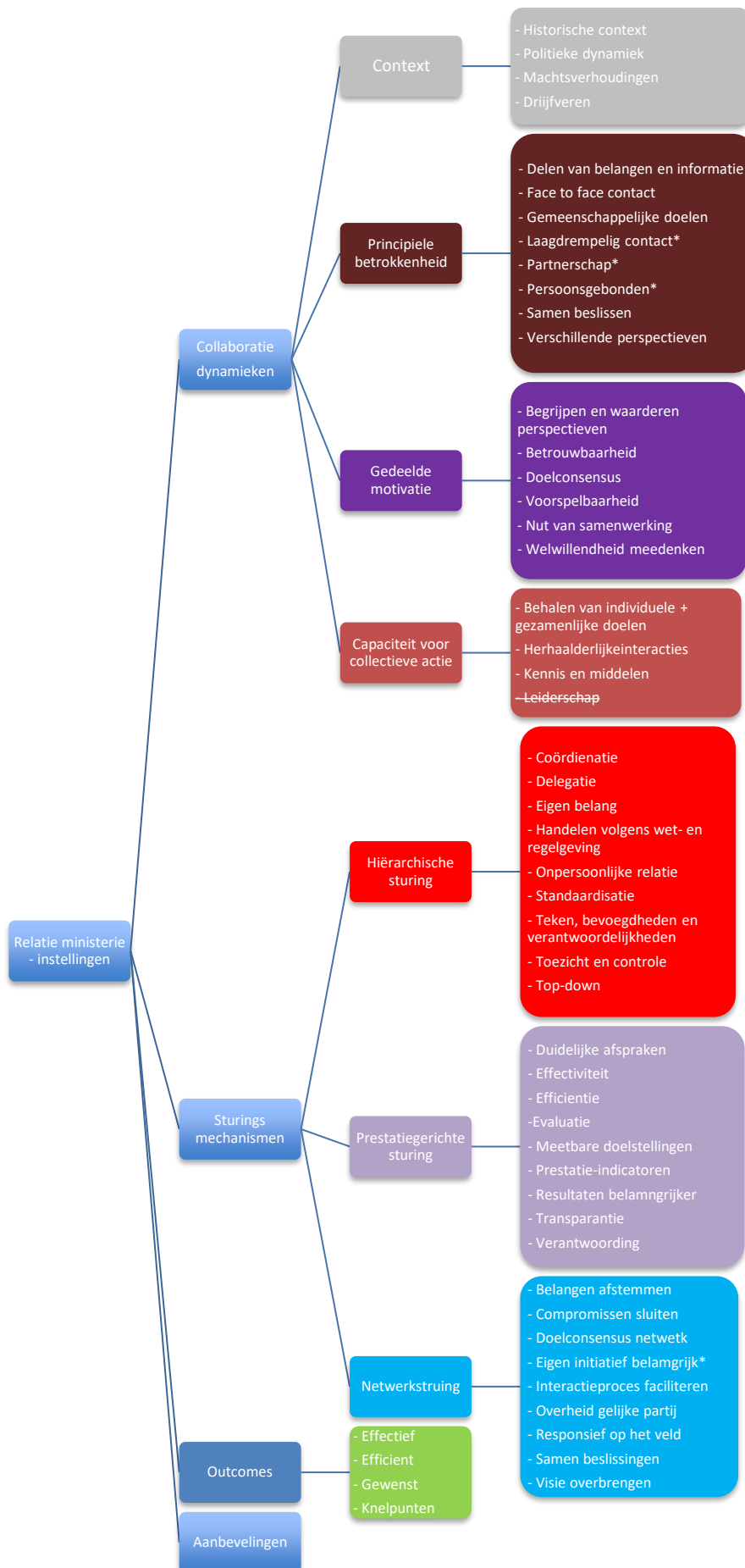
Topic	Hoofdvragen
Algemene informatie	<ul style="list-style-type: none">❖ Uitleg geven over het onderzoek en waarom de respondent geïnterviewd wordt.❖ Uitleg over de opname en verwerking van het interview.❖ Benoemen dat het interview anoniem verwerkt zal worden in de resultaten.❖ Benoemen dat de uiteindelijke resultaten opgestuurd kunnen worden, indien gewenst.❖ Nogmaals vragen of de respondent akkoord gaat met het afnemen en opnemen van het interview.❖ Vragen of de respondent vooraf zelf nog vragen heeft.
Introductie respondent	<ul style="list-style-type: none">❖ Kunt u een beschrijving geven van uw functie?❖ In hoeverre bent u betrokken bij de samenwerking tussen de organisatie X en het ministerie OCW?
Samenwerking organisatie X en ministerie OCW.	<ul style="list-style-type: none">❖ Hoe zou u de samenwerking tussen organisatie X en het ministerie OCW beschrijven?❖ Hoe is deze samenwerking tot stand gekomen?❖ Hoe is het accounthouderschap vormgegeven?*

<p>Collaboratie dynamieken</p>	<p><i>Gedeelde motivatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Wat is volgen u het doel van deze samenwerking? ❖ Bent u van mening dat de doelen van het ministerie aansluiten op de doelen van de organisatie X? Ervaart u hierdoor een betrokkenheid tot elkaar? ❖ Ervaart u in deze samenwerking een bepaalde mate van betrouwbaarheid en voorspelbaarheid? <p><i>Principiële betrokkenheid</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Hoe ervaart u het face-to-face contact tussen de organisatie X en het ministerie OCW?</i> ❖ Hoe ervaart u de informatiedeling tussen de organisatie X en het ministerie OCW? ❖ Hoe vindt u dat er rekening wordt gehouden met verschillende perspectieven en belangen bij het maken van (gezamenlijke) beslissingen? <p><i>Capaciteit voor collectieve actie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Wat voor uitkomsten levert de samenwerking volgens u op in de praktijk? ❖ Wat zorgt volgens u ervoor dat de gewenste uitkomsten worden behaald?
<p>Sturingsrelatie</p>	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Beschrijving geven van de verschillende soorten overheidssturing. <p><i>Hiërarchische sturing</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ In hoeverre ziet u de hiërarchische sturing terugkomen? ❖ <i>Ervaart u een top-down sturing vanuit een centrale overheid?</i> ❖ <i>Ervaart u dat er veel wordt gelet op het handelen volgens de regels?</i> ❖ <i>Ervaart u dat er veel over en weer verantwoord dient te worden?</i> ❖ <i>Op welke wijze wordt organisatie X gefinancierd?*</i> <p><i>Prestatiesturing</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ In hoeverre ziet u de marktsturing terugkomen? ❖ <i>Ervaart u dat er veel op efficiëntie en effectiviteit wordt gestuurd (middels prestatie indicatoren)?</i>

	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Ervaart u dat er veel vooraf en achteraf wordt geëvalueerd op vooraf gemaakte afspraken en wordt hieruit lering getrokken?</i> ❖ <i>In hoeverre wordt op het halen van deze doelstellingen, prestaties, normen of eisen gestuurd en worden er consequenties verbonden aan het niet halen ervan?</i> <p><i>Netwerksturing</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>In hoeverre ziet u de netwerksturing terugkomen?</i> ❖ <i>In welke mate zorgt de overheid voor het afstemmen van belangen en het sluiten van compromissen tussen partijen?</i> ❖ <i>Wat doet de overheid om de verschillende partijen met elkaar te verbinden?</i> ❖ <i>Hoe zorgt de overheid ervoor dat er een interactieproces tussen deze partijen is.</i>
Outcomes	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Hoe vindt u dat de sturing die u net heeft omschreven, bijdraagt aan een effectieve samenwerking waarin producten/ diensten worden geleverd die voldoen aan de verwachtingen?</i> ❖ <i>In hoeverre ziet u dat een effectievere samenwerking voor betere (maatschappelijke) outcomes zorgt?</i>
Knelpunten en tekortkomingen	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Tegen welke knelpunten en tekortkomingen loopt de samenwerking tussen organisatie X en het ministerie OCW aan?</i>
Aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"> ❖ <i>Hoe denkt u dat de sturing vanuit het ministerie OCW kan worden verbeterd zodat de samenwerking beter verloopt?</i>

Bijlage 2: Codeboom

In onderstaande figuur wordt de uiteindelijke codeboom gepresenteerd die is gebruikt bij het coderen van de getranscribeerde interviews. De codes zijn hoofdzakelijk vanuit het theoretisch kader afgeleid. Codes die hier niet zijn gevonden in de data zijn doorgestreept. Codes die vanuit de data zijn toegevoegd (in vivo) zijn aangegeven met een asterisk*.



Bijlage 3: Overzicht frequentie codes

In onderstaande tabel wordt, in lijn met de uiteindelijke codeboom, per casus aangegeven hoe vaak een bepaalde code is voorgekomen in de verkregen data. Codes die vanuit de data zijn toegevoegd (in vivo) zijn aangegeven met een asterisk*. Op basis van de frequenties is per code aangegeven wat het totaal aantal codes is per casus, maar ook het totaal aantal codes over alle casussen. Deze data zijn vanuit Atlas.ti geëxporteerd naar Excel om op basis van calculaties uitspraken te doen over de verdeling van de data.

Concept	Code	Frequentie casus 1 (RWT's)	Frequentie casus 2 (zbo's)	Frequentie casus 3 (sti.)	Frequentie casus 4 (BIS)	Totaal
Context						
	Historische context	3	4	13	4	24
	Politieke dynamiek	11	0	8	2	21
	Machtsverhoudingen	18	9	12	0	39
	Drijfveren	3	2	4	5	14
Hiërarchische sturing						
	Coördinatie	5	1	0	5	11
	Delegatie	13	2	3	0	18
	Eigen belang	7	0	6	2	15
	Handelen volgens wet- en regelgeving	13	17	10	19	59
	Onpersoonlijke relatie	8	1	2	0	11
	Standaardisatie	7	1	4	8	20
	Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden	15	15	21	13	64
	Toezicht en controle	13	18	18	18	67
	Top-down	16	9	8	6	39
Prestatiegerichte sturing						
	Duidelijke afspraken	6	6	4	9	25
	Effectiviteit	2	6	6	5	19
	Efficiëntie	1	9	2	4	16

	Evaluatie	3	8	4	7	22
	Meetbare doelstellingen	1	1	4	5	11
	Prestatie-indicatoren	2	1	2	7	12
	Resultaten belangrijker	2	6	2	0	10
	Transparantie	3	0	5	4	12
	Verantwoording	15	14	6	15	50
Netwerksturing						
	Belangen afstemmen	6	10	4	8	28
	Compromissen sluiten	1	1	9	7	18
	Doelconsensus netwerk	1	1	2	12	16
	Eigen initiatief belangrijk*	4	14	9	6	33
	Interactieproces faciliteren	1	6	6	4	17
	Overheid gelijke partij	1	12	1	9	23
	Responsief op het veld	3	2	2	8	15
	Samen beslissingen	1	3	3	4	11
	Visie overbrengen	4	2	3	8	17
Principiële betrokkenheid						
	Delen belangen en informatie	14	11	5	10	40
	Face-to-face contact	9	9	6	6	30
	Gemeenschappelijke doelen	1	10	9	6	26
	Laagdrempelig contact	7	12	4	12	35
	Partnerschap*	4	0	0	0	4
	Persoonsgebonden*	6	1	6	4	17
	Samen beslissen	1	7	2	9	19
	Verschillende perspectieven	1	7	2	7	17
Gedeelde motivatie						

	Begrijpen en waarden perspectieven	0	3	2	4	9
	Betrouwbaarheid	2	6	0	6	14
	Doelconsensus	1	5	1	4	11
	Voorspelbaarheid	3	7	6	6	22
	Nut van samenwerking	5	1	5	6	17
	Welwillendheid meedenken	2	3	13	6	24
Capaciteit voor collectieve actie						
	Behalen van individuele en gezamenlijke doelen	0	2	2	4	8
	Herhaaldelijke interacties	7	11	9	2	29
	Kennis en middelen	9	5	4	8	26
	Leiderschap	0	0	0	0	0
Outcomes van samenwerking						
	Effectief	3	10	3	4	20
	Efficiënt	1	4	3	2	10
	Gewenst	4	3	3	3	13
	Knelpunten	18	6	3	0	27
Aanbevelingen		16	9	13	3	41
Totaal		303	313	284	316	1216

Bijlage 3: Overzicht respondenten

Respondenten van OCW

Respondent	Organisatievorm	Functie gesproken respondenten	Datum en tijd	Plaats
1 (Casus 1)	RWT 1	Beleidsmedewerker Directie Voortgezet Onderwijs	20-05-19 14.00-15.00	Ministerie OCW, Den Haag
2 (Casus 1)	RWT 2	Senior Beleidsmedewerker Directie Voortgezet Onderwijs	15-05-19 13.30-14.30	Ministerie OCW, Den Haag
3 (Casus 2)	Zbo 1	Controller Directie Onderzoek en Wetenschapsbeleid	22-05-19 14.30-15.30	Ministerie OCW, Den Haag
4 (Casus 2)	Zbo 2	Senior Beleidsmedewerker Directie Voortgezet Onderwijs	29-05-19 13.00-14.00	Ministerie OCW, Den Haag
5 (Casus 3)	Privaatrechtelijke stichting 1	Senior Adviseur Directie Kennis	22-05-19 11.00-12.00	Ministerie OCW, Den Haag
6 (Casus 3)	Privaatrechtelijke stichting 2	Senior Beleidsmedewerker Directie Hoger Onderwijs en Studiefinanciering	27-05-19 13.00-14.00	Ministerie OCW, Den Haag
7 (Casus 4)	BIS-instelling 1	Senior Beleidsmedewerker Directie Erfgoed en Kunsten	14-05-19 15.00-16.00	Ministerie OCW, Den Haag
8 (Casus 4)	BIS-instelling 2	Programmamanager Directie Media en Creatieve Industrie	15-05-19 15.30-16.30	Ministerie OCW, Den Haag

Respondenten van gesubsidieerde instellingen

Respondent	Organisatie	Functie gesproken respondenten	Datum en tijd	Plaats
9 (Casus 1)	RWT 1	Portefeuille manager	23-05-19 14:00-15:00	Hoofdkantoor, Arnhem
10 (Casus 1)	RWT 2	Beleidsadviseur	23-05-19 10.00-11.00	Hoofdkantoor, Utrecht
11 + 12 (Casus 2)	Zbo 1	Beleidsadviseur	17-06-19 15.00-16.00	Hoofdkantoor, Den Haag
13 (Casus 2)	Zbo 2	Hoofd bedrijfsvoering	04-06-19 16.00-17.00	Hoofdkantoor, Utrecht
14 (Casus 3)	Privaatrechtelijke stichting 1	Beleidsadviseur	17-06-19 10.00-11.00	Hoofdkantoor, Zoetermeer
15 (Casus 3)	Privaatrechtelijke stichting 2	Directeur- bestuurder	03-06-19 14.00-15.00	Hoofdkantoor, Utrecht
16 (Casus 4)	BIS-instelling 1	Uitvoerend directeur	28-06-19 14.00-15.00	Hoofdkantoor, Amsterdam
17 (Casus 4)	BIS-instelling 2	Uitvoerend directeur	21-05-19 15.00-16.00	Hoofdkantoor, Den Haag